

au cœur du social

OPTIONS

6 DÉCEMBRE 2018

**Élections dans la
fonction publique**

Cadres



Au défi des réformes



**Guidées par l'obsession de la réduction des
coûts et le détricotage de l'État, les réformes,
dans les trois fonctions publiques, tentent
d'imposer de nouvelles doctrines
d'emploi et de management.**

FONCTION PUBLIQUE

Cadres Au défi des réformes

Au détriment de l'intérêt général

Depuis des décennies, les réformes de la fonction publique se suivent se ressemblent et contribuent à en dégrader l'esprit et les missions. C'est qu'elles s'organisent autour d'un choix qui pénalise l'intérêt général au bénéfice de la réduction des coûts et des missions. Il en découle une dégradation de l'emploi et de la qualité des services dont le citoyen et le consommateur font les frais. C'est d'ailleurs dans ce contexte que l'État les encourage à se « prendre en charge »...

Jamais sans les cadres

Les cadres sont comme l'intendance : ils sont sommés de suivre. Le *new public management* mis en place en direction notamment des catégories de l'encadrement vise à les déresponsabiliser vis-à-vis de préoccupations historiquement au cœur du service public : l'éthique, le travail bien fait, l'utilité sociale des missions à mener à bien. Cette vision rabougrie, appauvrie de la fonction publique est aux antipodes du management efficace basé sur la reconnaissance des compétences et des qualifications.

Un statut aux enjeux contemporains

Les choix qui ont présidé à la construction du statut général des fonctionnaires sont toujours valables. Il en cite au moins quatre : la conception du fonctionnaire-citoyen, à l'opposé du fonctionnaire-sujet ; le système de carrière contre le système d'emploi ; l'équilibre trouvé entre unité et diversité par l'architecture d'une fonction publique à trois versants ; enfin, le choix de principes républicains ancrés dans l'histoire, à savoir l'égalité, l'indépendance et la responsabilité. A faire vivre...

PHOTOS : NICOLAS MARQUÈS / KR IMAGES PRESSE



SOMMAIRE

DÉCRYPTAGE

LOIN DE CAP 2022,
DES ALTERNATIVES
DE PROGRÈS

PAGE 4-5

FONCTION PUBLIQUE LORSQUE

L'ÉTAT SE DÉENGAGE

PAGES 6-7

NEW PUBLIC MANAGEMENT

QUELLES ALTERNATIVES
POUR L'ENCADREMENT ?

PAGES 8-9

STATUT

UNE RÉPONSE AUX ENJEUX
CONTEMPORAINS

PAGES 10-11

CONCLUSIONS
POUR L'ENCADREMENT
ET AVEC L'ENCADREMENT

PAGE 12



Le 6 décembre, c'est l'avenir de la fonction publique qui est en jeu

Le 26 juin, l'Ugict
débattait sur l'avenir
de la fonction
publique à la Bourse
du travail de Paris.

La fonction publique, avec tout notre modèle social, se trouve engagée, par le gouvernement et les intérêts qui l'ont porté au pouvoir, dans un processus de profond bouleversement à visée régressive, tant pour les usagers que pour les agents. Dans ce contexte, les élections professionnelles de 6 décembre constituent une échéance d'une importance sans doute inédite. Ce scrutin sera décisif pour l'existence même des outils démocratiques dans la fonction publique. Alors que le gouvernement veut affaiblir durablement les organismes et les droits d'intervention des personnels, une participation massive aux élections serait une donnée incontournable pour les pourfendeurs de nos conquêtes démocratiques.

Ces élections seront également déterminantes par ce qu'elles vont permettre de porter au plan revendicatif.

Pour les catégories ingénieurs, cadres, techniciens et agents de maîtrise, le 6 décembre sera l'occasion d'affirmer l'exigence d'une pleine reconnaissance des qualifications, nécessitant un cadre collectif assis sur la fonction publique

de carrière, contre la dangereuse illusion d'une reconnaissance facilitée par une gestion individualisée. Ces élections seront aussi un moment important pour combattre les tentatives de retour à des formes de sujétion vis-à-vis des employeurs, qui ont heureusement pu être dépassées par les conquêtes statutaires. Même si elle est actuellement embourbée, la récente tentative gouvernementale de généraliser la possibilité de contractualiser les postes de direction démontre la réalité du risque d'un affaiblissement des protections statutaires face aux intérêts particuliers et pressions partisans.

Une participation massive serait un premier signal fort envoyé au gouvernement sur l'attachement des personnels à leurs pouvoirs d'intervention. Un vote Cgt puissant serait un second message déterminant pour la portée politique du résultat du 6 décembre et l'avenir de la fonction publique.

Continuons d'y œuvrer avec résolution. 

Baptiste TALBOT,
Secrétaire général de la fédération Cgt
des Services publics

Loin de Cap 2022,

Face aux promesses d'étranglement de l'action publique contenues dans le rapport du Cap 2022, trois fédérations Cgt ont élaboré un contre-projet, préconisant au contraire un renforcement des services publics, à la fois pour répondre aux besoins de la population et pour aider à une réindustrialisation respectueuse des normes sociales, sanitaires et environnementales.

Dévoilé dans des conditions chaotiques à l'été 2018, le rapport du Comité action publique 2022 (Cap 22), élaboré à la demande du gouvernement par une commission de hauts fonctionnaires, de dirigeants d'entreprise et d'experts, s'inscrit dans une longue série d'études du même ordre visant toutes à « moins d'État ». Mais qu'est-ce que cela signifie ? La réponse tient en un chiffre : 30 milliards d'euros d'économie. Elle s'inscrit dans un horizon : 2022. Elle se décline en 22 propositions précises : toutes visent à réaliser des économies via des suppressions de postes, des restructurations de services et des abandons de missions avec, à la clé, une attaque frontale contre le statut de la fonction publique. Même si l'exécutif a semblé prendre ses distances vis-à-vis de certaines de ces préconisations, essentiellement pour apaiser la fronde montante des élus locaux, vent debout contre ce qu'ils analysaient à juste titre comme une manœuvre d'étranglement, il reste profondément en accord avec l'esprit général et les grandes orientations de la commission. Comme pour le rapport Longuet, comme pour la Révision générale des politiques publiques (Rgpp) et comme pour la Modernisation de l'action publique (Map), les 22 mesures avancées par Cap 2022 le sont au nom, pêle-mêle, de la « modernisation », d'une « saine gestion » et de l'intérêt des usagers.

Un Cap qui tourne le dos aux besoins collectifs

Pour prévenir toute critique, aucune tournure cosmétique n'a été négligée. Difficile par exemple de ne pas souscrire à la proposition n° 1 qui vise à « *refonder l'administration autour de la confiance et de la responsabilisation* ». De même, qui pourrait se dire en désaccord avec l'objectif de la n° 5 : « *réduire le renoncement aux soins, améliorer l'espérance de vie en bonne santé et désengorger l'hôpital* » ? Ou de la n° 11 : « *Se loger mieux à moindre coût* » ? Malgré tout, certaines formulations feront tiquer celles et ceux qui ont eu à expérimenter choix de gestion ou restructuration dans leur travail. « *Simplifier les dispositifs sociaux au titre de la solidarité nationale et mieux accompagner ceux qui en ont le plus besoin* » renvoie par exemple à la possible – et bien pratique – opposition entre les pauvres et les plus pauvres. De même, « *Aller vers une société "zéro cash" pour simplifier les paiements tout en luttant mieux contre la fraude fiscale* » incite à penser – naïvement – que la fraude fiscale est affaire de petite monnaie, alors qu'elle constitue une véritable industrie financière mondialisée. Enfin, la n° 18 : « *Supprimer les doublons et améliorer le partenariat entre l'État et les collectivités territoriales* »

évoque irrésistiblement réduction de postes et suppressions d'emplois. Ces associations d'idées ne relèvent d'aucun procès d'intention : elles naissent d'une expérience déjà longue de trains de réformes menés par l'État depuis les années 1970, tous annoncés comme modernisateurs et qui, tous, se sont traduits par du « moins » : moins d'emplois, moins de services, moins de couverture sociale. Perversion ultime, c'est en invoquant les dégâts et la dégradation des services publics créés par chacun de ces plans que le suivant est justifié et que les critiques, singulièrement celles des acteurs syndicaux, se voient stigmatisées et dénoncées comme « conservatrices ». De fait, l'action publique est, depuis des décennies, littéralement étranglée financièrement. C'est une véritable crise que les gouvernements successifs ont organisée en favorisant le développement de la dette publique : les allègements fiscaux, les exonérations de cotisations patronales et la mise à mal des possibilités de prêt par des mécanismes publics ou semi-publics ont conduit à recourir aux emprunts sur les marchés financiers... Aujourd'hui, alors que les entreprises privées bénéficient d'innombrables dispositifs d'aides publiques pour un coût de l'ordre de plusieurs dizaines de milliards d'euros, alors que les plus fortunés contribuent toujours moins au financement de la dépense publique, ce sont les agents de la fonction publique qui sont directement ou indirectement désignés comme un coût inutile.

Tout indique que ces orientations et choix de gestion tournent le dos aux besoins collectifs, ceux des salariés comme ceux des usagers. Elles visent à cantonner la fonction publique à des missions strictement « régaliennes » et d'appoint aux besoins des entreprises et du marché, en rupture avec l'intérêt général, au détriment de l'égalité de traitement des citoyens et d'un développement humain durable. Aux antipodes des besoins croissants de démocratie et des besoins sociaux, cette mécanique de dépossession de l'appareil d'État et de la puissance publique aggraverait les effets générés par la crise qui, depuis des décennies, exacerbe les inégalités et les injustices sociales et territoriales. Elle éloignerait la perspective pourtant urgente d'une maîtrise raisonnée de la production et de la consommation.

Pour la Cgt, le statu quo n'est pas satisfaisant

Cela ne signifie nullement, bien au contraire, que le statu quo soit satisfaisant. C'est pourquoi les organisations de la Cgt dans les trois fonctions publiques formulent une série de propositions

1. Union fédérale des syndicats de l'État, Fédération des services publics, Fédération de la santé et de l'action sociale, *Pour les missions publiques, l'intérêt général, les citoyens : les propositions de la Cgt*, 2018, 32 pages, à retrouver sur www.cgtservicespublics.fr

des alternatives de progrès



alternatives se déclinant autour de trois axes majeurs.

Le premier prend en considération la croissance, quantitative et qualitative, des besoins sociaux et démocratiques dans une société de plus en plus complexe et interconnectée. Cela renvoie à la prise en compte des besoins fondamentaux liés à l'émancipation humaine : le droit à un emploi décent et pérenne, à l'éducation et à la formation tout au long de la vie, à la santé et à l'action sociale, à la justice et à la protection, au logement et aux transports, à l'énergie et à l'eau, à la culture, à l'information, à la communication et à la liberté d'expression. Cette ambition implique l'invention ou le développement de services publics susceptibles de répondre à des besoins nouveaux ou croissants comme c'est le cas avec le vieillissement de la population, et la nécessaire prise en charge de la perte d'autonomie.

Des propositions pour préparer l'avenir

Le second part du double constat de la désindustrialisation qui affecte l'économie française et de la nécessité de reconstruire un système productif en articulant la reconquête des activités et des emplois industriels, et le respect de normes sociales, sanitaires et environnementales, dans une logique de développement durable permettant aux générations d'aujourd'hui de satisfaire leurs besoins sans compromettre cette

ALORS QUE LES ENTREPRISES PRIVÉES BÉNÉFICIENT D'INNOMBRABLES DISPOSITIFS D'AIDES PUBLIQUES, ALORS QUE LES PLUS FORTUNÉS CONTRIBUENT TOUJOURS MOINS AU FINANCEMENT DE LA DÉPENSE PUBLIQUE, CE SONT LES AGENTS DE LA FONCTION PUBLIQUE QUI SONT DIRECTEMENT OU INDIRECTEMENT DÉSIGNÉS COMME UN COÛT INUTILE.

même possibilité pour les générations futures. Cet objectif est ambitieux. Il appelle la mise en œuvre d'une politique publique industrielle aux échelles locales, régionales, nationales et européennes, articulée aux nécessaires politiques publiques pour l'emploi, la recherche, la formation, la transition écologique et énergétique, les transports. Enfin, et à l'encontre des vagues de privatisations qui perdurent, il s'agit d'affirmer la nécessité d'une appropriation et d'un contrôle publics des biens et des services qui servent l'intérêt général, et la réappropriation de ceux qui ont déjà été privatisés ou sont en voie de l'être.

À partir de ces préoccupations, la Cgt formule une série de propositions constructives et novatrices¹ qui visent à ouvrir la fonction publique aux jeunes de moins de 25 ans sans diplômes, en créant à leur intention un « sas d'entrée », avec un recrutement par concours qui garantisse l'égalité entre les postulants. Pour prendre en compte les évolutions de la société et de ses besoins, réarticuler les missions des trois fonctions publiques entre elles, la Cgt propose, entre autres, de renforcer les passerelles entre ces trois versants.

Au chapitre du financement, elle propose de redonner une place prépondérante à la fiscalité directe progressive tout en réduisant le poids de la fiscalité indirecte et plus particulièrement de la Tva. Dans ce cadre, elle porte un ensemble de mesures consistant à faire monter en puissance les recettes fiscales générées par l'impôt sur le revenu, notamment en élargissant son assiette à l'ensemble des revenus financiers et du patrimoine, en créant de nouvelles tranches d'imposition, avec des taux relevés, et en supprimant les niches fiscales dont l'inefficacité économique et sociale est avérée. Elle soutient la création d'un pôle financier public qui reposerait sur la mise en réseau d'un ensemble d'institutions économiques et financières de statut public et semi-public exerçant des missions de service public et d'intérêt général.

Gilbert MARTIN

Lorsque l'État se désengage

En organisant, le mardi 26 juin, une rencontre sur la fonction publique avant même que soit connu avec précision le contenu du projet de budget 2019, l'Ugict a su anticiper à partir des logiques qui inspirent les choix gouvernementaux.

Les réformes de la fonction publique se succèdent avec toujours la même obsession : réduire les coûts et organiser, au plus vite, le transfert des missions de l'État vers le secteur privé. Une note mise à disposition des participants revient ainsi sur le sort fait aux services publics et à leur nécessaire défense. On y apprend que, contrairement aux idées reçues, la France ne dispose pas d'une fonction publique pléthorique : elle se situe au 9^e rang européen du classement du nombre d'agents pour 100 habitants, au 13^e rang au regard de sa population active. Alors que la France reste obsédée par le montant de son déficit public pour lutter contre la crise, les États-Unis ne se sont pas préoccupés des dérives possibles de leur déficit public. Bien au contraire : en 2009 et 2010, ils ont accepté de le porter jusqu'à 13 % du Pib.

Le prix de ces choix est lourd, ainsi que le souligne d'entrée Michèle Kauffer, secrétaire nationale de l'Ugict et membre de la commission exécutive Ufict des Services publics : « *des dizaines de milliers d'emplois ont déjà été passés à la trappe à coups de fusions et de réorganisations* » et le programme Action publique 2022 va encore aggraver les choses. Quelque 120 000 nouvelles suppressions de postes sont annoncées d'ici 2022 et, avec elles, une réduction annoncée des dépenses de fonctionnement de 13 milliards d'euros ; la qualité des services est menacée, les conditions de travail et le statut des agents aussi.

Une éthique mise à mal

Cette situation a des retombées concrètes, supportées tant par les agents que par les usagers. Yves Richez, directeur d'hôpital et animateur du collectif des directeurs de l'Ufmict-Cgt, en témoigne dès l'ouverture de la première table ronde consacrée aux « *réformes et à leurs conséquences pour l'encadrement et pour les administrés* ». Il rappelle ainsi que jamais, depuis soixante ans, l'espérance de vie des Français n'avait reculé. Or, en 2015, elle a baissé de 0,3 an pour les hommes et de 0,4 an pour les femmes. Il en attribue les raisons aux réductions massives d'emploi et d'investissement dans la santé. Il note que l'absentéisme a crû au même rythme et que la souffrance au travail s'est aggravée. « *Le tournant ambulatoire a eu des effets catastrophiques*, explique-t-il. *Il a signifié bien plus que la suppression chaque année de 16 000 lits*

et la disparition de 22 000 emplois prévus par le gouvernement sur les trois dernières années. Cette évolution a radicalement transformé le processus de production de soins, résumant ceux-ci désormais à des actes techniques qu'il convient de normaliser au maximum afin d'optimiser les temps de travail, de prise en charge, et la consommation de matériel et de produits. »

Hélène Guerra, secrétaire nationale de la Cgt-Finances publiques (activité cadres), offre une autre illustration des effets délétères des politiques de réduction de la dépense publique. Malgré le peu d'appétence des administrés pour fréquenter les agents des impôts, plaisante-t-elle, toutes les enquêtes montrent que le travail des agents est apprécié du public : « *Et pourtant, chez nous aussi les effectifs ont chuté. Et la qualité des services rendus en pâtit. Les services de proximité vont en être fortement affectés, l'accès de tous aux informations, aux renseignements et au conseil plus encore. Quel accompagnement de tous dans un monde numérique toujours plus impénétrable ?* »

Comme Yves Richez, Hélène Guerra s'arrête sur les effets dévastateurs pour l'encadrement des réformes successives imposées à la fonction publique. Sommés de se faire les promoteurs de réformes qui entament chaque jour un peu plus le sens qu'ils peuvent donner à leur travail, enjoins d'abandonner l'animation des équipes pour s'adonner à des tâches de contrôle et de reporting, les cadres subissent depuis plusieurs années maintenant une pression redoublée. Un stress qui engendre, chaque jour un peu plus, une dégradation de leurs conditions de travail, indiquent l'un et l'autre. Maillons essentiels de la réussite de la transformation, non seulement ils ne sont pas associés aux orientations, mais ils ne disposent d'aucune marge de manœuvre pour agir. Un sentiment conforté par les résultats du baromètre Viavoix cité quelques minutes plus tôt par Michèle Kauffer, selon lequel 57,7 % des cadres de la fonction publique estiment leur éthique professionnelle mise à mal par les transformations à l'œuvre.

Les consommateurs à la rescousse : jusqu'où ?

Dans ce cadre, que peut le syndicalisme ? Quelle stratégie peut-il développer pour défendre aussi bien le statut et la vie au travail des agents que le vivre-ensemble de toute une société ? Les inter-



Yves Richez
et Héléne Guerra.

venants abordent cette question en privilégiant une entrée de solidarité. Chez les salariés avec une plus grande syndicalisation, un effort redoublé pour « éviter le repli sur soi et préserver les collectifs de travail ». Avec les usagers, également. Les interventions de Jean-Jacques Neyhouser salarié à la Dgccrf¹ et militant à l'Indecosa, et Stephen Kerckhove, délégué général de l'Ong Agir pour l'environnement, sont décapantes. Le premier dénonce le piège tendu aux consommateurs, qui consiste à les transformer en agents de leur propre protection. Car, non contente de confier au privé de plus en plus de missions de contrôle des productions et des aliments, la Dgccrf a décidé de créer une start-up. Mission : développer une application chargée de faire l'interface entre les consommateurs et les autorités. Un outil qui, sur intervention des usagers, servirait à prévenir les services de l'État des craintes sur la qualité des produits. « Comment imaginer, demande-t-il, que les consommateurs auront le

COMMENT
IMAGINER QUE LES
CONSOUMMATEURS
AURONT
LE TEMPS ET LES
MOYENS DE RÉALISER
DES TÂCHES
JUSQUE-LÀ CONFIÉES
À DES SERVICES
ENTIERS DE LA
DGCCRF, CONSTITUÉS
DE PROFESSIONNELS
AGUERRIS ?

temps et les moyens de réaliser des tâches jusque-là confiées à des services entiers constitués de professionnels aguerris ? »

Cette inquiétude, Stephen Kerckhove la reprend en s'appuyant sa propre expérience : celle d'un défenseur des « acteurs absents : climat, forêts et océans. Des acteurs qui n'ont pas la faculté de se faire entendre, et dont l'État voudrait faire croire que leur avenir pourrait être assuré par la seule mobilisation des citoyens ». Si les citoyens ont un rôle à jouer, ils n'ont ni les moyens ni la puissance d'agir des services publics, défend le militant : « Ils ne peuvent être garants, à eux seuls, de l'intérêt général. » La défense du climat et de la biodiversité, comme celle de la santé, de l'éducation et du vivre-ensemble, conclut-il alors, ne souffre pas un « État-spectateur. Elle a besoin d'un État acteur ».

▼
Martine HASSOUN

1. Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

Le 6 décembre, le bon vote santé

Le 6 décembre auront lieu, sur les trois versants simultanément, les élections dans la fonction Publique. L'enjeu de ces élections est immense pour toute la Cgt, tant en termes de représentativité que de droits et moyens syndicaux.

Parce que la Cgt est la première organisation syndicale sur les trois versants confondus, parce que dans l'hospitalière elle a recueilli 31,69 % des voix en 2014, elle est en situation de jouer son rôle de défenseuse des salariés et du service public de santé. Notre activité revendicative et les luttes que nous avons menées pendant ces quatre ans constituent un point d'appui pour faire progresser notre taux de représentativité. Il est de ce point de vue essentiel de gagner la participation au vote de toutes et tous les syndiqués et d'un maximum d'agents et de salariés, toutes catégories confondues.

C'est singulièrement le cas pour les direc-

teurs, ingénieurs, cadres et techniciens. Comme les autres salariés, ils subissent de plein fouet la dégradation de leurs conditions de travail et le manque de dialogue social.

Ces dernières années, elles et ils ont été traversés et impactés, comme les autres salariés, par les multiples évolutions dans le monde hospitalier et les établissements de l'action sociale : fusions, restructurations, fermetures dues aux différentes réformes et aux plans d'économies réduisant l'emploi et les services publics dans notre pays.

Les initiatives prises en commun entre les trois versants de la fonction publique et dans toute la Cgt ont utilement contribué à faire débattre et échanger sur les revendications que nous devons porter ensemble pour toutes et tous les salariés.

Mais il s'agit surtout que les professionnels de terrain, qui sont en prise directe

avec la réalité, retrouvent leur place. Il est nécessaire que leur avis compte pour peser sur les mesures et décisions qui les concernent, dans les établissements et sur la politique nationale. En investissant les instances représentatives du personnel avec la Cgt, elles et ils leur feront pleinement jouer leur rôle, dans une période où le gouvernement veut les fusionner et réduire leurs prérogatives.

Toutes nos forces, dans ce contexte, doivent être engagées pour la défense des services publics et des emplois sous statut. Il s'agit d'un enjeu central pour garantir des services publics reposant sur des valeurs de neutralité, d'impartialité et de laïcité, d'accessibilité, de proximité, de qualité et de gratuité pour la population.

▼
Mireille STIVALA, secrétaire générale
de la fédération Cgt de la Santé
et de l'Action sociale.

Quelles alternatives pour l'encadrement ?

Comment les cadres peuvent-ils répondre collectivement aux nouvelles doctrines d'emploi et de management, qui dévoient les missions de service public et imposent une vision comptable du travail ? Pistes.

Loin de s'arc-bouter sur une vision poussièreuse de la fonction publique, les intervenants dénoncent une vision du travail et du service public qui s'impose sans aucune considération pour les réalités du travail, sans consultation des agents concernés par les restructurations. Jan Martin, magistrat administratif, ancien élève de l'Ena, a suivi une formation en *new public management*. Il détaille comment l'idéologie et les pratiques du management le plus libéral ont imprégné les cursus et les formations des cadres et dirigeants de la fonction publique, désincarnant les acteurs, modélisant les situations, tout en vantant pourtant la souplesse, l'adaptabilité et la qualité de telles méthodes. « *Les grandes institutions de l'État sont conscientes de la dégradation des conditions de travail des agents de l'État, du déficit de reconnaissance dont ils souffrent. Les formations proposées aux fonctionnaires de catégorie A continuent pourtant à les préparer à de nouveaux renoncements à la qualité du travail, au nécessaire désengagement de l'État de nombreuses missions de service public. Les conséquences de ces politiques gestionnaires sont également évacuées : les risques pour la santé publique et pour l'environnement, par exemple.* »

Cet appauvrissement de la pensée publique pèse sur la mise en œuvre des politiques publiques comme sur l'engagement de certains agents. Les managers ne disposent pas souvent de marges de manœuvre hors des protocoles d'action imposés, leur travail ne semblant plus évalué qu'au regard des dépenses engagées ou pas. Le travail, avec ce qu'il peut avoir de gratifiant, dans le relationnel par exemple, la perte de sens au travail peut alors générer démotivation ou mal-être. La nouvelle loi Pénicaud n'encourage-t-elle pas les fonctionnaires à tenter leur chance dans le privé ? « *Les jeunes énarques ont un stage obligatoire en entreprise, ce qui n'est pas scandaleux en soi, mais il semble désormais plus valorisé que les stages visant à se familiariser avec le fonctionnement d'une administration centrale, d'une préfecture, d'une institution européenne. Cela contribue aussi à saper la culture de service public, l'entreprise étant considérée comme un modèle indépasseable.* »

Recettes incontournables ou poudre de perlimpinpin ?

En retour, l'État se donne toute latitude pour aller encore plus loin dans le recours aux contractuels, y compris à des hauts postes de responsabilité, comme si le coût de la « prestation » comptait davantage que le travail accompli sur le long terme par les équipes. « *Cette pensée décomplexée, grossière et choquante commence à disparaître dans ses expressions les plus voyantes, souligne Jan Martin. Le dialogue social et la prise en compte des risques psychosociaux émergent parfois, mais souvent quand les situations de travail se sont déjà dégradées.* »

Laurent Laporte, cadre hospitalier et secrétaire général de l'Ufmict-Cgt, confirme : « *Le souci du cadre hospitalier devrait être d'organiser les soins en fonction des besoins des malades, mais ce n'est pas du tout l'objectif qui lui est imposé ni pour lequel il sera évalué. Le new public management a pour critères prioritaires d'évaluation du travail le fait d'avoir gagné ou perdu de l'argent. Le cadre est instrumentalisé pour organiser le travail en fonction des postes et des moyens qui lui sont attribués. Depuis des années, son travail consiste à réorganiser des services déstabilisés en permanence par des suppressions de postes. On ne gère plus l'organisation du travail mais celle de la pénurie, du travail* »

Manuel

Pour aller plus loin dans l'analyse, et surtout trouver du soutien et des solutions dans des situations difficiles, l'Union fédérale des ingénieurs, cadres et techniciens Cgt des services publics a réalisé un *Manuel de survie au management*. Sortir de l'isolement pour ne pas sombrer, se réapproprier le travail collectivement, en faire l'objet de débats, c'est l'objectif de ce guide qui se veut le plus proche possible des situations concrètes et fourmille de conseils – à l'intention de tous les agents, qu'ils soient encadrants ou non – pour se défendre et construire un autre rapport au travail. Trente-deux fiches sont ainsi disponibles, tant pour expliciter les visées cachées ou non de l'idéologie et des outils managériaux, que pour les combattre. Refuser un certain usage des anglicismes ou de la novlangue qui aseptisent les relations de travail, démasquer l'« individualisation comme promesse d'émancipation », refuser le management par la peur et les pressions diverses (allusions à l'évaluation individuelle, évocation abusive du devoir de réserve par exemple), imposer le respect du temps de travail sans stigmatisation de quiconque, dénoncer le *lean management*, identifier et empêcher les situations de harcèlement, défendre le statut et exiger des formations de qualité... Et bien sûr, revendiquer de nouveaux droits : ce manuel va au-delà du mode d'emploi pour survivre, il propose des armes pour mieux vivre au travail. V. G.

Manuel de survie au management, 36 pages, disponible gratuitement en PDF sur www.cgtservicespublics.fr



Jan Martin, Pierre Tartakowsky, Marie-Jo Kotlicki et Laurent Laporte.

précaire. Le cadre doit désormais se conformer à une certaine "culture du risque", choisir ce qu'il y a de moins dangereux pour la santé des patients, sacrifier une priorité pour une autre faute de moyens – rénover des locaux, remplacer un équipement ou demander des moyens humains par exemple.»

Les cadres ne veulent plus être de simples courroies de transmission

«On peut croire que les cadres auront tendance à faire ce que leur demande leur hiérarchie, et c'est dans l'intérêt des directions de les isoler, poursuit-il. Pourtant, quand ils prennent du recul sur les conditions de travail ou les moyens de mieux travailler, que nous échangeons sur les solutions pour contourner les mesures contraignantes, ils sont en mesure de s'investir autrement pour améliorer les situations de travail. Ils peuvent parfois arbitrer, en fonction de leurs moyens, sur les moyens de fidéliser les équipes, de veiller au temps de travail de chacun, d'embaucher, parfois. Bref ils peuvent agir en convergence avec les intérêts du collectif de travail, et même prendre toute leur place dans notre syndicat, à condition de leur donner la parole, et des responsabilités. Ils doivent se faire entendre sur leurs vécus et leurs besoins, y compris auprès de nous.»

Pour mieux travailler et rendre un meilleur service, il n'existe pas de solution miracle. C'est néanmoins possible en imposant davantage de dialogue et de démocratie dans les collec-

**LES CADRES
PEUVENT AGIR
EN CONVERGENCE
AVEC LES INTÉRÊTS
DU COLLECTIF DE
TRAVAIL, ET MÊME
PRENDRE TOUTE
LEUR PLACE DANS
NOTRE SYNDICAT,
À CONDITION
DE LEUR DONNER
LA PAROLE, ET DES
RESPONSABILITÉS.
ILS DOIVENT SE FAIRE
ENTENDRE SUR LEURS
VÉCUS ET LEURS
BESOINS, Y COMPRIS
AUPRÈS DE NOUS.**

tifs de travail, mais aussi avec les usagers. Les cadres ont nécessairement un rôle d'interface à jouer. Marie-Jo Kotlicki, cosecrétaire générale de l'Ugict-Cgt, présente ainsi quelques pistes pour reconstruire collectivement d'autres relations au travail et pour repenser et redimensionner le service public : « Pour la Cgt, défendre la fonction publique ne peut pas se faire sans les cadres. Il devient notamment urgent de gagner un droit de refus et d'alternative, garanti collectivement, qui permettrait à un cadre de dire non si on lui demande de prendre des mesures potentiellement nuisibles à l'intérêt général, du point de vue de la santé, de la sécurité des équipes ou des usagers, et ce sans être menacé de sanctions. Les cadres, comme les autres agents, doivent être protégés par un statut et un salaire fixes, qui ne dépendent pas de leur comportement ou de performances financières. Les outils du management et de l'évaluation doivent être mis en débat, le travail collectif évalué, la finalité du travail et sa qualité discutés. »

Un management efficace doit reconnaître les compétences de chacun et les utiliser au mieux, dans une logique réaffirmée de service public, accessible à tous, dans l'intérêt général. Porter une telle ambition d'efficacité sociale globale est un défi, le chantier s'avérant énorme mais, comme le souligne un intervenant dans la salle, « si l'État coûte trop cher, combien coûte le moins d'État ? ».

Valérie GÉRAUD

Une réponse aux enjeux

Le statut général des fonctionnaires n'est pas figé dans le marbre. Il est au contraire le moteur de l'adaptabilité de la fonction publique aux nouvelles questions posées, en prenant appui sur la conception du fonctionnaire-citoyen. Propositions.

Doit-on développer des droits et des obligations spécifiques pour les cadres et, plus globalement, pour les métiers d'encadrement, dans un contexte de réformes successives et de transformation des missions? La troisième table ronde réunit Anicet Le Pors, ancien ministre (1981-1983) de la Fonction publique et des Réformes administratives*, et Jean-Marc Canon, secrétaire général de l'Ufse-Cgt. Tous deux débattent des garanties d'emploi et d'exercice des missions, en posant la question des besoins d'amélioration du statut général de la fonction publique: faut-il s'y « accrocher » comme à un « saint sacrement » ou tenter de le réformer, en tenant compte des droits individuels et collectifs, comme des évolutions sociales et territoriales?

Des choix fondateurs toujours pertinents

« Le statut n'est pas un texte sacré, un texte qui ne bougerait pas serait promis à la sclérose et à la disparition. Il doit donc évoluer selon les besoins, notamment en fonction de l'évolution des contextes nationaux et internationaux », répond d'emblée Anicet Le Pors. Tout en faisant une mise en garde: ne pas confondre ce qui relève du statut à proprement parler, c'est-à-dire un ensemble de normes juridiques, de la pratique de la gestion: « Considérer que tout relève du statut accèderait l'idée que toute amélioration de la situation ne pourrait venir que d'une réforme statutaire, ce qui exonérerait le gestionnaire de toute responsabilité. »

Ceci étant posé, Anicet Le Pors développe l'idée selon laquelle les choix qui ont présidé à la construction du statut général des fonction-

naires sont toujours valables. Il en cite au moins quatre: la conception du fonctionnaire-citoyen, à l'opposé du fonctionnaire-sujet; le système de carrière contre le système d'emploi; l'équilibre trouvé entre unité et diversité par l'architecture d'une fonction publique à trois versants. Enfin, le choix de principes républicains ancrés dans l'histoire, à savoir l'égalité, l'indépendance et la responsabilité. Ces choix, explique l'ancien ministre, « ont privilégié la notion de responsabilité à tous les niveaux. C'est la raison pour laquelle on ne trouve pas, dans le statut, des expressions comme "pouvoir hiérarchique", "obligation de réserve" ou "devoir d'obéissance", car il aurait été contradictoire d'affirmer la conception du fonctionnaire-citoyen tout en multipliant les formules relevant du principe hiérarchique. » En réalité, c'est dans la pratique que ces notions existent.

Si Anicet Le Pors inscrit ensuite sa réflexion dans le passé, c'est pour dégager quelques tendances structurelles et en tirer les enseignements. Sur plusieurs siècles, souligne-t-il en substance, elles combinent une expansion administrative continue et une socialisation des financements publics afin de répondre, en particulier, à des besoins sociaux fondamentaux croissants. Or, « à aucun moment, les gouvernements n'ont été en mesure d'inverser ces tendances », comme en témoigne le niveau de prélèvements obligatoires. Il y a donc « une dynamique administrative de long terme » destinée à se poursuivre: « Si certains tendent à affirmer que le capitalisme l'a définitivement emporté et que le libéralisme constitue un horizon indépassable, je pense au contraire que nous sommes à une époque d'interdépendances, d'interconnexions, de coopérations et de solidarités qui donnent toute sa force au concept de service public. »

Une fonction publique attaquée dans ses missions

Ce n'est pas pour autant que le statut général des fonctionnaires ne peut être amélioré, poursuit-il, en proposant au débat une dizaine de chantiers structurels, déjà présentés en 2016 lors d'une audition au Conseil économique, social et environnemental (Cese). Parmi ces chantiers: travailler à la gestion prévisionnelle des effec-

* Coauteur avec Gérard Aschieri de *La Fonction publique du XXI^e siècle*, L'Atelier, 2015.

Lanceurs d'alerte

Faut-il, ou non, travailler à l'intégration d'une meilleure protection des lanceurs d'alerte? Si Anicet Le Pors a exprimé sa réserve sur cette question, les lanceurs d'alerte étant, pour lui, « un symptôme de l'individuation qui marque notre époque », préférant « l'action collective et la mutualisation des informations », il ne s'agit pas d'opposer les deux. L'Ugict-Cgt revendique, comme l'a rappelé sa cosecraire générale, Marie-José Kotlicki, la création d'un véritable droit protecteur. Un droit destiné, en particulier à « rompre l'isolement » des lanceurs d'alerte « avec une mise en mouvement des institutions représentatives du personnel », et donc des organisations syndicales.

contemporains



Anicet Le Pors (à g.)
et Jean-Marc Canon (à dr.).

tifs et des compétences ; mettre en place un système de multicarrières rendu nécessaire par l'allongement de la vie professionnelle et par les évolutions technologiques ; intégrer, justement, dans la réflexion, la question du numérique en garantissant notamment des droits individuels. Anicet Le Pors insiste, en outre, sur la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes mais aussi sur l'effectivité de la «garantie fondamentale de mobilité». Au-delà du statut, il fait enfin la proposition d'un véritable code relatif aux relations de l'administration avec l'ensemble des citoyens-usagers.

La conception du fonctionnaire-citoyen, évoquée par Anicet Le Pors, constitue la porte d'entrée de la réflexion de Jean-Marc Canon : elle est un élément fondateur du statut, toujours porteur d'avenir pour la Cgt. «*En aucun cas, elle n'est un élément qui n'aurait plus sa place dans les enjeux contemporains posés à la fonction publique et à la société. Pour autant, Il nous appartient de faire vivre et de donner, ensemble, de la chair à ce concept.*» Aujourd'hui, en effet, les agents publics sont individuellement attaqués dans la conception qu'ils ont de l'exercice de leurs missions. «*Nous constatons ainsi une multiplication des procédures disciplinaires, voire judiciaires, à l'encontre d'agents publics qui ont simplement, à un moment donné, émis des réserves ou un désaccord. Ceci doit nous alerter, car cela touche justement à l'exercice de citoyenneté dans le service public et la fonction publique*», souligne

LA CONCEPTION DU
FONCTIONNAIRE-
CITOYEN, EST UN
ÉLÉMENT FONDATEUR
DU STATUT,
TOUJOURS PORTEUR
D'AVENIR. IL NOUS
APPARTIENT DE FAIRE
VIVRE ET DE DONNER,
ENSEMBLE, DE LA
CHAIR À CE CONCEPT.

Jean-Marc Canon. Dans le même temps, un décret permet désormais de recruter des contractuels au niveau de l'encadrement supérieur. «*La concomitance de ces exemples montre que nous sommes face à une attaque idéologique extrêmement forte, notamment sur des missions essentielles pour les usagers. En réalité, le fonctionnaire citoyen est, pour ceux qui nous gouvernent, un fonctionnaire qui les empêche de gérer une fonction publique répondant aux besoins du marché.*» Car si la Cgt défend le statut général, c'est parce qu'elle pense qu'avant de représenter des droits et des obligations pour les agents de la fonction publique, il constitue avant tout une garantie pour les citoyens. «*Si nous défendons le statut, ce n'est pas pour avoir ou maintenir des "privilèges" mais pour avoir des agents qui ont les moyens d'être impartiaux et neutres pour faire vivre l'intérêt général.*»

Travailler à une convergence avec les citoyens

Telle est la conception de la Cgt qui ne s'en tient pas seulement à la critique ou à un vœu de retour aux textes fondateurs de 1946 et de 1983 : «*Le statut ne peut être figé dans le marbre. Il est un des moteurs de l'adaptabilité de la fonction publique aux enjeux contemporains. Il nous faut donc, à la Cgt, plus et mieux qu'avant, être porteurs de propositions touchant aussi bien les agents que les usagers de la fonction publique.*» Parmi ces propositions : se poser la question de la traduction, dans le statut, d'une véritable protection des lanceurs d'alerte (voir encadré) ; mieux traduire l'égalité professionnelle pour lutter contre les discriminations faites aux femmes ; renforcer les prérogatives des comités techniques et des pouvoirs d'expertises à l'initiative des organisations syndicales lorsqu'il y a des projets de réforme en termes de missions et d'intérêt général... Il faut aussi, poursuit Jean-Marc Canon, se poser les questions spécifiques liées à l'encadrement. «*De mon point de vue, il faut revenir à moins de statut d'emploi ou de grade fonctionnel, qui mènent notamment à des déroulements de carrière aléatoires. Il faut réfléchir à des systèmes d'évaluation plus objectifs et plus transparents, avec des droits de recours pour les cadres.*» Au-delà, «*aucune bataille ne pourra être gagnée s'il n'y a pas convergence avec les usagers et les citoyens*», un thème fort du débat posant notamment la question du service public rendu. La Cgt, dit le secrétaire général de l'Ufse, ne doit pas avoir peur de se confronter à ce type de débat.

Christine LABBE

CONCLUSIONS

Pour l'encadrement et avec l'encadrement

Le score de la Cgt dans les élections professionnelles de la fonction publique pèsera lourd pour la situation de l'encadrement comme pour l'avenir de la fonction publique elle-même.

5,3 millions d'agents de la fonction publique dont un quart de Cdd sont appelés à voter le 6 décembre. Marie-Josée Kotlicki, co-secrétaire générale de l'Ugict-Cgt, intervient sur les enjeux de ce scrutin professionnel à la lumière notamment des luttes qui ont été menées au cours des derniers mois. Le premier va permettre aux agents de la fonction publique de s'exprimer clairement sur les réformes mises en œuvre, les choix qu'ils veulent porter et les propositions que nous formulons.

Le second est celui de la représentativité syndicale. Le choix de renforcer telle ou telle organisation n'est pas neutre. Pour l'encadrement, voter Cgt c'est promouvoir un syndicalisme qui s'intéresse à ses problématiques, ne nie pas la spécificité de sa place et de son rôle, sans pour autant tomber dans l'impasse catégorielle. Voter Cgt, c'est le vote du progrès social pour toutes et tous au contraire du partage de la pénurie au sein de différentes catégories, culpabilisant les cadres. Notre syndicalisme porte des propositions pour restaurer le rôle contributif de l'encadrement. C'est au sein de l'encadrement que le désarroi est le plus élevé. C'est pourquoi nous voulons travailler avec l'encadrement aux réponses que nous pouvons apporter et à des propositions concrètes.

Des outils pour mener campagne

À l'heure où le management du privé entre au forceps dans la fonction publique et où l'encadrement devient l'enjeu stratégique des transformations, la réponse à ces défis demande un syndicalisme en capacité de bâtir des ripostes et des réponses interprofessionnelles.

Cela suppose de questionner les logiques managériales, de reposer la question de la finalité de l'intérêt général ... mais cela ne suffira pas. Préserver la qualité du service public c'est aussi agir sur le vécu au travail des cadres. L'objectif est de leur donner les moyens d'exercer leur responsabilité sociale.

Les cadres rencontrent quotidiennement des problèmes d'éthique professionnelle et citoyenne; ils sont placés devant le dilemme «se soumettre ou



**Marie-Josée Kotlicki,
cosecrétaire générale
de l'Ugict-Cgt**

se démettre» face à des directives unilatérales de suppressions d'emplois, d'abandons de missions, de réorientation autour de besoins «solvable», de mise en cause de la santé au travail des salariés qu'ils encadrent. C'est pourquoi, l'Ugict-Cgt porte un droit de refus et de propositions alternatives sans sanction afin de faire valoir le sens de leurs missions, le respect de leur éthique et de leur expertise professionnelle.

Nous proposons de renforcer le statut et les garanties collectives intégrant les transformations de la place de l'encadrement et leurs aspirations au sein de la fonction publique.

Cela ne concerne pas seulement les cadres : en changeant leur rôle et leur place, on change en effet la conception de la hiérarchie comme de l'autorité dans la fonction publique, refondée sur la légitimité de la connaissance du travail, de l'expertise et de la technicité de l'encadrement. Pour mener la campagne jusqu'au 6 décembre, l'Ugict-Cgt a travaillé à des outils, comme un kit de représentativité de la Cgt. *«Cela doit permettre d'aller vers l'encadrement, dans les directions d'administrations, les métropoles de la fonction publique territoriale, par exemple; cela doit également montrer et illustrer en quoi la Cgt est un atout décisif pour l'encadrement.»* 