

Les résultats de l'étude menée par l'Observatoire de la fonction publique

Pierre GIACOMETTI
Directeur général de l'Institut Ipsos

Je vais vous présenter les résultats d'une étude conduite par Ipsos cet été auprès d'un peu plus de 5 000 fonctionnaires mais, avant cela, je voudrais faire un petit détour. Certains d'entre vous ont pu prendre connaissance, ce matin, dans *Le Parisien*, d'une enquête présentée sous le titre « les fonctionnaires sommés de se réformer ». On s'aperçoit, en lisant le détail des résultats de l'enquête, que 77 % des Français ont une bonne image des fonctionnaires et que 66 % des personnes interrogées jugent urgent de réformer la fonction publique. J'ai souvent observé que les médias avaient tendance à dramatiser ces enjeux de réforme, au moment où elles deviennent d'actualité. En l'occurrence, le titre devient : « les fonctionnaires sommés de se réformer ». Le premier enseignement de cette enquête est pourtant que les fonctionnaires bénéficient d'une image en France qui est bonne, voire excellente. En outre, lorsque les Français jugent qu'il est urgent de réformer la fonction publique, il faut, me semble-t-il, entendre qu'il est urgent de réformer, d'une manière générale (priorité, aux yeux des Français, attestée par les débats qui ont eu lieu dans notre pays au cours de la première partie de l'année 2007), ceci valant notamment pour la fonction publique.

J'évoquerai le changement, les attentes et les regards sur l'administration mais aussi le regard des fonctionnaires sur eux-mêmes, la façon dont ils définissent les priorités de réforme, leur moral général et leur point de vue sur la réforme qui est en préparation. J'ai pour habitude, avant d'entrer dans le détail des chiffres, de commencer par quelques éléments de synthèse que l'on peut tirer d'une étude. Il s'agit d'abord de la fin d'une sorte de mythe (que traduisent souvent les enquêtes d'opinion, lorsque les Français sont interrogés) : celui du conservatisme de la fonction publique. Comme nous allons le voir, l'enquête témoigne d'un désir de changement évident. Un autre sentiment fort, moins positif, apparaît : celui d'un passé marqué par la dévalorisation. Je reviendrai sur ce point car il me paraît capital au regard de l'engagement de cette réforme. Nous constatons un sentiment d'appartenance très fort à l'action de l'Etat, avec la fierté professionnelle qui l'accompagne, corroborée par les heures d'entretiens conduites par les équipes d'Ipsos, dans le cadre d'enquêtes qualitatives qui ont précédé l'étude quantitative. Parmi les propos tenus dans ce cadre, j'ai notamment retenu cette phrase exprimée par un agent : « je suis fier mais non reconnu ». Cette citation comporte, à mes yeux, un élément-clé : le besoin de reconnaissance et d'attention individuelle, qui est sans doute au centre des interrogations au regard du projet qui nous réunit ce matin.

L'enquête a été réalisée pendant une quinzaine de jours, du 13 au 28 août, auprès de 5 069 fonctionnaires constituant un échantillon représentatif des trois fonctions publiques, avec des éléments permettant de s'assurer que l'échantillon est représentatif de l'ensemble de l'effectif de la fonction publique. La nécessité d'un changement dans l'administration est-elle comprise ? Oui, elle l'est par près de 80 % des fonctionnaires interrogés. Cet avis n'est le monopole d'aucune catégorie de la fonction publique par rapport à une autre, bien qu'il soit un peu plus majoritaire dans la fonction publique d'Etat (47 %). Mais globalement, l'acceptation du principe de changement ressort assez nettement, de façon assez similaire avec ce que l'on obtient lorsqu'on interroge

l'ensemble de la population française sur ce sujet. Selon les fonctionnaires, l'effort devrait porter, au cours des prochains mois, sur la valorisation des fonctionnaires (41 %), très largement privilégiée, la prise en compte des attentes des usagers (22 %), la recherche d'efficacité (18 %) et la gestion des ressources humaines (18 %), une seule réponse étant autorisée. Je vais passer en revue tous ces chiffres sans nécessairement m'y attarder. Puis nous terminerons cette présentation par quelques éléments permettant davantage une analyse qualitative des résultats de l'étude.

« Êtes-vous satisfaits de la reconnaissance de votre travail ? » Nous ne sommes absolument pas dans le consensus sur ce point. 39 % se disent plutôt satisfaits et 61 % de l'ensemble des fonctionnaires interrogés répondent « non, plutôt pas » ou « non, pas du tout ». La question-clé de la reconnaissance recueille donc aujourd'hui une réponse négative. S'il fallait fixer un objectif chiffré pour le niveau de cet indicateur, dans l'hypothèse de la réalisation d'une étude similaire en 2012, sans doute faudrait-il considérer que cet indicateur est l'indicateur-clé. Si son niveau n'évolue guère, des questions se poseront quant à l'efficacité du processus de réforme. Il s'agit d'un indicateur qu'il faut suivre régulièrement, comme nous le faisons d'ailleurs pour un certain nombre de très grandes entreprises, lorsque l'entreprise cherche à savoir ce qui peut améliorer la reconnaissance des salariés du secteur privé.

« Pensez-vous que l'administration, d'une manière générale, fournit un service de qualité aux usagers ? ». Outre la fierté et le sentiment de travailler avec professionnalisme, plus de 80 % des fonctionnaires considèrent aujourd'hui que la qualité est au rendez-vous, ce niveau étant même légèrement supérieur au sein de la fonction publique territoriale et pour les agents de catégorie C. En tant qu'employeur, l'Etat est jugé bon par 77 % des agents interrogés, mais seuls 51 % d'entre eux le voient comme un bon gestionnaire. Je ne suis pas sûr que les Français porteraient un regard très différent de celui qu'expriment ici les fonctionnaires eux-mêmes, probablement plus lucides sur les difficultés de gestion que rencontre l'Etat au quotidien. S'il fallait définir des objectifs d'évaluation de la réforme elle-même, cet indicateur serait certainement intéressant à observer en fin de parcours.

Au chapitre des pistes d'évolution, la formation des personnels constitue la priorité la plus fréquemment citée (34 %), de façon similaire à ce que l'on observe dans de nombreuses études menées dans des entreprises privées, devant l'organisation du travail (33 %), la répartition des moyens (32 %), les relations avec la hiérarchie (32 %) et la simplification des procédures (29 %) et la gestion des carrières (26 %). Se dégage ainsi un « bloc » de priorités, non contradictoires entre elles, parmi lesquelles aucune ne se détache particulièrement : il s'agit plutôt d'un ensemble de chantiers à ouvrir et chacun revêt son importance.

52 % des fonctionnaires interrogés se disent optimistes concernant leur avenir professionnel, ce qui constitue un taux relativement bas au regard des niveaux que l'on peut observer dans une entreprise privée. Même si le contexte de la fonction publique est spécifique, et même si le niveau d'optimisme apparaît plus élevé dans la fonction publique territoriale, sans doute une réforme doit-elle permettre d'atteindre au moins un niveau de 60 % pour cet indicateur. La marge de progression, là, est réelle.

Que pensent les agents des trois fonctions publiques du principe de vos Conférences, des thèmes retenus et comment souhaitent-ils y être associés ? Nous avons parlé d'inquiétude, de préoccupation, de fierté professionnelle et d'implication. Nous allons voir les effets, logiques, de l'espoir que ce type de démarche peut susciter. 41 % des fonctionnaires interrogés approuvent tout à fait le principe de la Conférence et 48 % l'approuvent plutôt. Ainsi, au total, 89 % des agents

considèrent qu'il s'agit d'une bonne façon d'engager la modernisation de la fonction publique, avec des différences faibles en intensité, selon l'appartenance à telle ou telle fonction publique.

« Avez-vous envie de participer ? ». 26 % des agents interrogés font part d'une réponse positive à cette question, leur proportion atteignant 67 % en additionnant les réponses « oui tout à fait » et « oui plutôt ». On a l'habitude de dire que, dans ce type de démarche, il faut retenir les agents les plus déterminés à s'impliquer (26 % des fonctionnaires interrogés), c'est-à-dire un peu plus d'un million de fonctionnaires. Cela ne veut pas dire que les autres fonctionnaires s'excluent du jeu, mais sans doute faut-il s'attendre, pour eux, à des variations d'intensité dans la participation. Dans les grandes entreprises, le désir de participer à ce type de démarche apparaît généralement un peu plus faible, ce qui témoigne d'une forte valorisation de la réforme de l'Etat par les agents, concernés au premier chef.

66 % des agents de disent tout à fait fiers de leur métier, et 28 % le sont « plutôt ». Ce niveau de fierté est encore un peu plus élevé au sein de la fonction publique hospitalière. Nous avons été frappés, d'ailleurs, de constater, dans l'ensemble de ces enquêtes, à quel point l'appartenance à un métier constituait un élément déterminant. La fierté apparaît aussi d'autant plus forte que l'on appartient à la catégorie A, ce qui constitue un autre enseignement très intéressant, au regard d'idées que l'on entend parfois quant à l'implication de la hiérarchie.

S'agissant des valeurs actuelles de la fonction publique, nous retrouvons dans notre étude une hiérarchie quasiment identique à celle qui se dégage de l'enquête dont *Le Parisien* publie les résultats ce matin : la laïcité, le professionnalisme, la déontologie, d'autres correspondant moins bien, aux yeux des personnes interrogées, à la fonction publique aujourd'hui (égalité, innovation, réactivité et modernité, qui constituent autant de chantiers majeurs pour le débat qui s'ouvre). Environ un Français sur deux côtoie, dans sa famille ou parmi ses proches, un fonctionnaire ou un agent de l'Etat, ce qui explique que l'image de la fonction publique soit assez largement partagée par les Français, sans différence majeure en fonction de leur secteur d'activité professionnelle.

Quant aux valeurs de la fonction publique de demain, nous voyons que, par comparaison avec la situation actuelle, les agents souhaitent surtout faire porter l'effort sur la réactivité, la modernité, l'innovation et la déontologie (la laïcité et le professionnalisme étant jugés très importants mais la mise en pratique de ces valeurs est déjà largement reconnue aujourd'hui).

Nous pouvons conclure de cette étude que les fonctionnaires sont fiers d'appartenir au service de l'Etat et qu'une partie d'entre eux accepte de s'impliquer dans cette Conférence. Une majorité (limitée) d'agents comprend le besoin de changement(s) dans l'administration. Cependant, l'optimisme (affirmé par 52 % des agents) s'avère non consensuel quant à l'avenir professionnel des agents et 41 % d'entre eux estiment que la priorité est la valorisation des fonctionnaires. Enfin, seulement 39 % des agents sont satisfaits de la reconnaissance de leur travail, ce qui apparaît comme un niveau relativement bas.

Lorsqu'on interroge en profondeur, de façon qualitative, les agents de la fonction publique, ce que nous avons fait avant cette grande enquête quantitative, il apparaît d'abord la diversité de la fonction publique, qui se traduit finalement par un sentiment d'appartenance relativement faible à l'ensemble de la fonction publique : le métier définit le sentiment d'appartenance essentiel aujourd'hui. Par ailleurs, il existe aujourd'hui un niveau d'inquiétude élevé parmi les personnels. Ceux-ci semblent nous dire : « la réforme, oui, mais que signifiera-t-elle pour moi » ? Les agents souhaitent comprendre ce qu'elle peut changer pour eux, à titre individuel, et dans leur parcours professionnel.

Il existe finalement entre la fonction publique d'aujourd'hui et celle de demain un jeu dont le centre de gravité n'est pas aisé à situer. On souhaite conserver la stabilité, la sécurité et la spécialisation des professionnels qui existent dans la fonction publique d'aujourd'hui. Sa lourdeur, sa rigidité et la rémunération non différenciée, ainsi qu'une communication opaque, sa gestion trop statutaires et la trop grande polyvalence des personnels semblent, par contre, devoir être laissées de côté si l'on écoute les agents. Ceux-ci expriment par ailleurs des attentes fortes, en termes de transparence de la communication, de reconnaissance et d'épanouissement professionnel.

Ce processus d'observation se poursuivra, au cours des prochaines années, afin d'essayer de comprendre comment améliorer le niveau des indicateurs dont le niveau apparaît aujourd'hui trop bas. Je vous remercie et je vous souhaite de très bons débats.

Florence MURACCIOLE

Y a-t-il des questions, dans la salle, pour Pierre Giacometti ?

Charles BONISSOL, Président des fonctions publiques, CFE-CGC

J'ai regardé votre sondage avec beaucoup d'attention. Une question fondamentale pour l'ensemble des agents des trois fonctions publiques n'apparaît pas dans votre étude : la rémunération et le pouvoir d'achat des agents. Je crois qu'il s'agit de leur premier sujet de mécontentement. S'agit-il d'un oubli (et, si oui, est-il volontaire ?) ou ce point est-il traité dans le sondage ?

Pierre GIACOMETTI

Je précise qu'il ne s'agit pas de « notre » sondage : il s'agit d'une enquête réalisée pour le compte du ministère, qui en est aujourd'hui le « propriétaire ». Nous ne pouvons présenter ici les résultats exhaustifs d'une telle enquête, qui est très lourde. La question clé du pouvoir d'achat, aujourd'hui centrale dans la société française, constitue évidemment une préoccupation pour les fonctionnaires, comme nous le voyons d'ailleurs à travers des éléments de préoccupation tels que la valorisation ou la reconnaissance. Pour autant, je ne note pas, actuellement, dans ce type d'enquêtes, qu'il existe un écart dans le degré d'inquiétude des Français sur la question du pouvoir d'achat, selon qu'ils sont salariés de la fonction publique ou salariés du secteur privé.

Gérard ASCHIERI, Secrétaire général de la FSU

Vous avez évoqué des demandes d'individualisation de la part des fonctionnaires interrogés. Or la réforme de la gestion des ressources humaines n'a été citée qu'en dernier, parmi les priorités de changement. Comment expliquez-vous cette apparente contradiction ?

Pierre GIACOMETTI

Il est vrai que des contradictions apparaissent parfois dans ce type d'enquête et dans les observations chiffrées. J'ai toutefois noté que la hiérarchie des préoccupations exprimées était assez « écrasée » : on ne peut écarter aucune des attentes avancées par les fonctionnaires. Ce n'est pas parce que la question de la gestion des carrières ou celle de l'ouverture des modes de recrutement

apparaît en queue de peloton que l'on pourra faire l'économie de leur traitement. Une question clé telle que la valorisation des fonctionnaires prend logiquement le pas sur d'autres propositions, lorsqu'on interroge les agents. Cela ne signifie pas que la gestion des ressources humaines soit secondaire à leurs yeux. A travers cet enjeu de valorisation et à travers la question de la formation des personnels, on note en tout cas, comme vous l'avez souligné, une attente particulière en termes d'individualisation.

Annick COUPE, UNSA Santé-Solidaires

Un critère n'apparaît pas du tout : la question hommes-femmes. Avez-vous pris en compte ce critère dans votre enquête et des différences significatives apparaissent-elles dans les réponses des agents ? Il s'agit en tout cas d'un sujet important, me semble-t-il.

Pierre GIACOMETTI

Cette enquête constitue finalement un très bon miroir de la société française et de l'état de ses inquiétudes économiques et sociales. J'ai en effet l'impression que de nombreux enseignements que l'on peut en tirer valent aussi, au moins dans une certaine mesure, pour le secteur privé. Vous évoquez la différence hommes-femmes. Aujourd'hui, l'inquiétude économique et sociale s'avère beaucoup plus marquée dans la population féminine et ceci n'est pas spécifique à la fonction publique. Voilà une des différences qui apparaissent dans les réponses. Je ne pouvais m'attarder sur tous les aspects de ces nuances dans les résultats de l'étude mais j'imagine que leur détail sera disponible, sous une forme ou sous une autre. Nous aurions également pu évoquer le critère générationnel. La génération la plus inquiète de son avenir ou celle qui exprime les plus fortes attentes de changement est celle des 40-50 ans. Leur inquiétude se manifeste d'ailleurs à travers diverses études, sur d'autres sujets de réforme. Ce sont bien sûr des critères intéressants à étudier, lorsqu'on dispose d'un échantillon aussi riche – plus de 5 000 personnes.

Florence MURACCIOLE

Merci, Pierre Giacometti. J'invite maintenant nos deux rapporteurs à nous rejoindre.