

ACTES DU COLLOQUE



RÔLE ET PLACE DES CADRES DANS LA FONCTION PUBLIQUE

3 NOVEMBRE 2014

Rôle et place des cadres dans la fonction publique

Colloque FO-Cadres

Sommaire

OUVERTURE	2
Éric PERES	2
Secrétaire général de F.O.-cadres	2
Table ronde 1 – Démographie des corps et missions de service public	5
Table ronde animée par Éric VIAL, Journaliste à France Télévisions	5
Intervention de Jean-Claude MAILLY	12
Jean-Claude MAILLY	12
Secrétaire général de la confédération Force Ouvrière	12
Table ronde 2 – Conditions de travail et management	15
Table ronde animée par Éric VIAL, Journaliste à France Télévisions	15
Table ronde 3 – Place des cadres dans la fonction publique	23
Table ronde animée par Éric VIAL, Journaliste à France Télévisions	23
Clôture	34
Pascal PAVAGEAU	34
Secrétaire confédéral, secteur économique	34

Ouverture

Éric PERES

Secrétaire général de F.O.-cadres

Je vous souhaite la bienvenue à la Confédération et vous remercie d'avoir accepté cette invitation à cette première journée débat sur la question des cadres de la fonction publique.

Il m'est souvent opposé qu'un cadre de la fonction publique n'existe pas, en raison de la distinction entre cadres A, cadres B et cadres C. Dans le cadre des élections à venir dans la fonction publique, mais également plus largement, nous avons souhaité mener un débat sur la réalité du rôle et de la place des cadres dans la fonction publique.

Je tenais tout d'abord à remercier nos intervenants, notamment Catherine GRAS, mon camarade Jean-Christophe LANSAC, Trésorier du syndicat DGFIP, qui a organisé les relations avec les syndicats présents, mon camarade Gilles CALVET, du CH-FO, qui, dans le cadre du comité de pilotage, a développé les thèmes des différentes tables rondes, ainsi que Éric VIAL, qui nous fait l'honneur d'être toujours disponible pour animer nos débats.

La question des cadres dans la fonction publique ne va pas de soi. Jusqu'à présent, F.O. Cadres a essentiellement porté son attention sur les cadres dans le secteur privé, où leur organisation relève bien souvent du parcours du combattant. En outre, les cadres, agents et syndicats de la fonction publique semblaient plus organisés, notamment à travers la gestion de leur corps.

Dans le secteur privé, un cadre n'encadre pas toujours ; il peut être expert. Certaines références, notamment au sein des conventions collectives et des retraites complémentaires, permettent toutefois de classer les individus dans l'encadrement. Des éléments, tels que la rémunération, l'autonomie, la qualification, la responsabilité ou la délégation de responsabilité, concourent à la définition du cadre, consacrée juridiquement par la jurisprudence de la Cour de cassation sur les avantages catégoriels, la Convention AGIRC de 1957, l'existence d'un collège, dit « *Encadrement* » au sein des prudhommes ou encore par les conventions collectives des entreprises de plus de 500 salariés.

Cette classification est plus complexe dans la fonction publique. Au sein des trois fonctions publiques que sont l'État, la fonction territoriale et hospitalière, cette notion de cadre est une pure convention. Avant les accords Durafour en 1993, le terme de « cadre » était employé au pluriel, pour chacune des catégories (A, B et C). Les distinguer ainsi aujourd'hui relèverait d'un archaïsme.

La LOLF en 2001 a ensuite introduit la notion purement budgétaire de cadre A+, excluant le premier grade de la catégorie A. Récemment, la notion de Cadre A++ a émergé, correspondant aux fonctionnaires qui ne sont plus rémunérés sur une grille chiffrée, mais selon des lettres. Dans la pratique, deux types de cadres sont distingués. Les premiers, les moins nombreux, exercent une fonction d'encadrement et d'animation d'une équipe de collaborateurs. Les seconds, « *les sachants* » exercent une fonction d'expert de métier.

En termes de volume, la proportion de Catégorie A est actuellement de 53 % dans la fonction publique d'État, 29 % dans l'hospitalière, et 9 % dans la territoriale. En 2000, ces données s'établissaient à respectivement 41,7 % pour la fonction publique d'État, 13,1 % pour la fonction publique hospitalière et de 7,9 % pour la fonction publique territoriale. La proportion conséquente de cadres dans la fonction publique d'État est notamment liée au poids important des enseignants, qui relèvent de la Catégorie A.

Un véritable malaise émerge, lié aux conditions d'exercice des missions des agents et à la question de la rémunération, en particulier entre les débuts et les fins de carrière au sein même d'une catégorie A. La revalorisation nécessaire des Catégories C, afin que leur rémunération ne soit pas inférieure au SMIC, implique que les échelons indiciaires de la Catégorie A soient bloqués depuis de nombreuses années. S'y ajoute le blocage de la valeur du point d'indice depuis le 1^{er} août 2010 pour tous les fonctionnaires, quelle que soit leur catégorie. À cet égard, la création de la garantie individuelle du pouvoir d'achat ne constitue qu'une réponse parcelle, puisqu'elle ne concerne qu'une minorité d'agents de Catégorie A parvenus en fin de carrière.

Par ailleurs, les fonctionnaires sont profondément attachés à l'acte juridique unilatéral qui constitue le statut. Dans le langage commun, les fonctionnaires sont dépeints comme protégés de tous les maux du monde du travail, notamment grâce à leur statut. Ce « bouclier » protège en effet l'agent, mais également l'usager de la fonction publique. Il permet à l'agent fonctionnaire de faire valoir son indépendance par rapport au pouvoir politique. Les droits spécifiques des fonctionnaires ont pour contrepartie des obligations spécifiques, exorbitantes du droit commun.

De plus, la fonction publique est aujourd'hui soumise, au même titre que le secteur privé, à des politiques de rationalisation économique. Une baisse des effectifs par le biais du non-remplacement des fonctionnaires, se conjugue à une réduction des dépenses publiques, et donc des budgets alloués aux administrations, sous couvert de réformes supposées essentielles pour rationaliser et renforcer la qualité du service public. La fonction publique traverse actuellement une forme de privatisation d'une part importante de ses missions et services, pour répondre à des impératifs budgétaires et économiques, au regard des critères de Maastricht.

La question de la réforme est à double tranchant. La puissance publique doit être réformée, afin qu'elle retrouve sa force grâce à une réallocation de moyens et d'effectifs. Les réformes jusqu'à présent menées conduisent toutefois à une présence moindre de l'État, par une réduction du volume, avec des conséquences dramatiques en termes de service rendu aux usagers.

Ces questions, qui traversent la fonction publique, concernent également ses cadres. Comme dans le secteur privé, être cadre dans la fonction publique induit d'être partagé entre la réalité de sa mission dans le cadre de sa position hiérarchique. Il doit ainsi mettre en œuvre des projets contradictoires avec sa vision du service public et avec son engagement au service du public. Ces injonctions paradoxales peuvent créer des distorsions importantes au sein de la fonction publique, notamment auprès des cadres.

F.O. Cadres considère que la défense des services publics et de tous les agents de la fonction publique constitue l'une de ses missions. Cette question nous concerne en tant que syndicaliste, pour renforcer notre organisation, mais également en tant qu'usager, car le service public constitue l'ossature essentielle de notre République.

Éric VIAL

Cette conférence vise également à aborder la question des élections du 4 décembre

Éric PERES

En effet, cette conférence s'inscrit dans le cadre d'une campagne électorale. Les élections professionnelles du 4 décembre au sein de la fonction publique constituent une étape stratégique, notamment en termes de représentativité du syndicat F.O.

Néanmoins, ce colloque vise surtout à initier une réflexion sur la situation et le rôle des cadres dans la fonction publique, afin de prendre position sur une réflexion essentielle. Indépendamment de la définition du statut ou des règlements, la réalité sociologique de l'encadrement dans la fonction publique est préoccupante. Certains cadres ont des responsabilités pénales. D'autres assurent la gestion de trois ou quatre services, parfois disséminés sur un territoire, sans disposer de l'encadrement ou des effectifs nécessaires.

Ils prennent ainsi des risques. F.O. doit pouvoir répondre aux préoccupations de ces cadres. Tenir ce débat permet ainsi d'occuper le terrain. Force Ouvrière n'a jusqu'à présent pas pris sa responsabilité de parler des cadres dans la fonction publique.

Éric VIAL

Le sujet de la place et du rôle des cadres dans la fonction publique en recouvre de nombreux autres : la valeur du point d'indice qui n'est pas majoré depuis le 1^{er} août 2010, le tassement constant de la grille indiciaire des écarts hiérarchiques, la définition de la notion de cadre dans la fonction publique, la proportion de cadres parmi l'ensemble des agents des trois fonctions publiques, les raisons de l'attachement de l'acte juridique unilatéral qui constitue le statut général.

Peut-on réformer l'État sans l'affaiblir ? Mieux d'État avec moins d'État, est-ce possible ?

Éric PERES

À la suite de cette journée débat, des actes devront être entrepris en capitalisant sur les réflexions menées tout au long du colloque, notamment sur la rémunération des cadres de la fonction publique, leur évolution de carrière, leur statut, leur traitement ou encore leurs conditions de travail.

Nous oublions bien trop souvent que les cadres fonctionnaires sont frappés de plein fouet par les risques de *burn-out*, notamment dus aux injonctions paradoxales. Par ailleurs, ce statut, qui protège l'agent fonctionnaire du pouvoir politique, peut parfois devenir un carcan. Un fonctionnaire confronté à ces difficultés ne peut pas facilement quitter la fonction publique, au regard d'un investissement particulier et d'un attachement à son statut. Les fonctionnaires, notamment dans la fonction publique hospitalière, sont de plus en plus confrontés à l'exercice délicat et contradictoire de répondre à l'exigence de l'éthique de la mission publique tout en rationalisant les coûts.

Le but n'est pas d'établir des préconisations, mais d'ébaucher des lignes fortes de revendication, pour rappeler que le service public, dont les cadres sont un élément structurant, nous concerne tous.

Table ronde 1 – Démographie des corps et missions de service public

Table ronde animée par **Éric VIAL**, Journaliste à France Télévisions

Ont participé à cette table ronde :

Christian GROLIER, Secrétaire général de la Fédération générale des fonctionnaires d'État F.O.

Jean-Pierre OULHEN, Secrétaire adjoint du Syndicat des Cadres Hospitaliers F.O., directeur de trois établissements médico-sociaux (EPAD)

Johann LAURENCY, Secrétaire fédéral de la Fédération des services publics et de santé F.O.

Christian GROLIER

La Fédération Générale des Fonctionnaires (FGF) est attachée à la fonction publique de carrière, à travers le leitmotiv « *A diplôme égal, salaire égal* ». Il ne s'agit pas de considérer une mission par rapport à des revenus, mais bien des catégories par rapport à la grille indiciaire, colonne vertébrale du statut.

Outre une garantie de l'emploi, le statut renferme les valeurs que porte la République : liberté, égalité, fraternité, laïcité. Ces valeurs d'égalité, de service rendu et de neutralité, quel que soit le parti politique au pouvoir, sont essentielles. Certains politiques veulent supprimer le statut, au prétexte que le coût d'un fonctionnaire est élevé, en établissant notamment des contrats de cinq ans, soit la durée d'un mandat présidentiel. Des agents publics seraient ainsi amenés à mettre en œuvre des politiques publiques correspondant à la tendance politique du moment. Ce fonctionnement ne permettrait pas la continuité du service public et l'égalité de traitement des usagers. Cela explique notre attachement au statut, et donc aux catégories et à la grille indiciaire.

La problématique des surdiplômés, si elle concerne l'ensemble des niveaux, est particulièrement prégnante dans la Catégorie A. Certains plans de requalification, qui ont fait progresser de la Catégorie B vers la Catégorie A *via* la troisième année de diplôme, posent la question de l'encadrement. Un professeur des écoles est recruté avec un Master, tandis qu'un Bac +3 peut intégrer l'ENA. Ce delta est complexe à gérer. La FGF porte la création d'une quatrième catégorie, « A+ », avec une adaptation aux nouvelles exigences de diplômes, imposées par l'Union européenne.

Par ailleurs, les cadres fonctionnaires éprouvent de grandes difficultés quant à leur rémunération. Le gel de la valeur du point d'indice s'ajoute au tassement de la grille depuis plusieurs années. En moyenne, un agent de Catégorie A démarre péniblement avec un traitement de 15 % supérieur au SMIC, ce qui amoindrit l'attractivité à la Catégorie A. Une étude sur les rémunérations depuis 1948, menée avec l'IRES, est révélatrice du tassement de la grille et de la dévalorisation de toutes les catégories. Le seul moyen actuel de sortir de cette spirale négative sur la rémunération et le pouvoir d'achat est de porter l'intégration des primes dans le traitement. Nous diffuserons dans quelques jours un document sur le sujet, consacré à l'encadrement.

Par ailleurs, les premières réformes structurelles, notamment depuis 2010 avec les directions départementales interministérielles, ont donné l'impression que l'État voulait réduire son rôle d'opérateur. Si seules les Catégories B et C devaient être concernées, la réduction et l'externalisation des missions et des services affectent indirectement les catégories supérieures. La diminution du nombre de directions territoriales impacte fortement l'emploi des cadres. À cet égard, la réforme territoriale en cours, qui semble prévoir la suppression des Conseils généraux ou encore l'amoindrissement du rôle préfectoral, aura d'importantes répercussions sur les agents, mais également sur les

cadres, notamment dans les services Support. Dans la perspective du rapport Pêcheur, la fonction publique envisage la fin des catégories de fonctionnaires pour établir des cadres fonctionnels « *transfonction publique* ». Ils auront d'abord pour vocation de s'adapter aux fonctions Support. Ces dernières, souvent considérées comme identiques dans tous les services, sont vouées à être fusionnées ou mutualisées sous un même vocable, sans que l'impact ou la rémunération ne soient connus.

La FGF démontre donc une forte volonté de défendre le statut général, les statuts particuliers de corps et la grille indiciaire unique.

Jean-Pierre OULHEN

Mes propos porteront essentiellement sur les corps de direction que fédère le CH-F.O. : directeurs d'hôpitaux, directeurs d'établissements sanitaires, sociaux et médico-sociaux et les directeurs de soin. Les autres Catégories A de la fonction publique hospitalière pourraient cependant être concernées.

La proximité des élections professionnelles dans la fonction publique a permis d'obtenir des éléments chiffrés sur les effectifs de ces corps de direction. Entre 2011 et 2014, 400 postes de directeurs d'hôpitaux, 100 postes de directeurs d'établissements sanitaires, sociaux et médico-sociaux ainsi que 100 postes de directeurs de soins ont été supprimés, dans des corps regroupant globalement 5 000 agents. En peu de temps, un pourcentage relativement conséquent des effectifs est concerné par cette baisse.

Corrélativement, nous constatons également une baisse des effectifs de l'école de formation de ces corps de direction, l'École des Hautes Études en Santé Publique (Rennes). Depuis une dizaine d'années, ses effectifs ont été divisés par deux.

Néanmoins, la fonction publique hospitalière n'a jamais été officiellement concernée par la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) ou par une volonté politique affichée de réduction des effectifs. Cette tendance s'est notamment accentuée au milieu des années 2000 lorsque le discours officiel a implicitement démontré une volonté de maîtriser, voire de diminuer, les effectifs de cadres de direction, à travers les projets de regroupements d'établissements ou les des différentes revalorisations statutaires. Lorsqu'ils se sont retrouvés en position de négociation, les corps de direction ont obtenu certaines améliorations, notamment de leur rémunération, en contrepartie d'une maîtrise des effectifs, qui n'a toutefois jamais été formalisée par écrit dans les différents protocoles. Le protocole de 2005, qui marquait une revalorisation relativement intéressante des directeurs d'hôpitaux grâce à un alignement de leur statut sur celui des administrateurs civils, s'accompagnait d'une baisse des effectifs. Les deux organisations qui ont signé ce protocole, que F.O. n'avait pas sanctionné, sont en partie responsables de cette situation.

En effet, les conditions d'exercice des directeurs dans les établissements se sont sensiblement dégradées, notamment en raison de la multiplication des intérim. La fonction publique hospitalière est également concernée par le principe de continuité du service public, impliquant que les vacances de postes soient pourvues par des intérim de direction. De nombreux collègues doivent gérer, outre leur propre établissement, d'autres structures, en attente de personnel de direction, souvent pour une longue période, ce qui entrave considérablement la qualité de leurs conditions de travail.

En outre, les tutelles, constatant des vacances de postes, procèdent à des regroupements quasiment forcés des structures.

Cette politique est purement malthusienne en matière de gestion des corps de direction. La politique affichée de volonté de regrouper les établissements, sous couvert d'améliorer la gestion et de mutualiser les compétences pour réduire les coûts, est-elle à l'origine des effectifs ? Cette dynamique serait compréhensible. Ou bien la baisse des effectifs justifierait-elle la volonté politique affichée de regrouper les établissements ?

Johann LAURENCY

La fonction publique territoriale a fêté ses trente ans d'existence en juillet dernier. Elle compte 1,9 million d'agents, dont 17 à 20 % d'agents non titulaires. Sa structure révèle un taux d'encadrement relativement faible, si seuls les collègues de Catégorie A sont comptabilisés. Cette faible proportion s'explique notamment par la diversité des missions assumées par les collectivités territoriales et leurs établissements publics. Ces missions dépendent des strates des collectivités et de leur nature.

Par exemple, les communes ont historiquement poursuivi des missions de service public de proximité. Leur structure est donc essentiellement composée d'agents d'exécution (Catégorie C), avec un encadrement peu fourni. Les départements présentent une structure totalement différente. Si les services de proximité avec le public sont également nombreux, le déploiement des politiques sociales nécessite un personnel qualifié. Ainsi, le poids de l'encadrement technique de proximité, essentiellement dans la filière sociale, est important. Les régions constituent à l'origine des collectivités territoriales de mission et de conception, à travers les politiques de développement économique, de transport ou encore d'aménagement du territoire. Structurellement, les effectifs des régions comprennent un fort encadrement (plus de 50 % de Catégories A en moyenne). La structure de la population-cadre est fortement liée aux missions assurées par chaque collectivité.

S'agissant des établissements publics des collectivités, notamment ceux de coopération intercommunale, la structure de leur l'encadrement peut fortement varier. Par exemple, le taux d'encadrement d'une communauté de communes, qui poursuit des missions de développement économique, est important, contrairement aux communautés d'agglomération et communautés urbaines, qui assurent des missions de service public de proximité. Dans les collectivités territoriales, la proportion et le positionnement de l'encadrement sont fortement corrélés à la nature et à la taille de l'entité.

L'encadrement est plutôt diversifié. De par un statut copié sur celui de l'État, la fonction publique territoriale est composée d'un encadrement intermédiaire, relevant de la Catégorie B, et d'un encadrement au sens strict, relevant de la Catégorie A qu'il soit expert ou encadrant. En fonction des caractéristiques de la collectivité, des agents, dits « Cadres C », tels que les secrétaires de communes de moins de 2 000 habitants, peuvent se retrouver en situation de responsabilité et d'autonomie. Ces agents, souvent diplômés à Bac +2 ou 3, passent des concours de Catégorie C pour s'assurer un emploi. Le vote de lois exonérant les élus de certaines responsabilités, ils peuvent être directement mis en cause dans le cadre de leur mission.

La variété de l'encadrement dans la fonction publique territoriale est également due aux huit filières de la fonction publique. L'encadrement est ainsi divers et éclaté sur l'ensemble du territoire.

En outre, les Catégories A peuvent être divisées en plusieurs classes : cadres experts, cadres encadrants et cadres de direction. L'une des particularités de la fonction publique territoriale est la position d'emploi fonctionnel. La prégnance et la proximité avec le politique, qui est souvent l'employeur direct, sont assez fortes en fonction de la taille de la collectivité. Une partie des emplois supérieurs de direction est assumée par des cadres d'emploi fonctionnel. Ils peuvent être *Chargés de fonction*, après un changement de couleur politique dans les collectivités. Cette situation interroge. Pourquoi les élus, exécutifs des collectivités, ont-ils besoin de ces emplois fonctionnels ? La position du cadre dans la fonction publique permet aux agents d'assumer leur rôle et mettre en œuvre les politiques demandées sans problèmes d'éthique.

La structure est donc diversifiée. Le sujet brûlant de la réforme territoriale en cours la rendra encore plus mouvante, avec la mise en place de « super » régions et la création de métropoles aux statuts différents. Ces super structures nécessiteront, dans le cadre de la conception et de l'application des politiques, la mise en place d'un taux d'encadrement plutôt important. Le législateur n'a malheureusement pas prévu cela. Il a privilégié des

mutualisations de service pour les établissements publics de coopération intercommunale, ce qui impactera de prime abord l'encadrement. Le législateur a en outre prévu que ces mutualisations seront un outil d'attribution de la dotation globale de fonctionnement aux collectivités, à travers un coefficient de mutualisation, qui sera assis uniquement sur la diminution de la masse salariale des services mutualisés. L'évolution des services fonctionnels et les établissements publics de coopération intercommunale impactera négativement et considérablement les cadres territoriaux.

Outre cette réforme, il est nécessaire de réfléchir à l'évolution d'un cadre de la fonction publique territoriale. Pour éviter le développement des emplois fonctionnels, assimilés à des emplois politiques, les dernières tentatives de réformes prévoient une structuration en deux niveaux d'encadrement, séparant le Cadre A du Cadre A supérieur et la création d'un niveau supra, tels que les administrateurs territoriaux. Cette tendance à faire émerger un encadrement supérieur renforcé dans la FPT impose des évolutions importantes en cours et à venir. Il est nécessaire que le statut, outil flexible, puisse être renouvelé. Force Ouvrière doit être force de proposition en matière statutaire afin que la colonne vertébrale du statut ne soit pas victime des différentes modifications d'une fonction publique territoriale déjà fragile. Des tentatives importantes et aisées d'exclure l'encadrement de la fonction publique territoriale, compte tenu du peu de missions régaliennes assurées, doivent être combattues.

Gilles CALVET, Permanent syndical, directeur d'établissement médico-social

La diminution de l'effectif des directeurs dans la fonction hospitalière résulte en effet d'accords et de protocoles de 2005, desquels F.O. n'était pas signataire. Il relevait d'un troc : de la rémunération contre des emplois. L'habillage visait à ce que les cadres de direction de la fonction hospitalière se consacrent quasiment exclusivement aux missions stratégiques du directeur. Mais quels sont les éléments relevant du stratégique ou de l'opérationnel au sein des établissements ?

Par ailleurs, la démographie problématique des corps de direction tient non seulement à un recrutement au mieux stationnaire, au pire en recul, mais également à un départ très important du nombre de directeurs d'établissements vers d'autres horizons au sein de la fonction publique hospitalière. De nombreux directeurs des SSS deviennent directeurs d'hôpital, s'investissent dans l'associatif ou se dirigent vers le privé lucratif, qui offrent des rémunérations plus élevées et de meilleures conditions de travail. Cette situation interpelle, pour tout un pan de notre fonction publique et pour l'idée même que l'on se fait de la prise en charge et de l'accompagnement social et médico-social dans notre pays.

Benoît RICHARD, DGFIP

Je pensais que vous aborderiez également le problème démographique de la pyramide des âges. L'âge moyen des fonctionnaires de la DGFIP s'établit à 49 ans. Le service subira une réduction de 2 000 emplois en 2015 afin de compenser l'embauche dans d'autres administrations d'État. Cette réduction continue des effectifs dans la fonction publique d'État, notamment dans les ministères financiers, implique un vieillissement de la population fonctionnaire. L'administration ne recrute pas de jeunes, encore moins de jeunes cadres. Un corps qui ne se renouvelle pas se crispe. Les changements deviennent de plus en plus difficiles à conduire, ce qui est négatif.

Parallèlement, je constate la différence d'attitude des jeunes entrants. Ils entrent dans la vie active en multipliant les métiers. Ils ont une profonde envie de travailler dans l'administration. On ne donne pas cette chance à davantage de jeunes, notamment en Catégorie B, où les promotions internes sont plus nombreuses que le recrutement sur concours externe.

Christian GROLIER

Malgré l'absence de précisions par catégorie ou par ministère, la fonction publique territoriale constitue le versant le plus âgé. Des recrutements interviennent sur les

Catégories A, mais dans des corps plus généralistes, tels que les IRA. Ces derniers, écoles chargées du recrutement des attachés, permettent de développer une culture de cadre, qui manquait dans la fonction publique. Certains ministères, notamment économiques et financiers, subissent, en particulier depuis 2007, le redéploiement des effectifs et la suppression de postes. L'accès à la Catégorie A ne peut uniquement être assuré par les promotions internes. Un recrutement direct doit être maintenu. Cependant, la solution n'a pas encore été trouvée, notamment dans des ministères où les effectifs sont réduits. La FGF ne dispose pas de ces données chiffrées précises. Les discussions ne peuvent donc être menées que par ministère et par fédération de syndicats concernés.

Laurent ROSE-HANO, DGFIP

Le slogan de la FGF « *A diplôme égal, salaire égal* » peut porter à confusion. En effet, les jeunes réussissant les concours (des Catégories A, B ou C) détiennent tous le même diplôme : un Master. La FGF désire-t-elle donc que toute la fonction publique soit rémunérée au même niveau ?

Christian GROLIER

Non, le salaire doit être égal à diplôme requis pour passer le concours d'une catégorie, uniquement sur le point de départ et d'arrivée. À l'intérieur de la grille indiciaire, plusieurs grades peuvent intervenir. L'exemple des infirmières est révélateur. La FGF n'a pas voté en faveur d'un rattachement des infirmières à la Catégorie A au sein de la fonction publique d'État. En effet, si la reconnaissance de la troisième année et leur accès à la Catégorie A constituaient un progrès, leur grille indiciaire demeurerait inférieure en indice terminal à celle d'attaché. Dans une fonction publique de carrière, la FGF considère qu'à catégorie égale, la grille indiciaire doit être égale en début et en fin de carrière.

Hélène FAUVEL, Secrétaire générale du Syndicat national F.O. des Finances publiques

Le problème de la pyramide des âges n'est pas spécifique à la DGFIP puisque la suppression d'emplois touche l'ensemble des services, impliquant un vieillissement généralisé de la fonction publique. Si la société est vieillissante, les jeunes éprouvent des difficultés à entrer dans la vie active, alors que la réforme des retraites oblige les anciens à travailler plus longtemps. Cette contrainte est absurde en France puisque le taux de natalité permet le renouvellement des générations.

L'âge moyen s'établit effectivement à 49 ans au sein de la DGFIP, au sein de laquelle deux emplois sur trois ne sont pas renouvelés. Ce non-remplacement des départs à la retraite, qui ne devait au départ impacté que les Catégories C, concerne désormais les Catégories B et A. Compte tenu des restrictions budgétaires et des difficultés en termes de promotion interne, de nombreux emplois de débouchés pour les personnels de Catégorie A devront relever longtemps du premier grade de la Catégorie A. Il serait donc pertinent de déterminer une action collective, afin que la fonction publique de carrière soit maintenue et défendue en dépit des restrictions budgétaires. Ces actions doivent porter sur les trois versants de la fonction publique, malgré les différences de pourcentage d'encadrement.

Nous avons intérêt à valoriser nos activités, à montrer l'intérêt du service public, quel qu'il soit. Peu de jeunes arrivent aujourd'hui dans la fonction publique, en raison du non-renouvellement des départs à la retraite. Le service ne pourra toutefois s'améliorer sans sang neuf.

Johann LAURENCY

Malgré un taux d'encadrement faible, la place des cadres est primordiale dans la FPT. L'encadrement a été délaissé au sein de la Fédération pendant trop longtemps. Nous nous efforçons désormais syndicalement de traiter les problèmes qui s'adressent aux cadres de la FPT.

Par ailleurs, les nouvelles embauches dans la fonction publique, à l'instar des dynamiques observées dans le privé, se font en CDD ou en intérim. Les jeunes dans la fonction publique sont essentiellement non-titulaires, ce qui pose problème.

Certains employeurs ont la volonté de professionnaliser certains concours. Si cette volonté semble pertinente pour les professions réglementées, elle explique pour d'autres professions le vieillissement de la population. En effet, les candidats présentant plusieurs années d'expérience dans le privé et intégrant la fonction publique, souvent suite à un accident de carrière, sont naturellement privilégiés lors du concours par rapport à des jeunes. En outre, le concours donne droit à l'occupation théorique d'un poste au sein de la FPT, mais ne donne pas droit à un recrutement, qui passe par un circuit traditionnel d'entretiens et de mise en concurrence des candidats.

Enfin, le message pour la défense de l'encadrement est parfois difficile à communiquer dans une fonction publique territoriale, où 75 % d'agents sont de Catégorie C. La structure de l'organisation syndicale reflète en effet les effectifs sur le terrain.

Jean-Pierre OULHEN

La fonction publique hospitalière a constitué historiquement une terre d'accueil, notamment des directeurs. Le corps des directeurs des établissements sociaux et médico-sociaux a accueilli de nombreux fonctionnaires, pour lesquels l'avenir au sein de l'administration était fortement restreint.

Préserver une sorte d'équilibre entre toutes les voies d'entrées dans les corps constitue une autre problématique. La principale voie d'entrée est devenue le détachement, devant les entrées *via* les trois concours. Les détachés sont en général plus âgés que les personnes entrant par voie de concours, impactant la pyramide des âges et provoquant des phénomènes d'assèchement d'autres corps. En interne, de nombreux directeurs d'établissement partent vers des postes de directeurs d'hôpitaux. Ce principe de vase communicant peut donc générer certaines difficultés.

Jeanne JOUANNO, DGFIP

Comment la fonction publique territoriale ressent-elle l'opposition faite entre les différents corps de la fonction publique ? Les médias insistent en effet sans cesse sur l'augmentation des effectifs de la fonction publique territoriale, accusée de causer le déficit actuel.

Johann LAURENCY

Il est vrai que les effectifs de la fonction publique territoriale ont augmenté, notamment en raison des transferts des fonctionnaires de l'État, mais également des évolutions de missions. Quelle famille emménage dans une collectivité sans crèche, sans système de garde d'enfants, sans équipements sportifs, etc., qui nécessitent des personnes pour les entretenir ? Les entités associatives qui en sont chargées constituent du « public déguisé », puisqu'elles bénéficient de subventions importantes. L'évolution des besoins de service public et de ses missions nécessite une évolution de ses effectifs. Le nombre de fonctionnaires doit être fonction des besoins de service public, et non lié à des contraintes budgétaires dictées par des instances supranationales.

Les évolutions à venir ne sont cependant pas de bon augure, notamment pour nos collègues-cadres.

La Fédération informe régulièrement au sujet de cette réforme territoriale, à travers ses structures décentralisées. Elle communique également directement, notamment dans les espaces des futures métropoles. De nombreuses conférences ont été organisées. Le public n'était toutefois pas nombreux. Il semble que les agents, notamment cadres, ne soient pas conscients des risques qui pèsent sur eux. Beaucoup pensent que leur poste et leurs attributions sont si importants qu'ils ne seront pas supprimés. Le discours politique n'est toutefois pas rassurant à ce sujet. Cette absence de prise de conscience est

accentuée par des expériences passées de mutualisation qui avaient entraîné une augmentation de l'encadrement, grâce à la création de nouvelles strates d'encadrement. Chacun s'y retrouvait, malgré des effets de déclassement. Cette expérience ne se renouvellera pas dans le cadre des mutualisations à venir, notamment au regard des diminutions d'effectifs envisagées.

Philippe SOUBIROUS, Fédération Générale des Fonctionnaires

Je tiens à remercier Éric PERES et l'UCI de cette initiative, car la question des cadres est centrale aujourd'hui dans la fonction publique de l'État. Au-delà de l'évènement électoral, la réflexion sur l'encadrement dans la fonction publique est majeure pour une organisation syndicale. Le barycentre de la fonction publique a évolué de la Catégorie B à la Catégorie A.

Dans ses propos introductifs, Éric PERES faisait la distinction entre un cadre par son statut, celui du privé, et un cadre par sa carrière, voire par sa fonction, celui de la fonction publique. Cette subdivision, correspondant à la différence entre un contrat et un statut, doit-elle être conservée, ou la notion d'encadrement doit-elle glisser vers une autre approche ?

Des discussions récemment initiées avec la fonction publique pourraient conduire à une révolution copernicienne dans la manière d'appréhender l'encadrement à travers des évolutions de carrière. Aujourd'hui, le cadre est dans un moment du véhicule statutaire, soit qu'il y est entré par le biais des IRA en voie directe, soit qu'il arrive dans cet encadrement par une promotion interne.

La question de la démographie nécessite une approche quantitative et une approche qualitative. Selon la première, le nombre de fonctionnaires diminue, contrairement à la proportion de Catégories A. Cette évolution peut produire des effets néfastes, notamment une perturbation des services et de leurs cultures. Dans les services de l'État, les Catégories B et C sont de moins en moins nombreuses.

Selon la seconde, les nouveaux entrants ne sont plus ceux d'hier. Le niveau d'études global de la population a tant évolué que les collègues de Catégorie B sont souvent plus diplômés que les anciens Catégories A. Pourra-t-on, voudra-t-on, conserver ce mécanisme de carrière alors que la clientèle n'est plus la même ? Les services ne prennent pas en compte les prétentions de ces diplômés à évoluer vers des Catégories A, lorsqu'ils entrent par la voie des concours de Catégories B ou C. Ils se servent des compétences et des savoirs nécessaires pour développer la fonctionnalité et les emplois, en adaptant la GRH à la valeur du stock. Le statut ne fait plus la valeur du stock, mais le stock fait la valeur de la structure d'emploi.

L'appréhension des catégories est jusqu'à présent ascendante. Le statut relève d'une verticalité. La notion de grille indiciaire identique pour tous est fortement liée à une fonction publique de carrière où les catégories sont hiérarchisées. Le risque est donc de voir émerger une approche horizontale. Le stock de diplômés de l'enseignement supérieur entrant dans la fonction publique est important. Les RH y puiseraient ainsi en fonction des besoins les compétences pour les placer à un moment fonctionnel, dans un emploi. L'espace statutaire se construira ainsi selon cette dynamique, comparable à celle du privé. Le risque est grand de voir l'encadrement dans la fonction publique disparaître au profit d'une logique d'emploi. La Catégorie A est la plus ouverte à ce type de réformes, car elle est hétéroclite. Le risque est grand qu'au gré de ces mécanismes de fusion et d'harmonisation, la dimension statutaire fondamentale disparaisse. Elle doit cependant être maintenue, notamment au travers du principe de parité des grilles, au risque de voir le fonctionnaire disparaître lors de la suppression de son emploi.

Intervention de Jean-Claude MAILLY

Jean-Claude MAILLY

Secrétaire général de la confédération Force Ouvrière

Mes chers camarades, bonjour à tous et à toutes,

Le service public au sens large regroupe la fonction publique d'État, hospitalière et territoriale, mais également les salariés de Pôle Emploi, qui ne sont pas fonctionnaires, ou ceux de la sécurité sociale, salariés de droit privé qui participent à une mission de service public.

Depuis notre Congrès confédéral de 2000, nous avons fortement mis l'accent sur la défense des valeurs républicaines : liberté, égalité, fraternité, auxquelles peut être ajoutée la laïcité. À l'époque, nous commençons à observer que, sous l'effet de politiques économiques néolibérales, les missions du service public étaient progressivement remises en cause. Une République ne peut exister sans service public, et donc sans agents du service public. La situation s'est depuis dégradée.

Lorsque Nicolas SARKOZY a été élu Président de la République en 2007, je l'ai rapidement rencontré en tête à tête. Il avait alors affirmé qu'il tiendrait ses promesses de campagne, et ne remplacerait pas un fonctionnaire sur deux partants en retraite. Au nom de F.O., je lui ai demandé qu'avant d'entamer toute réforme, un débat se tienne sur le rôle et les missions du service public républicain. Je lui ai proposé de remettre en place le Commissariat au Plan, lieu de discussions démocratiques, réunissant des experts, des hauts fonctionnaires, des représentants du patronat et des syndicats. J'ai la preuve écrite qu'il a accepté cette proposition, qu'il n'a pourtant jamais concrétisée. En outre, la révision générale des politiques publiques s'est mise en place, pour des raisons de politiques économiques et de restrictions budgétaires. De très hauts fonctionnaires et des experts y ont été associés, ce qui semble pertinent, mais également d'importants cabinets privés, ce qui posait un problème moral. Parallèlement à cette révision, la loi « *Hôpital, Patients, Santé et Territoire* » a été votée.

En 2012, François HOLLANDE est élu Président. À nouveau, je le rencontre et lui tiens le même discours. Il accepte ma proposition. Le Premier ministre, Jean-Marc AYRAULT, nous accorde la remise en place du Commissariat au Plan, renommé *Commissariat à la Stratégie et à la Prospective*, à qui il demande dans la feuille de route du gouvernement de réaliser rapidement un rapport sur le rôle et les missions du service public républicain. Grâce à cette meilleure visibilité, chacun prendrait ensuite ses responsabilités, notamment les parlementaires et le gouvernement auxquels incombe la décision finale. Depuis 2013, le Commissariat n'a toujours pas initié ces travaux. Malgré l'annonce d'un début prochain des travaux, je demeure prudent. En effet, la RGPP est terminée et la Modernisation de l'Action Publique (MAP) a déjà été mise en place. Si la MAP prévoit quelques aménagements sur la loi « *Hôpital, Patients, Santé et Territoires* », la seule différence avec la RGPP est que les cabinets privés ne participent plus aux décisions, bien qu'ils demeurent consultés.

Cette situation explique la rédaction par F.O. d'un premier livre Le livre noir de la révision générale des politiques publiques, exposant les conséquences de cette révision de manière globale, et pas uniquement sur la révision des statuts. L'accent a été mis sur les conséquences des politiques menées, notamment économiques, sur le terrain pour les usagers et les citoyens.

Nous n'avons pas été entendus. Nous avons donc décidé de publier le livre remis aujourd'hui, qui regroupe 250 exemples précis illustrant les conséquences des politiques menées en termes de service public républicain. À noter que le service public n'est pas

toujours républicain. Un service public républicain doit être capable de répondre aux valeurs républicaines, et notamment d'assurer un minimum d'égalité de droits entre l'ensemble des usagers et des citoyens. Aucune remontée n'a jusqu'à présent signalé des erreurs sur les exemples. Tous les membres du gouvernement et le Président de la République l'ont reçu.

Ces 250 exemples concrets vont des pompiers qui n'ont plus le droit d'intervenir pour déloger un nid de frelons dans le jardin, aux problèmes de santé dans les hôpitaux (fermeture de lits, etc.).

Dans ces exemples, l'encadrement se situe entre le marteau et l'enclume. Un directeur d'hôpital subit la pression de l'ARS et du ministère. En outre, la loi « *Hôpital, Patients, Santé et Territoires* » modifie son statut, compliquant l'exercice de ses fonctions. Lors de nombreuses visites d'hôpitaux ces dernières semaines, j'ai été témoin d'une dégradation continue des conditions de travail, en raison de restrictions budgétaires. De plus en plus de directeurs tendent à s'épancher de manière officieuse sur la difficulté d'exercer leur travail. Malgré une pression accrue de leurs hiérarchies et de l'ARS, ils doivent répondre efficacement aux besoins des usagers et à une dégradation des conditions de travail de leurs collaborateurs.

Des hôpitaux sont reconstruits dans des zones où la démographie croît et vieillit. Lorsqu'ils seront terminés, le nombre de lits sera insuffisant. Ce choix est souvent justifié par le respect d'un équilibre entre le secteur public et le secteur privé. Relève-t-il du rôle d'un gouvernement de s'assurer d'un équilibre de marché entre le public et le privé ? La question se pose légitimement.

J'ai récemment visité le commissariat central de Lille, le plus important commissariat de France comptant près de 1 500 agents. Ma rencontre avec le directeur départemental et avec le syndicat a attesté de pressions continues du chiffre et des objectifs et d'un manque de moyens matériels pour assurer leurs missions.

Les exemples sont sélectionnés dans plusieurs secteurs d'activités afin de montrer les conséquences des politiques suivies en matière de service public. Cet ouvrage constitue un cri d'alarme. Si sa date de parution a été choisie par rapport aux élections à venir, il aurait été rédigé quoiqu'il en soit, car F.O. soutient les valeurs républicaines.

Dans ce type de situation, la situation de l'encadrement n'est pas évidente. Il doit faire redescendre des consignes tout en assurant des relations apaisées avec les personnels. Dans le public comme dans le privé, les cadres sont de plus en plus nombreux, en raison notamment des nouvelles transformations de l'organisation du travail. Cependant, l'encadrement doit constituer le fer de lance du service public républicain et des valeurs républicaines. S'il ne l'est pas, je crains fort pour l'avenir du service public républicain. La logique économique, à l'origine de cette remise en cause, est si forte aujourd'hui. À cet égard, une étude de l'Observatoire français des conjonctures économiques, publiée la semaine dernière, explique que l'économie française était repartie en 2010 pour un rythme de croissance en 2012 et 2013 de l'ordre de 2,4 %. Or, les politiques de restrictions budgétaires ont conduit à une baisse de croissance de respectivement 1,6 % et 1,5 % ces deux années. Les restrictions budgétaires en cause portent essentiellement sur les dépenses publiques. En remettant en cause le service public, elles entravent l'activité économique, la croissance et l'emploi.

Ces conclusions ne signifient en aucun cas que des réformes ne doivent pas être menées. Le gouvernement serait inspiré s'il révisait une partie de la T2A dans les hôpitaux par exemple. Encore faut-il savoir où l'on va. Le débat doit déterminer les perspectives, notamment sur ce que le service public doit continuer d'assurer, y compris dans le cadre de la réforme territoriale à venir, qui chaque jour est modifiée. Nous ne savons rien de la taille des futures régions. Quid du département ? Le Conseil général ou la structure administrative seront-ils supprimés ? Actuellement, le discours affirme que le département subsistera dans les zones rurales, mais rien n'est sûr.

F.O. est attachée au maintien du département. Si le département disparaît, qui assurera les missions d'aide sociale que l'État a transférées aux Conseils Généraux ? Les régions n'en veulent pas. L'État n'en a pas les moyens, puisqu'une grande partie de ses effectifs départementaux ont été supprimés.

Ces logiques non abouties ne correspondant pas à des structures ou des analyses géographiques, historiques ou sociologiques, conduisent à percuter le service public. Comme le disait le président de l'Association des maires ruraux de France, le service public le plus proche du citoyen est le maire, car il est « à portée de gifles ». Si des présidents d'intercommunalités sont élus au suffrage universel, il faut avoir le courage de dire que les communes devront être supprimées. L'abolition de cet échelon comporte un risque d'éloignement du citoyen et de l'utilisateur par rapport au service public, qui constitue l'une des caractéristiques de notre tissu républicain.

Nous continuerons de plaider pour ces revendications, notamment pour la tenue d'un débat. Pour conserver notre République, un certain niveau de déficit doit être accepté. En effet, la dette publique explose, car les politiques d'austérité économiques raréfient les rentrées fiscales et sociales. Au regard de cet échec, l'intelligence serait de changer l'orientation des politiques économiques.

Table ronde 2 – Conditions de travail et management

Table ronde animée par **Éric VIAL**, Journaliste à France Télévisions

Ont participé à cette table ronde :

Hélène FAUVEL, Secrétaire générale du syndicat national F.O. des Finances publiques, membre du Conseil Economique, Social et Environnemental

Françoise GAUCHET, Secrétaire générale adjointe de la Fédération des Finances F.O., chargée des sujets d'hygiène et de sécurité et conditions de vie au travail

Patrick FOURNIERS, Secrétaire général d'ID-F.O., syndicats des proviseurs de lycée et principaux de collège

Catherine GRAS, Présidente de l'association « Galilée SP, les fonctions publiques au cœur de l'innovation », spécialiste des politiques sociales au ministère des Finances

Hélène FAUVEL

À l'instar du maire, le cadre de proximité est lui aussi « à portée de gifles », ce qui rend sa fonction extrêmement difficile. Il doit accompagner le changement, passer le message des directions, tout en étant en prise avec ses collaborateurs relevant d'autres catégories, sans que les moyens et la marge de manœuvre nécessaires à la mise en place d'une organisation de travail respectueuse de la santé physique et mentale de ses collaborateurs ne lui soient octroyés.

Autrefois, le cadre de la fonction publique était à la fois le chef de service, le manager, mais également le « sachant », possédant la technicité. Il pouvait apporter un soutien technique à ses collaborateurs, qui pouvaient se tourner vers lui pour qu'il leur inculque son savoir-faire.

Aujourd'hui, le cadre sait, mais n'a plus le temps de transmettre ce savoir. Ce manque de temps implique une perte de compétence métier, car le cadre est pris par d'autres fonctions. Il n'a plus le temps d'être auprès de ses collaborateurs, de savoir ce qu'il se passe au sein de son service, de pouvoir les épauler et les aider. Il passe son temps à remplir des tableaux de bord et à rendre des comptes, pour s'assurer que l'organisation mise en place est respectueuse de la santé physique et mentale de ses collaborateurs. Il est d'ailleurs garant de cette dernière, qui est prise en compte lors de son évaluation. Il n'aurait ainsi pas le droit de ressentir de pression, d'être en souffrance ou d'expérimenter une perte de sens de son travail quotidien. En effet, les moyens et les effectifs ne sont pas à la hauteur des enjeux. Il doit donc constamment réfléchir à des palliatifs pour assurer la continuité du service public.

Au fil du temps et des restrictions budgétaires, le cadre se débat entre ces injonctions paradoxales. Il doit remplir les objectifs qui lui sont fixés. S'il ne les atteint pas, il doit s'en expliquer. Parallèlement, est attendue de lui la mise en place d'une organisation optimale, censée préserver la santé physique et mentale de son entourage professionnel. Cette réalité quotidienne devient de plus en plus difficile. Lui est sans cesse demandé de faire mieux avec moins, d'être à la hauteur de la conduite du changement, qu'il doit expliquer sans éléments lui permettant de le faire de manière précise.

Au vu de cette situation, l'administration s'est en apparence émue de cette situation dans certains secteurs, notamment à la DGFIP, et a mis en place des mesures censées améliorer la qualité des conditions de vie au travail. Force Ouvrière pense que ces mesures ne visent pas à une amélioration des conditions de travail. L'objectif poursuivi est simplement qu'elles ne se dégradent pas davantage.

Les dispositions mises en place reposent quasiment exclusivement sur le cadre de proximité. Il doit désormais remplir son tableau de bord de veille sociale, ainsi que d'autres indicateurs censés détecter un malaise particulier.

Par une étrange dérive dont l'administration a le secret, ce tableau de bord de veille sociale est progressivement devenu un outil d'aide à la suppression d'emploi. En effet, 2 000 emplois de la DGFIP sont supprimés par le projet de loi de finances 2015. Ces suppressions d'emplois nationales doivent être réparties. En examinant ces tableaux, l'administration détermine les services où les emplois peuvent être supprimés, au prétexte que l'ensemble des indicateurs est positif. À cet égard, la notion de « risques psychosociaux » est de plus en plus prégnante, alors qu'elle n'existait pas lorsque les effectifs étaient suffisants pour remplir nos missions de service public.

L'administration a en outre mis en place des espaces de dialogue pour recréer des collectifs de travail, qui se divisent toutefois entre cadres et agents de Catégorie B et C. Prétendre recréer des collectifs de travail en séparant les divers protagonistes du collectif ne peut être productif. Lors des réunions qui avaient présidé à la mise en place de ces dispositions, F.O. avait défendu la création d'espaces de dialogue réunissant l'ensemble des parties prenantes, afin d'améliorer les conditions de travail collectivement et de créer des organisations de travail plus horizontales et plus participatives. Depuis 2009, seule une cinquantaine d'espaces de dialogue a été établie sur plus de 130 directions locales et 110 000 agences.

De plus, il est interdit d'évoquer la question de l'emploi et des effectifs au sein de ces espaces de dialogue, sous prétexte que cette question ne relève pas de leurs attributions. Or, la cause principale de la dégradation des conditions de travail est précisément la question de l'emploi et des effectifs.

Ce malaise du cadre a été initialement nié par la Direction. Le cadre doit tenir à bout de bras des collaborateurs et des agents en perte de sens par rapport à leur travail. En effet, il lui est souvent demandé d'effectuer son travail d'une manière qui aurait été qualifiée de faute professionnelle quelques années plus tôt. Les collaborateurs s'adressent naturellement au cadre de proximité, qui doit régler le problème, faire fonctionner son service et rendre des comptes à sa hiérarchie, qui se défait de ses responsabilités sur lui. Cet aspect tend à prendre des proportions importantes. À la DGFIP, la responsabilité pénale incombe au numéro 1 du département, qui peut agir sur le budget. En effet, le chef de poste ou de service peut faire remonter le problème, mais n'est pas en capacité de le résoudre compte tenu de ses marges de manœuvre.

Ce cadre n'est cependant ni reconnu ni valorisé en termes d'évolutions de carrière. En effet, la fusion de l'administration des impôts et de l'administration publique, afin d'assurer l'accueil du public de manière plus agréable, complète et pratique, a entraîné des suppressions d'emploi. Aussi, les services doivent fermer deux demi-journées par semaine, car ils ne sont plus en mesure d'assurer cet accueil. Il appartient au cadre de proximité d'expliquer ces fermetures aux agents, aux partenaires et aux élus locaux.

Au final, le cadre de proximité est seul.

Françoise GAUCHET

Je voulais vous faire part des conclusions de la dernière étude de la DARES sur les conditions de travail, publiée en juillet 2014, qui porte pour la première fois sur les trois versants de la fonction publique et sur le secteur privé.

Elle atteste d'une intensification accrue du travail entre 2005 et 2013, plus importante dans la fonction publique que dans le secteur privé. Elle progresse essentiellement dans la fonction publique d'État. Le rythme de travail lié à un contrôle ou à un suivi informatisé s'est intensifié. De plus en plus de cadres sont concernés. Les agents sont plus nombreux à être impactés par leur travail. Le pourcentage d'agents affirmant ne plus pouvoir quitter leur travail des yeux lorsqu'ils l'exécutent augmente de 30 % en 2005 à 42 % en 2013.

Depuis 2005, le travail en urgence s'est accentué dans la fonction publique, essentiellement au sein de la fonction publique d'État. En 2013, près de la moitié des agents de la fonction publique déclarent travailler en urgence, comme dans le secteur privé. Le travail morcelé, consistant à devoir interrompre fréquemment une tâche pour une autre, concerne plus de trois quarts des agents de la fonction publique. Les changements de poste en fonction des besoins sont de plus en plus fréquents dans la fonction publique comme dans le privé.

Les marges de manœuvre sont en nette diminution pour les cadres depuis 1991, essentiellement dans la fonction publique. Les femmes sont beaucoup plus touchées que les hommes.

Le rapport annuel des médecins de prévention de Bercy, à la disposition des agents, constitue un témoignage édifiant. De très nombreuses visites spontanées d'agents et de cadres sont actuellement recensées. Ces dernières années, les Cadres A et A+ n'hésitent plus à les consulter pour des cas de souffrances au travail.

Un médecin de prévention dit : « *Les cadres ne sont pas exclus de ce mal-être, étant entre le marteau et l'enclume, devant répondre devant l'administration des résultats de leur équipe, devant manager une équipe, souvent affaiblie physiquement et moralement. Si la baisse constante et programmée des effectifs est l'une des principales causes, les médecins constatent de grandes difficultés d'organisation du travail, avec un changement profond des cœurs de métiers, des logiciels compliqués, une insuffisance de formation, un manque de soutien et une perte de repères* ».

Les résultats de septembre 2014 de l'Observatoire interne IPSOS, interrogeant tous les six mois les agents de Bercy, montrent que les rythmes de changement sont vécus de façon très négative par les agents, dont 54 % les jugent trop rapides. 57 % des agents pensent que leur situation se dégradera dans les années à venir. Des incertitudes sur le devenir des missions, de l'emploi et du statut de la fonction publique pèsent lourdement dans cette appréciation pour les agents interrogés.

Pour un agent sur deux, la question des effectifs et des suppressions d'emplois constitue leur première préoccupation, juste avant les conditions de travail. 47 % des agents de la DGFIP considèrent que la qualité du service rendu aux usagers se dégrade. 68 % des agents constatent une dégradation de leurs conditions de travail (72 % à la DGFIP). Une insatisfaction croissante porte sur la reconnaissance au travail, en raison d'une diminution des promotions internes et sur les rémunérations, avec le gel du point d'indice. Les cadres sont victimes des attermoissements et des changements stratégiques incessants. Des mesures concernant le projet de loi de finances 2015 prévoient une diminution des effectifs, des crédits, des promotions et le gel des traitements.

Face à cette situation, nous revendiquons l'arrêt des suppressions d'emploi et des moyens. La réponse de l'administration, le plan « *Prévention des risques psychosociaux* », censé octroyer les moyens de lutter contre les souffrances au travail, ne s'est jusqu'à présent traduit par aucune concrétisation. Un groupe de travail a constaté au mois de juillet le manque d'engagement et de moyens des ministères, qui continuent de réduire les moyens et les effectifs. Aucun élément positif ne figure ainsi dans ce projet d'accord.

Patrick FOURNIERS

Je souscris pleinement aux propos de mes deux collègues. L'Éducation nationale est pleinement concernée par ces dynamiques ayant cours au sein de la fonction publique d'État. Les personnels de direction sont concernés au premier chef par ces mutations du management et des conditions de travail. 13 000 chefs d'établissements et adjoints sont répartis dans 7 500 établissements, pour 400 000 enseignants dans le second degré, soit 1 pour 40 enseignants. Si les autres cadres intermédiaires de l'Éducation nationale, que sont les corps d'inspection territoriaux, leur nombre s'élève à moins de 15 000. Les personnels d'encadrement intermédiaire sont distingués des cadres supérieurs, qui évoluent dans les directions générales, les rectorats et les académies.

Indépendance et Direction (ID), représentant 20 % des personnels de direction, a été créé voilà 15 ans. Il a rejoint Force Ouvrière en 2012, notamment sur la base d'un partage de positions en termes de management.

La notion de cadre dans l'Éducation nationale ne va pas de soi. Créée il y a trente ans, elle est liée à la création d'établissements scolaires (EPL). Le premier décret des personnels de direction date de 1988. Nous étions auparavant des personnels de direction détachés du corps des enseignants. Notre véritable statut est apparu en 2001. Ce corps et ce statut sont donc plutôt récents.

Notre institution s'est largement appuyée sur nous depuis une quinzaine d'années, notamment au regard de la difficulté pour le politique de réformer l'Éducation nationale avec les personnels enseignants, les élèves ou les parents. Le politique a donc décidé à la fin des années 1990 de passer par les cadres, auxquels il a tenu un discours très volontariste, qui a cependant eu des effets pervers, tels qu'une pression accrue et une multiplication des tâches.

Une école a été créée (École Supérieure de l'Éducation Nationale – ESEN) sur le site du Futuroscope à Poitiers. L'objectif était de créer une culture de l'encadrement au sein de l'Éducation nationale. Si ce but a été atteint, il a généré une coupure forte au sein des établissements scolaires entre les personnels de direction et les personnels enseignants.

Un cadre encadrant se définit par opposition aux cadres non encadrants, les personnels enseignants, qui sont aussi des cadres, parfois davantage diplômés que les personnels de direction. Un vrai problème a ainsi émergé dans les établissements scolaires. En rejoignant F.O., le but était aussi de ressouder ces deux ensembles professionnels en termes de management, afin de renforcer la notion de collectif de travail.

Depuis le début des années 2000, les cadres ont constitué un maillon de la « chaîne de commandement » pour faire passer des réformes dans les établissements scolaires. Cette dynamique d'éparpillement a engendré une multiplication des missions et des tâches, qui s'est doublée du mouvement de déconcentration/décentralisation, avec la reconnaissance de l'échelon académique et du recteur comme véritable patron de l'Académie et la suppression des inspections académiques en tant que telles puisque les inspecteurs d'académie sont désormais rattachés aux recteurs. Les directeurs d'établissement passent d'une tâche à l'autre sans véritablement reconnaître les priorités.

Nous souhaitons donc nous recentrer sur l'éducatif, la pédagogie, la réussite de nos élèves, et pas seulement constituer des vecteurs de la mise en place de politiques, qui parfois ne valorisent que ceux qui les promeuvent localement. De fait, les lycées et les collèges sont des établissements publics locaux, puisqu'ils appartiennent aux Conseils régionaux et généraux, qui sont également concernés par les politiques de la municipalité hôte. De nombreuses politiques éducatives se traduisent dans les établissements scolaires. Leur donner du sens est une tâche complexe pour les personnels de direction, comme pour les enseignants.

Aussi, se font jour dans les établissements scolaires des problématiques de redéfinition de métiers et de priorités, dans le cadre d'un management de plus en plus autoritaire de la part de l'État, du rectorat et de l'Inspection académique. Un chef d'établissement aujourd'hui procède à un diagnostic lors de son arrivée, dans le cadre de sa lettre de mission. Il est régulièrement soumis à des entretiens professionnels, et doit respecter un contrat d'objectifs. Un personnel de direction lié au statut de 2001 reste en poste entre trois et neuf ans. 40 % des personnels demandent leur mutation chaque année, ce qui atteste de l'épée de Damoclès se balançant au-dessus de nombreux collègues.

Le maître mot de l'ESEN, la « loyauté », a été galvaudé. Au-delà de la loyauté, l'éthique de responsabilité et de conviction correspond à une obéissance pure et simple. Au-delà de discours laudateurs sur l'autonomie de l'établissement et du cadre de direction, lui est demandé d'obéir et d'appliquer les réformes dans son établissement, avec des effets

pervers en termes d'autoritarisme, de « pas de vagues » comme l'autruche la tête dans le sable, et de « mousse » valorisant systématiquement le moindre évènement.

Je crois qu'on pourrait essayer de travailler différemment en sortant d'une logique bureaucratisée et taylorienne. Certains corps de métiers s'assimilent à des professions libérales. Cependant, l'agglomération des intérêts particuliers ne soutient pas l'intérêt général, notamment dans l'Éducation nationale. Nous avons besoin dans les établissements scolaires de relais et d'encadrement intermédiaire. Nous ne pouvons pas diriger seuls. Il est nécessaire de sortir de ces clivages et de ces oppositions pour réussir dans nos missions.

Catherine GRAS

L'association « *Galilée Services Publics* » a été créée fin 2011, partant du constat d'un malaise dans le service public, impactant également les cadres, débordés par une situation ingérable. Le but poursuivi par cette association est donc de trouver des solutions à ces problématiques.

Je représente le service public d'hier. J'ai réussi de nombreuses écoles de service public, à l'instar de nombreux de mes collègues. Ces profils ne suffisent donc pas pour un service public qui fonctionne. Ma fonction de départ de philosophe me pousse à douter et à chercher.

J'ai créé cette association, car je me suis sentie seule au niveau des dirigeants. Je ne voulais pas continuer à travailler de cette manière. J'ai été nommée Directeur en conseil des ministres, ce qui a un sens. Sous Nicolas SARKOZY, le but était de mettre en place une RGPP. Une réforme des organisations et une révision de l'organisation et des structures apparaissent indispensables. Comment le fait-on ? Jusqu'où peut-on le faire ? Il faut surtout le faire en fonction des besoins externes du pays. Jacques FOURNIER, dans son ouvrage L'économie des besoins – Une nouvelle approche du service public, démontre que les appareils publics doivent être configurés par rapport aux besoins économiques et sociaux du pays. Or, mes dernières expériences professionnelles m'ont fait me sentir très éloignée des besoins économiques et sociaux du pays, créant ainsi de nombreuses souffrances éthiques et déontologiques. En effet, je crois aux valeurs du service public.

Je ne suis ni syndicaliste, ni engagée politiquement. Je suis un produit indéterminé.

Les précédents témoignages sur des situations de vie expérimentées par des cadres de proximité révèlent une situation difficile, y compris pour les échelons inférieurs et supérieurs.

Premièrement, il faut pouvoir entendre cette situation. En effet, ces situations et ces sujets sont tabous. Les cadres sont systématiquement encouragés à mettre la poussière sous la moquette. Or, il est nécessaire de parler de ces difficultés. Ces témoignages peuvent en effet permettre une prise de conscience. L'association possède une charte, promouvant une fonction publique républicaine, avec un statut et des fonctionnaires de carrière. Ce système classique doit être revisité, mais pas modifié.

Il est donc important de dire, de partager et de s'entendre : de conscientiser.

Les personnels du service public, mais également ses usagers, n'ont pas toujours conscience de cette culture du service public. Ils ne savent pas ce qu'il représente. Une partie de culture de métier s'est perdue, notamment parce qu'elle ne passe plus certaines générations. Le service public s'isole. Il est donc primordial de témoigner de ce qu'est le service public. Si les citoyens n'ont plus besoin de service public, alors que tant de besoins sont exprimés, cela signifie que le service public n'est pas suffisamment militant ou présent. Nous sommes dans une forme de maladie du siècle. François DUPUY, sociologue, a écrit Lost in management. Il dresse un tableau axé sur les entreprises privées, qui dépeint cependant ce qui existe dans la fonction publique.

Christophe DÉJOURS, psychodynamicien du travail, fait le même constat dans La panne – Repenser le travail et changer la vie.

Cette maladie du siècle s'auto-entretient. Des emplois et des moyens sont sans cesse supprimés, sans que les dettes ne soient pour autant remboursées, ce qui révèle un dysfonctionnement. En outre, l'économie ne se développe pas. L'économie correspond à du travail. Comment travailler dans une ambiance générale de privation de moyens, notamment au niveau des discours politiques et des dirigeants publics ? Personne n'a intérêt humainement à s'engager, impliquant un retrait et une souffrance généralisée.

Je me suis demandé comment apporter ma modeste contribution. J'ai donc changé de métier et suis devenue *coach* interne, accompagnateur des transformations du service public, qui a besoin d'évoluer. Les cadres de proximité doivent être accompagnés sur le terrain, afin qu'ils se sentent soutenus dans une organisation du travail.

J'ai vécu, en tant que sous-directeur de la Logistique quelques années après les grandes grèves de Bercy qui ont bouleversé les ministères, la mise en place d'un réseau d'acteurs-fonctionnaires ainsi que la création d'un réseau d'hygiène et de sécurité. Ces structures existent toujours. Nous avons donc été capables de créer des services nouveaux, avec des fonctionnaires en petit nombre qui ont conçu un nouveau métier qui fonctionne. Cela a permis une mise en mouvement et un soutien. Ces dynamiques sont possibles, et ne relèvent pas d'une question de moyens.

Notre pays a un service public, une démocratie, une république. L'Éducation nationale et l'instruction publique obligatoire ont été créées à la fin du XIX^{ème} siècle alors que l'État n'était pas riche. Les instituteurs d'alors partaient dans les campagnes et menaient à bien leur mission, car ils croyaient en leur métier. Le pays n'a pas besoin d'être riche pour recréer un service public en fonction de ses besoins économiques et sociaux. La sécurité sociale obligatoire a été créée à la sortie de la guerre. La situation est suffisamment difficile pour reconstruire ensemble un service public. Le service public, fondement de la République, doit être sauvé.

De la salle

Le livre publié par F.O. demeure un constat photographique. Aucune solution n'est proposée. Le constat est intéressant, car il porte sur l'ensemble du service public. Mais que proposons-nous pour améliorer cette situation ? La contrainte budgétaire existe, et n'est pas résolue. Elle sous-tend toutes les décisions prises en matière de réduction d'effectifs. La RGPP s'est traduite par une réduction d'effectifs importante dans la fonction publique d'État. Si elle a été compensée par des embauches dans la fonction publique territoriale, elle recouvre un sujet de financement. Comment parvient-on à réduire la dépense publique, qui représente aujourd'hui 56 % du PIB ? Il est dommageable qu'aucune solution ou proposition ne soit ébauchée. Il ne suffit pas de constater que certains services ne sont pas assurés, notamment dans les territoires ruraux. Comment s'organise-t-on ? Monsieur MAILLY n'a pas évoqué ces solutions.

Sur les conditions de travail, la DGFIP établit effectivement depuis deux ans les tableaux de bord de veille sociale. La note-cadre prévoyait des restitutions, qui n'ont cependant pas été organisées. Le nombre de réunions métiers organisées par nos équipes, ainsi que le nombre d'agents dépassant les horaires de travail, sont remontés. Ces éléments devraient être examinés. En effet, ces problématiques ne sont pas résolues, notamment celle de l'écrêtage. Dans la problématique des RPS, le Document Unique est mis à jour chaque année. Localement ressort la notion de stress. Aucune réponse n'y est cependant apportée. La problématique des RPS est abordée dans des colloques, mais le cadre intermédiaire ne dispose toujours pas de solution pratique pour y remédier. Seuls des palliatifs lui sont proposés, tels que les rotations au guichet ou la suppression de plages d'accueil. Or, les OAS ont certainement des propositions à formuler.

En fin de compte, l'ensemble de ces rencontres ne fait que constater les dysfonctionnements et l'absence de solutions.

Philippe GUINARD, Directeur d'hôpital

En tant que cadre de direction hospitalier, je me suis retrouvé dans de nombreux éléments exposés. Les injonctions paradoxales ont été évoquées. À l'heure actuelle, dans l'atomisation ou l'isolement des cadres de direction, les outils existants, tels que le Document Unique, un CHSCT national ou encore le droit d'alerte pour les cadres dirigeants, ne sont même pas envisagés. Ces éléments basiques font partie de nos revendications.

Nous rejoignons l'activité syndicale de base, visant à recréer la fraternité de l'atelier, que la multiplication des tâches ne permet plus. Cette situation détériore notre façon de prendre en charge les risques psychosociaux dans nos établissements, en gérant nos paradoxes et nos contradictions. En effet, le syndicat incite à prendre en compte des questions d'orientations politiques et des constats d'échec. Cependant, dans notre position professionnelle quotidienne, la loyauté vis-à-vis du souverain prime. Nous appliquons ce que l'élu, fort de sa légitimité électorale, a choisi de mettre en œuvre.

Dans le cadre de ces catégories nouvelles ou en transformation, la reproduction des instruments qui ont été ceux de l'atelier, du travail d'équipe et du service serait un premier pas vers de meilleures conditions de travail.

Éric VIAL

L'objectif de l'ouvrage de F.O. n'était pas de donner des solutions. Le but était de combattre cette politique de l'autruche, marquée par une négation systématique des responsables politiques de ces réalités quotidiennes.

Par ailleurs, il me semble qu'une confusion règne entre les difficultés du service public et la critique que les citoyens adressent au politique. Le modèle politique, la démocratie et la République sont vivement critiqués aujourd'hui. Le citoyen semble faire un raccourci en englobant le service public, ce qui est matière à communication.

Hélène FAUVEL

L'ouvrage de la Confédération n'avait en effet pas pour objet de formuler des propositions, mais de pousser un cri d'alarme. Nos solutions figurent dans nos revendications, notamment contre une politique d'austérité qui aggrave le déficit public. De nombreux économistes s'accordent sur le fait qu'une politique d'austérité, menée de manière convergente dans tous les pays de la zone Europe, par les effets multiplicateurs qu'elle possède, aboutit à l'inverse de ce qu'elle est censée éradiquer. Plutôt que de réduire le déficit public, elle l'aggrave, car elle nuit à l'activité économique et, en diminuant automatiquement le niveau des recettes sociales et fiscales, aggrave les déficits. Cette politique de réduction à tout prix de la dépense publique ne mène à rien. L'objectif de cet ouvrage est d'amener les dirigeants à se rendre compte des ravages de cette politique sur le service public, ainsi que sur l'inconscient citoyen, qui n'a plus confiance dans le politique, car le service public offert ne correspond plus à ses attentes. Les élus locaux et nos partenaires peuvent constater que le service public qui leur est offert n'est plus à la hauteur de ce qu'ils sont en droit d'attendre, en raison d'un manque de moyens.

Nous avons la solution. Les suppressions d'emplois aveugles et dogmatiques, qui ne s'inquiètent pas des conséquences économiques et sociales, doivent être interrompues. Des moyens budgétaires suffisants pour accomplir correctement les missions du service public doivent être octroyés. Nous entendons les difficultés de financement. Les politiques doivent néanmoins accepter de dépenser cent pour gagner cinq cents. La logique actuelle est inverse. Mortifère pour le service public, elle est dangereuse à terme pour la démocratie.

Sur l'absence de restitution sur les tableaux de bord de veille sociale, un rendu devait être effectué par site dans les comités techniques locaux et de réseaux, ce qui a cependant été refusé. Le rendu sera donc global, et ne renseignera sur rien. Cet outil est simplement à disposition des directions locales pour supprimer les emplois

L'écrêtement des heures supplémentaires est une ineptie. L'administration engage ses agents à ne pas effectuer d'heures supplémentaires, ce qui est impossible lorsque l'on a un minimum de conscience professionnelle. Les agents ne renseignent donc plus leurs heures supplémentaires.

Françoise GAUCHET

Le constat est affligeant : les agents et les cadres souffrent à tous les niveaux. Que faire pour améliorer les conditions de travail de l'ensemble des agents ?

La Fédération des Finances porte de véritables revendications. Outre l'arrêt des suppressions d'emplois et de moyens, nous demandons un plan pluriannuel de recrutement et surtout l'adéquation entre les missions et les moyens. Nous demandons également de véritables moyens pour les acteurs de prévention, tels que les médecins de prévention, les inspecteurs santé-sécurité au travail, les assistants de prévention et les infirmières.

Ces revendications portent également sur la phase de conception des logiciels de travail des agents, sur l'entretien des bâtiments (hygiène des locaux, conformité électrique et incendie), sur des surfaces de travail suffisantes pour chaque agent, un réel accompagnement des agents en difficulté ou malades avec la mise en place de visites de reprises conformément au règlement, et surtout la réalisation de véritables études d'impact des conditions de travail sur la santé physique et mentale des agents en amont des projets de réorganisation.

Catherine GRAS

L'assimilation par le citoyen du politique, fortement interpellé, et de la fonction publique est avérée. Lors d'une rencontre avec Galilée, Jean-Claude DELGENES, du cabinet *Technologia*, avait attiré notre attention sur l'impact du statut sur les RPS. Avec la logique du statut et l'engagement autour des valeurs du service public, le fonctionnaire est incité à se surinvestir. La morale publique, l'éthique, la déontologie et l'attachement au service public contribuent à une souffrance plus grande des fonctionnaires.

Si le fonctionnement de notre fonction publique ne permet pas d'accompagner ou de réintégrer nos collègues malades, nous ne portons pas les valeurs de solidarité que le politique enjoint au pays de porter collectivement. Elles doivent être portées et mises en œuvre dans des établissements scolaires, dans les hôpitaux, dans les établissements spécialisés, etc. Le service public doit être, en interne, acteur de ses valeurs collectives, afin de créer un effet d'entraînement au niveau du civisme et de l'économie du pays.

Table ronde 3 – Place des cadres dans la fonction publique

Table ronde animée par **Éric VIAL**, Journaliste à France Télévisions

Ont participé à cette table ronde :

Gilles CALVET, délégué du syndicat des Cadres Hospitaliers F.O. pour les directeurs d'établissement médico-sociaux

Didier HOELTGEN, Membre du bureau du syndicat des Cadres Hospitaliers F.O., Directeur de l'Hôpital de Villeneuve Saint-Georges (94), Vice-président de la Conférence nationale des Cadres Hospitaliers, Vice-Président du Conseil général de l'Essonne

Catherine GRAS, Présidente de l'association « Galilée SP, les fonctions publiques au cœur de l'innovation », Spécialiste des politiques sociales au ministère des Finances

Éric PERES

La troisième et dernière table ronde, sur le rôle et la place dans la fonction publique, vise à trouver des pistes de réflexion permettant aux cadres de retrouver cette possibilité d'agir face aux injonctions contradictoires. Les cadres de proximité sont seuls face à des logiques de rationalisation économique. Comment agir face à cette remise en cause du service public et des métiers et des qualifications des fonctionnaires ?

La question porte sur le rôle et le principe hiérarchique, notamment au regard de leur remise en cause par les réformes successives, ainsi que sur le poids que font peser des politiques d'austérité sur les cadres, harcelés par des politiques économiques de réduction de déficit ou source de harcèlement contreproductif. Comment rompre l'isolement dans lequel ils sont placés ? L'action syndicale constitue l'un des moyens de faire valoir une conception du service public et de la défense de ses missions.

Éric VIAL

Ce colloque permet de témoigner de syndicats au travail sur cette question, mais de manière individuelle. À partir de quel moment F.O. Cadres peut-elle intervenir ?

Éric PERES

Il serait prétentieux de prétendre pouvoir répondre aux besoins de chacun, notamment au regard de la spécificité des problématiques dans chaque fonction publique. En revanche, il faut être capable de se positionner pour reconnaître le rôle et la place des cadres dans la fonction publique globale. Des invariants, tels que les questions des missions, des formations ou du statut, peuvent être identifiés comme des points communs reliant la situation de l'ensemble des cadres de la fonction publique, afin de défendre le service public républicain et l'ensemble de ses composantes. Force Ouvrière a trop longtemps laissé circuler cette idée selon laquelle elle s'adressait uniquement à la classe ouvrière, réduite à la notion d'employés ou d'ouvriers. Force Ouvrière a oublié ces salariés-cadres, qui ont des droits et des aspirations. Force Ouvrière a souvent considéré qu'ils formaient le bras armé d'une réforme dans la fonction publique ou étaient trop proches de la sphère managériale et de la direction dans le privé, et ne pouvaient donc partager les engagements de l'ensemble de la classe ouvrière. Or aujourd'hui, ils ont les mêmes préoccupations sur les questions du chômage, de la précarité, du stress. Ils sont donc en attente de réponses. Je préfère qu'ils le trouvent au sein de l'action syndicale de F.O.

Éric VIAL

Gilles CALVET, quelle est aujourd'hui la place des cadres dans la fonction publique ?

Gilles CALVET

Nous sommes effectivement dans un mal du siècle. Il reste 85 ans avant le siècle prochain, courage !

Les cadres dans la fonction publique sont tout d'abord fonctionnaires. Ils ont un certain nombre de devoirs et d'obligations, à commencer par celui d'obéissance. Heureusement toutefois, le statut les protège de l'arbitraire, suivant le principe de contrepoids, cher aux Lumières. Le statut n'est ni une convention collective ni un système à durée limitée imitant celui que connaissent les États-Unis, le « *spoils system* ».

Trois principes sur la place du cadre dans la fonction publique au sein de notre République du XXI^{ème} siècle sont essentiels.

Le cadre est responsable personnellement, pénalement et pécuniairement, notamment sur leurs fonds propres pour les cadres des finances publiques. Il est aussi responsable de son équipe, des personnes accueillies et de la structure qui l'emploie et qu'il dirige. Cette ambivalence est avérée. Les directeurs d'hôpitaux sont les représentants légaux de l'établissement. Ils portent donc l'entière responsabilité. Lorsqu'une entreprise privée de ménage intervient dans les locaux, le représentant légal de l'établissement peut être condamné pour défaut d'organisation du service. Il est également garant du climat social de son établissement, qui constitue d'ailleurs un critère de son évaluation annuelle, valant pour une partie de sa rémunération.

Le cadre s'inscrit dans une tradition française de respect de la garantie de l'intérêt général, qui n'est pas la somme d'intérêts particuliers. Le respect de l'intérêt général est fondé sur un principe d'égalité et sur la forte conscience de fonctionnaires citoyens, garants de tous les principes dérivant des lois de Rolland, dont la continuité du service public, qui est d'autant plus prégnante dans le domaine hospitalier public. Les lois de Rolland prévoient également la mutabilité et l'adaptabilité du service public ainsi que sa neutralité qui renvoie directement à la laïcité. Le cadre est responsable de ce respect et de l'application sourcilleuse de la laïcité dans son établissement. Ces lois comprennent aussi l'accessibilité du service public à tous sur l'ensemble du territoire. Toutes ces dispositions sont d'ordre légal, réglementaire et statutaire.

De nouveaux obstacles à l'exercice de la fonction de cadre dans la fonction publique ont émergé ces dernières années. Ils sont de deux sortes

Les premiers sont causés par des maux sociétaux. La perte de sens et de repères se traduit par un individualisme forcené, par la montée des communautarismes, par des conditions d'exercice ardues et par un climat général de contestation de l'autorité par les agents et les usagers, qui se traduit classiquement par la remise en cause du principe hiérarchique, fondamental au sein de la fonction publique.

Le second mal sociétal est la primauté de l'immédiateté. Notre société exige une réponse immédiate à chaque question. Nous avons échangé la réponse réfléchie au profit de la réponse réflexe. Nous ne prenons plus le temps de réfléchir. Outre les usagers, la hiérarchie et les pouvoirs publics s'inscrivent également dans cette dynamique, accroissant la pression. Le cadre se situe entre un marteau, qui a pris de l'ampleur, et une enclume, qui a pris de la dureté.

Le troisième mal sociétal est l'« américanisation » des esprits, qui se traduit par une multiplication des recours et des mises en cause de la responsabilité des cadres de façon quasi systématique.

Les manques politiques représentent la seconde série d'obstacles. L'émiettement et le cloisonnement des problématiques constituent une problématique spécifique à la France. Nous pensons souvent trouver des solutions en saucissonnant le problème. En définitive,

aucune solution n'est trouvée, seul le problème a été complexifié. La multiplication des protocoles et des procédures, sous lesquels notre fonction publique croule, ainsi que l'application systématique du principe de précaution, ne dynamisant pas les services gérés, illustrent parfaitement ce phénomène.

S'y ajoute un déficit de courage politique. L'écrêtage budgétaire comme politique budgétaire n'est pas pertinent. Si cette orientation est aisée, elle ne permet pas de redéfinir les politiques publiques, et consacre l'abandon des cultures professionnelles qui fondent nos métiers de cadres responsables des trois fonctions publiques.

Le déficit de hauteur de vision constitue un autre manque politique. Je pense notamment à la recomposition du paysage médico-social et sanitaire en France, recentrant tout sur le CHE local, sans réfléchir à la meilleure couverture et réponse à donner sur le territoire donné. Cette reconcentration s'effectue sur une base économique-administrative, plutôt que sur une concertation politique démocratique.

En outre, le « *choc de simplification* » tend à se traduire par une simplification en état de choc dans nos établissements.

Dans ce contexte, de nombreuses fausses pistes doivent être évitées. La première est la recherche de modèles et de repères dérivant directement de l'entreprise privée. Dans notre ADN de cadre fonctionnaire adhérent à F.O., la pierre angulaire demeure le service public exercé par un établissement public, au service du public. Actuellement, des modes de gestion relèvent du registre du traitement indifférencié, quel que soit son statut. Pour faire évoluer la réponse médico-sociale pour un EPAD, un chef d'établissement est obligé de transiter par un système d'appel à projets. Pensé au niveau régional par les ARS, ce système donne des fourches uniquement budgétaires. Les réponses formulées par le privé lucratif sont ainsi souvent privilégiées, car il répond aux lignes de trésorerie exigées et à l'immédiateté de la réponse. Les réponses médico-sociales innovantes, plus adaptées et à l'écoute des usagers, ne correspondent pas aux exigences de l'appel à projets.

La réponse type « entreprise privée » n'est pas forcément compatible avec la conception de F.O. du service public ou de l'efficacité du service public. L'exemple de la T2A est révélateur. Cette tarification à l'activité semble *a priori* efficace. Pourquoi ne pas financer un hôpital en fonction de l'activité développée ? L'enfer est pavé de bonnes intentions. Le principe même de la T2A est de rechercher pour sa structure l'activité hospitalière ou le geste médical qui sera le plus rémunérateur, et non l'action de santé publique la plus adaptée à la demande et aux besoins de la population, entraînant de nombreux dévoiements.

En outre, la rémunération à la performance, *via* les PFR en fonction d'objectifs fixés l'année précédente, ne constitue pas le système le plus juste et le plus efficace pour motiver le cadre et les agents sous son autorité. La rationalisation des choix budgétaires n'est pas synonyme de performances immédiates, dérivées de la loi du marché. Les outils de management, tels que le *coaching*, la gouvernance ou encore le *mainstreaming*, ne peuvent être l'alpha et l'oméga de la politique publique pour les établissements, fonction et services publics. Ces outils doivent être remis à leur juste place. Ils constituent des instruments, et non des finalités. Rappelons la parole de Blaise Pascal : « *Quand on veut faire l'âne, on fait souvent l'âne* ». Un service public n'est pas une entreprise privée.

Ces trois principes mènent à un constat. Les cadres ne bénéficient pas de compensation, impliquant un dialogue social paralysé. Le point d'indice est gelé, les évolutions de carrière limitées. Le ministère de la Santé est autiste à l'égard des organisations syndicales. En outre, la sécurisation de nos exercices professionnels est véritablement problématique. Dans la fonction publique hospitalière, une position statutaire nouvelle spécifique, la recherche d'affectation, induit une véritable insécurité professionnelle. La protection fonctionnelle est de plus en plus difficilement mise en œuvre par la hiérarchie. À cela s'ajoute un glissement des tâches.

J'entrevois deux pistes de solutions.

La première est d'augmenter le taux de syndicalisation chez les cadres de la fonction publique. Seul le rapport de forces permettra des évolutions du système. Le second axe d'action, important, mais peu évoqué, consiste à se réapproprier nos formations initiales. L'exemple de l'École des Hautes Études en Santé Publique (EHESP) est révélateur. Son statut a été modifié pour en faire un établissement universitaire. Nous devons nous réapproprier notre culture professionnelle. Nos écoles professionnelles doivent être de véritables écoles d'application professionnelle, au risque d'écoles indifférenciées formant des gestionnaires qui pourront passer d'une administration à l'autre, et qui perdront le fond de culture de l'établissement sanitaire ou médico-social.

Didier HOELTGEN

Le discours et la réflexion que je propose proviennent de mon métier de directeur d'hôpital, premier et seul métier que j'exerce, le reste étant des mandats ou des fonctions.

En préambule, la place de l'élu, en tant qu'employeur et représentant des usagers et de la population, ne peut être passée sous silence dans une réflexion sur la fonction publique. Notamment, les difficultés actuelles des élus doivent être exposées. Entre un salarié du CAC 40 et un élu, y compris de haut niveau, la force ne réside plus là où nous pensons dans l'édifice républicain, elle s'est déplacée. Une réflexion collective à ce sujet doit être engagée.

En outre, un glissement sémantique est observé entre la notion de service public et de service au public. Le réseau d'attentes sur les services publics, sur la performance et la réponse, diffère en fonction de ce glissement. Un service public est souvent d'ordre régalién, et recouvre les notions d'égalité, de continuité, de laïcité, etc. La notion d'égalité prime sur tout, voire sur le territoire. Il se distingue d'un service au public, qui réside dans l'identité et le dialogue singulier, une dualité entre un usager, voire un client et le prestataire de ce service. Ce glissement, probablement dû à l'Europe et à une profonde mutation libérale de notre conception du monde, conduit à un réseau d'attentes différent. Nous devons travailler sur ce qu'il implique.

La question de l'enjeu est aussi une question du nombre. Les cadres et les techniciens constituent de plus en plus la masse salariale. Les notions de cadres et de responsabilité par rapport à l'encadrement sont incarnées différemment par ce nombre et cette modification sociale. Un syndicat de notre ampleur doit prendre en compte cette dimension.

Nous devons travailler non seulement sur la notion de responsabilité, mais également sur les enjeux pécuniaires attendants. Les directeurs d'hôpitaux peuvent obtenir une PFR, une prime sur la responsabilité et la façon de servir. Elle se traduit par une prime majeure, modifiée par un directeur général de l'Agence Régionale de la Santé. Ce mécanisme a des aspects très concrets. En outre, un directeur d'établissement peut être détaché sur son propre emploi. Une centaine d'emplois fonctionnels existent en France. Du jour au lendemain, à cause de ses interventions syndicales ou de ses positions publiques et personnelles, il peut lui être signifié que cette attitude ne convient pas à sa lettre de mission. Aussi, la notion de lettre de mission est contradictoire à la notion de statut. Ces notions d'emploi fonctionnel, de PFR et de lettre de mission doivent nous interroger.

Ces remarques préalables ébauchent trois séries de problématiques.

La responsabilité est relativement dépendante de la provenance des ressources. L'exercice du rapport à la responsabilité se modifie selon que l'on demande ou que l'on crée soi-même les moyens pour fonctionner. Lorsque l'on crée soi-même les moyens pour fonctionner, dans le cadre d'un budget proche de celui du privé, nous avons tendance à adopter une démarche productiviste où la responsabilité ne sera pas de même tension dans une entreprise privée que dans un service public, y compris régalién. L'État octroie un budget annuel de 150 millions d'euros à l'Hôpital Villeneuve Saint-Georges. La direction de l'établissement calcule en fonction de cette somme ses effectifs, ses politiques, etc. Les pouvoirs publics l'incitent ensuite à assurer un service public de qualité et performant et à

créer les recettes suffisantes pour assurer cela. Le directeur ne peut qu'adopter une attitude productiviste, pour chercher par la T2A ou autres, les moyens de faire travailler le service public, afin qu'il s'accomplisse dans ses missions régaliennes. Cette attitude vis-à-vis de la responsabilité est totalement différente. Nous devons nous emparer de cette question.

La prise en charge d'un malade provenant d'une population défavorisée est trois fois plus onéreux en termes de coûts et de moyens qu'un patient arrivant aux urgences avec ses radios et qui sait ce qu'il a. Une autre logique de responsabilité intervient. Comment incarner nos valeurs de service public pour répondre à l'égalité des territoires et des citoyens sans adopter cette logique économique productiviste ? Ce système crée des richesses et des compétences. Les syndicats doivent tenir des réflexions dans ce cadre.

L'absence d'orientations claires, de sens établi et les orientations déguisées ont été évoquées. Par exemple, la fusion actuelle des hôpitaux n'est motivée par aucune raison objective. Dans les zones rurales, cette dynamique ne répond pas à une logique d'aménagement du territoire. L'enjeu du « dégraissage » relève d'une logique libérale qui se traduit dans tous les aspects de la gestion du service public. À l'instar de l'ensemble des hôpitaux français, mon établissement est soumis à un plan de retour à l'équilibre. À cet égard, la principale cause du déséquilibre budgétaire est le manque de recettes, essentiellement dû à une diminution drastique des subventions que l'hôpital devait recevoir pour sa reconstruction, qui passent de 7 millions d'euros à seulement 3 millions d'euros. Dans ce plan de retour à l'équilibre, l'ARS demande objectivement, même si l'hôpital est parvenu à un équilibre budgétaire, d'effectuer un dégraissage du Groupe 1, c'est-à-dire des suppressions de postes. Par divers subterfuges (amortissements, gestion de la dette, etc.), nous parvenons à un équilibre, mais le nombre d'agents doit quand même être diminué. Cette politique doit nous interroger. Cette logique vise un outil public restreint, correspondant à une restriction du marché capté par l'outil public afin de laisser des espaces à d'autres logiques financières et privées. Elle est privilégiée au détriment d'une logique véritablement de rationalisation de l'outil public.

S'agissant des injonctions paradoxales, je reçois une lettre de mission me demandant d'implanter un SSR, ce que je fais. Le SROS me les refuse. J'ai ensuite été jugé sur le niveau de déficit dans mon établissement. À cet égard, bien que mon établissement assure plus de 90 000 urgences par an, soit 300 par jour, il demeure en déficit. Les urgences pédiatriques ont augmenté de 14 % cette année, mais le déficit perdure. Cette situation atteste d'un problème de recettes de l'activité publique et d'un problème de capacité de financement de l'activité publique, et non d'un problème de gestion.

La pression du terrain entre dans la question de la responsabilité, vis-à-vis des hommes, des valeurs et des missions du service public. Les cadres ont également une responsabilité vis-à-vis de l'itinéraire de ses collègues. La pression du terrain s'exerce également terriblement de façon ascendante. Un jeune collègue, nuit et jour dans son établissement, s'il n'est pas expérimenté, ne peut tenir entre les injonctions paradoxales, la pression d'en haut et la pression d'en bas. Cette pression du terrain et cette responsabilité se caractérisent par une forme de surpression sur le personnel d'encadrement à tous les niveaux.

Par ailleurs, une coordination entre les interventions sur le terrain est nécessaire. Je suis effaré de découvrir de nouvelles tutelles chaque année : l'ARS, deux DT, deux caisses de sécurité sociale, l'Inspection du travail, les diverses inspections préfectorales, inspection ministérielle, les contrôles PMSI, les commissions de sécurité, etc., qui confluent sur le terrain. La responsabilité procède aussi de cette convergence sur le terrain, où l'enchaînement des interventions opprime le cadre, plutôt qu'il ne l'aide. Ce *surbooking* sur le terrain est révélateur de la capacité de coordination des actions publiques de l'État qui n'est pas assumée à un niveau global étatique. Ce problème est spécifiquement français.

Comment ne pas évoquer la question de la précarité, notamment des soignants ? Une infirmière gagnant 1 600 euros par mois ne peut travailler et se loger correctement en

région parisienne, tout en possédant une voiture pour commencer son service à 6 heures 15 et terminer à 22 heures.

Sur la question du service public, un grand débat doit être mené sur la notion de territorialisation et sur l'aménagement du territoire. Plus l'État se désertifie, impliquant des services publics moins présents sur le territoire, plus la question de la territorialisation sera posée. L'action des Conseils généraux n'est autre que l'outil d'une politique publique pour agir sur ces territoires. Nous devons nous emparer de ces questions. Quels sont les outils à construire pour une politique territorialisée ? Un élément de DDE doit-il être réorganisé dans une communauté d'agglomérations ? Une action sociale doit-elle être menée dans chacun des éléments de communautés d'agglomération ? Doit-on travailler sur un contrat local de santé ? La politique de contractualisation sera-t-elle l'apanage d'une nouvelle politique institutionnelle d'intervention de l'État sur les territoires ? Toutes ces questions doivent nous animer au plus haut point. A cet égard, je suis en faveur d'un État centralisateur, qui est facteur d'égalité entre les territoires.

De plus, une simplification d'organisation permettrait de mieux responsabiliser, mieux communiquer et mieux suivre les décisions, voire réaliser des économies. S'agissant du principe de méfiance, je suis effaré de constater que les personnes qui nous inspectent ne connaissent pas le terrain. Cette notion de méfiance est un principe même de l'organisation et de l'idéologie qui préside à l'administration française. Ces sujets doivent être dénoncés. Cette banalité procède de notre capacité collective à conduire des projets.

Les 35 heures ne sont que théoriques. Si les agents effectuaient uniquement 35 heures, l'hôpital ne pourrait fonctionner. Les personnels de nuit ne consignent même plus leurs heures, car le nombre d'heures à récupérer est trop important au regard de l'impossibilité de rémunérer les heures supplémentaires.

Je souhaiterais toutefois apporter quelques éléments de solution et de perspective.

Il me semble indispensable de sortir d'une idéologie pseudo-libérale ambiante, portant atteinte à la laïcité. La laïcité n'est pas uniquement religieuse, elle relève d'une certaine idéologie des finances dans les services publics et dans les valeurs de la sphère politique publique.

En outre, je pense que la place des élus doit être confortée. Des élus mandatés, choisis par des populations, bien que ces dernières s'abstiennent de plus en plus, sont plus à même de relever ces défis que des acteurs privés. Les élus remettent leur mandat en jeu tous les six ans, contrairement à d'autres fonctionnaires. Un élu est un homme respectable, qui constitue une force à même de restituer l'ordre de la République.

Par ailleurs, la conscientisation collective au sein de la fonction publique constitue un travail essentiel du militant, notamment lorsqu'il communique avec son entourage. De plus, l'isolement doit être rompu, le milieu décloisonné. De nouveaux outils doivent être construits.

L'une des fonctions syndicales est aussi de repérer des innovations intéressantes, sous forme de scopes ou encore de mutualisation de moyens, qui permettraient de formuler des propositions.

Enfin, une des batailles qu'il conviendra de mener bientôt est celle de la notion de l'immédiateté. À travers la technologie notamment, elle renvoie à un certain service public, qui se déploie de manière transcendante. Or, la réponse n'est pas transcendante. Tout ce qui se construit, tout ce qui est l'agent des hommes par les hommes, dans le cadre du développement humain, ne peut être immédiat. Il doit être construit à partir d'un dialogue, d'un diagnostic, d'une réponse humaine. La notion d'immédiateté confine à la transcendance. Nous souhaitons cependant un service public qui se déploie sur des territoires par rapport à des politiques publiques.

Cette bataille, périphérique, est pourtant essentielle. Certains médecins viennent avec un voile, marquant ainsi un véritable recul idéologique du service public. Cette bataille doit être remportée à nouveau. La laïcité est l'égalité de tous, la capacité de tous de jouir de sa

liberté dans le cadre d'un espace public. Le service public s'appuie sur ces éléments fondamentaux de la République.

Voilà quelques mots, comme la contribution d'un directeur d'hôpital que j'essaie d'être

Catherine GRAS

Gilles CALVET a appelé la réflexion à ne pas être trop influencée par les modes de *benchmarking*, *coaching*, etc., ce à quoi je souscris complètement. Nos solutions existent déjà en interne. La reconstruction du service public est nécessaire. Elle doit se baser sur les constats de terrain et les envies propres du terrain. Il n'est nul besoin d'importer des solutions externes. Nous bénéficions d'une richesse considérable, car nous sommes porteurs et héritiers d'une Histoire collective riche et réussie. Lors de mon travail aux Nations Unies de 1999 à 2002, j'ai pu constater la réputation de la médecine française. Je porte encore la responsabilité d'être la citoyenne d'un pays reconnu dans le monde entier pour ses réussites. Nous ne savons toutefois pas valoriser suffisamment ce savoir, ce qui facilite l'importation de solutions, qui parfois n'ont pas fait leurs preuves à l'extérieur.

En outre, l'artisanat est un axe important. J'ai travaillé pendant huit ans dans une direction économique avec des artisans et des commerçants, des acteurs de terrain. Il faut retrouver ce substrat à l'intérieur de la fonction publique. Les infirmières et les médecins, quel que soit le service auquel ils appartiennent, sont toujours en contact et en réponse directs avec la réalité, avec le problème tel qu'il se pose à l'instant, ce qui n'est pas le cas dans les supers appareils administratifs, très éloignés du terrain. Pendant dix ans, l'objectif était de regrouper les services, créant ainsi des « paquebots » gigantesques, de grandes administrations qui utilisent une partie de l'énergie collective à s'autogérer, à se réorganiser et à concevoir des réformes. Christophe DÉJOURS a mis en exergue que ces superstructures entraînent une désarticulation du travail du cadre supérieur, du cadre dirigeant, du cadre de proximité et de l'agent.

Le changement de Type 1 se distingue du changement de Type 2. L'administration française multiplie les changements de Type 1. Elle redécoupe des services, limite des budgets, regroupe ses agences. Ces changements de Type 1 ne modifient l'organisation qu'à sa surface, et non profondément. Le changement de Type 2, plus complexe à conduire, vise à une modification complète du mode de fonctionnement en transformant l'organisation du travail et en réfléchissant aux missions. Je suis en faveur d'une redéfinition des missions et des périmètres de service public. Qu'est-ce que le service public ? Comment fonctionne-t-il ? Il ne peut peut-être pas assurer toutes les missions qui lui incombent actuellement, ou bien peut-il en assurer d'autres. Le service public doit être reconstruit, à partir des limites qui seront définies, de manière artisanale et dans le réel, et non *via* des discours ou des schémas.

Le changement de Type 2 nécessite une révision des modes de fonctionnement. Il apparaît difficile en France de travailler ensemble. Les sociologues et les psychosociologues confirment que le travail collectif des équipes de terrain est meurtri.

Le nouveau métier de *coach* n'est pas la panacée et n'apporte pas toutes les solutions. Un panorama du *coaching* dans les administrations publiques, entreprises et dans la société, révèle une multitude de *coaches* (perte de poids, sportifs, parole, émissions télévisuelles, etc.). Le développement de ces métiers atteste d'un désarroi. Une majorité ressent le besoin d'évoluer, mais tend à penser que les solutions viennent de l'extérieur.

Dans les administrations centrales et les ministères, deux petites équipes de *coaches* ont été créées. La première, au ministère de l'Écologie, fonctionne de manière satisfaisante, impulsée par l'action de son créateur. Une équipe de trois personnes est également en charge de ces sujets au sein du ministère de l'Agriculture. Après ma formation autorisée par le système administratif, j'ai été chargée de présenter le *coaching* à mes anciens collègues au sein du ministère de l'Économie et des Finances. Ma présentation était certainement peu convaincante, car peu de *coaching* m'a été commandé par la suite, malgré l'utilité de cette démarche.

Cette dernière est novatrice. Elle vise à penser que l'individu, l'équipe ou le collectif peut se développer et travailler autrement. D'après mon constat professionnel, une organisation ne peut opter pour ce type de solutions, si ces dirigeants ne sont pas convaincus de la potentialité d'un tel résultat.

Les précédents ministres, Valérie PECRESSE et Jean-François BAROUIN, m'avaient confié par lettre de mission une réflexion sur la possibilité de construire des filières de formation pour ces métiers. Les besoins à Bercy n'étaient pas prégnants. En outre, un *coach* n'est pas technicien de métier. En effet, je peux intervenir auprès d'un directeur d'hôpital, car je n'exerce pas ce métier. Des *coaches* ne peuvent être formés au sein d'une culture uniforme. L'accompagnement de l'appareil d'État nécessitait donc une ouverture de la question du *coaching* à d'autres ministères. En deux ans et demi, j'ai réussi à convaincre des commanditaires, majoritairement des secrétaires généraux de certains ministères ne bénéficiant pas encore de *coaching*. Néanmoins, les temps d'amorçage de projets, impliquant plusieurs structures administratives, sont dramatiquement longs. En outre, après deux ans d'atermoiements, le contexte et les priorités changent, impliquant l'abandon parfois des projets de *coaching*. Seule la publication d'une loi permet de faire avancer les projets dans le cadre d'une collaboration entre plusieurs services, avec des mécanismes interministériels définis. Pour la mise en place d'un projet, repéré comme pouvant être utile à plusieurs entités, la procédure est longue et difficile.

Je ne perds toutefois pas espoir.

Une brochure de la DGAFP publiée en novembre 2011 définit le terme de *coaching* et décrit son fonctionnement de manière positive et pédagogique. Elle est représentative du système actuel. Le *coaching* expliqué est externe et vise les cadres dirigeants ou supérieurs. Il n'a rien de démocratique et ne reflète pas les possibilités de cet outil d'accompagnement pour revoir le fonctionnement de la fonction publique. Pour ma part, je souhaite développer un *coaching* démocratique.

Le *coaching* peut être individuel. Cette formule existe dans l'administration. Le *coaching* peut être d'équipe, qui a un projet professionnel à développer, ou d'organisation du travail. Ce *coaching* d'organisation en est à ses prémises. Les principaux vendeurs de *coaching* sont actuellement externes. Ils sont sélectionnés de manière maladroite, posant des problèmes déontologiques et d'éthique. En effet, un appel d'offres ne garantit pas que le *coach* soit supervisé.

Pour un *coaching* pertinent, un contrat doit prévoir l'ensemble de ses aspects pour la personne, le collectif ou l'organisation accompagné. Seules les personnes volontaires peuvent être *coachées*. La Charte de déontologie impose que le *coach* soit certifié, et qu'il ait suivi les formations adéquates. Il doit également être supervisé pendant toute la durée de l'exercice. Le *coach* doit également suivre une formation continue. Mon école impose en outre la poursuite d'un développement personnel. En effet, le *coach* ne doit pas confondre ses problèmes propres avec ceux de son client. Les cabinets externes n'offrent aucune de ces garanties.

Plusieurs approches de *coaching* existent. La première approche de performance et productiviste ne vise que certains clients et besoins. Mon approche privilégie un *coaching* humaniste pour accompagner le développement de la croissance de l'individu, du collectif professionnel ou de l'organisation. Le *coach* se met toujours au service du *coaché*, impliquant un travail profond. Cette posture basse, exigeante, s'apprend. Étant donné que le *coach* n'est pas spécialiste, il fait des retours à son client de son point de vue externe. Il informe le client de constats ou de pistes de réflexion que ses collègues, chefs ou commanditaires ne lui diront jamais. Cette démarche permet au client un champ de vision et une conscientisation élargie pour lui-même, et ce, dans le respect de la confidentialité du contrat.

Le *coaching* peut concerner tout type de sujets : prise de poste, accompagnement d'une vision stratégique, mise en place d'un projet prioritaire, reconversion, dépassement d'un conflit, etc.

Je propose également aux ministères de former des *coaches* internes de service public. En effet, des sommes considérables sont dépensées à l'extérieur alors que des compétences internes peuvent être valorisées. Ce métier peut s'apprendre. Les administrations publiques ont en outre des besoins structurants et de long terme. Un changement de Type 2 nécessite un soutien des collectifs et des cadres. Il semble donc plus pertinent de le conduire avec des agents internes qui ont une parfaite connaissance du système, leur permettant d'éviter des schémas d'échec.

En outre, les spécificités et la culture du service public doivent être prises en compte, afin de permettre au service public de travailler autrement et d'imaginer un autre service public à partir des besoins et compétences internes.

Je préconise également d'effectuer du *coaching* individuel de cadres supérieurs ou de cadres de proximité, ainsi que du *coaching* d'équipe. Si seuls les cadres sont *coachés*, sans que l'équipe ne le soit, le risque est grand d'une explosion du collectif, qui ne serait ni déontologique ni éthique.

Un *coaching* d'organisation doit également être envisagé. En effet, certaines réorganisations du travail doivent être travaillées collectivement. Les risques sont actuellement grands de voir imposer le service public, les personnes et le service offert.

Le *coaching* représente également une façon de démocratiser l'accessibilité. Il est important que ce type de techniques et d'interventions, parce qu'elles fonctionnent et produisent, ne soient pas instrumentalisées. J'ai ainsi préconisé certains garde-fous déontologiques et éthiques. Une personne *coachée* efficacement peut privilégier le retrait si la situation est jugée trop complexe, chercher une solution externe ou se diriger vers des postes mieux rémunérés sans pour autant être plus efficaces. Le *coaching* d'externalisation ne doit pas être privilégié, car le service public a besoin de conserver ses ressources pour se renforcer.

J'essaie donc d'organiser une formation avec l'Université Paris Dauphine ainsi que des opérateurs de formation publique, tels que le CHEMI et l'ISAESR. L'objectif est de créer un cursus enseignant le métier de *coach* à partir des difficultés réelles expérimentées par le service public actuel. Le contenu de la formation doit être réel.

Mon projet est collaboratif et peut accueillir des organisations syndicales. Ces dernières sont en effet en contact avec leurs représentants. Elles constituent en outre des lieux où sont entendus les exaspérations, les confidences, les besoins et les demandes. Ce matériel doit être travaillé. J'espère que des organisations syndicales s'associeront à ce projet, afin par exemple qu'elles envoient des *coaches* au sein des services administratifs.

J'ai découvert que je n'avais finalement rien appris lors de mes diverses formations antérieures de ce qu'était l'humain, notamment au travail. De nombreuses formations managériales sont dispensées, mais aucune n'a trait à la relation humaine dans le collectif de travail. Le *coaching* permet de découvrir ces aspects.

Hélène FAUVEL

Grâce à ce colloque, nous pouvons nous rendre compte que les incohérences se retrouvent dans toutes les entités, qui sont toujours inspectées par des agents qui n'ont jamais mis les pieds sur le terrain. Une formation Management visait à expliquer la conduite d'une évaluation et de l'entretien ainsi que le remplissage de la feuille d'évaluation avec une note chiffrée. Cette dernière déterminait des mois de réduction d'avancement ou d'ancienneté. L'évaluation partait donc du principe que seule la moitié des agents devaient recevoir une note suffisante pour un avancement plus rapide. Le formateur expliquait que les appréciations devaient correspondre à la note chiffrée attribuée à chaque collaborateur. Ce discours explique l'explosion des recours pour la révision de la note après la mise en place de ce système. En effet, les personnels, malgré des performances identiques, voire meilleures que l'année précédente, recevaient des notes et des appréciations moindres, afin qu'ils ne bénéficient pas de l'avancement. Les recours ne portaient pas sur les notes, mais sur la dégradation de leurs appréciations.

Aussi, les discours tenus en école d'application de management devraient être révisés, afin notamment qu'ils incluent l'humain ou le relationnel.

Cette démarche de *coaching* a été maladroitement présentée par l'administration, expliquant que toutes les organisations syndicales présentes ont refusé. En effet, le *coaching* était alors assimilé à une surveillance accrue, alors qu'il semble s'agir d'un accompagnement et d'une écoute des collègues et de leurs questions. Les nombreuses structures et instances de discussion et de concertation existantes ne sont pas connectées transversalement. Aussi, chacun ne sait jamais ce que l'autre entreprend, et ce qui pourrait être échangé, l'incitant ainsi à faire appel à une boîte privée. Des sommes considérables ont été dépensées, alors qu'elles auraient pu utilement être consacrées à des actions plus pertinentes. En effet, les organisations du secteur privé ne relèvent pas des mêmes mécanismes que le service public, qui n'a pas vocation à dégager des bénéfices bien qu'il doive trouver un équilibre budgétaire. L'ensemble des réformes a été construit avec l'idée en filigrane que les services devaient être rentables. Par exemple, l'Éducation nationale souhaite former l'excellente, sans qu'elle ne coûte, alors qu'une attribution pertinente des moyens, notamment à l'école primaire, résoudrait de nombreuses difficultés.

Les organisations syndicales ont un rôle à jouer, en dénonçant ces dysfonctionnements, mais également en participant aux instances de discussion et de concertation, afin de pointer les désaccords.

Marie-Christine BRIVET, membre du bureau national « Indépendance et Direction », F.O.

Je réagis avec un grand bonheur sur le fait que le *coaching* sera présent à l'ESEN. Nous avons rencontré auprès des enseignants de grandes résistances lors de la création de projets, non sur le principe, mais sur les moyens. Les enseignants ne sont pas dotés des outils nécessaires. Des « vies de classes » doivent être organisées avec les enfants, mais certains enseignants ne savent pas gérer un groupe de parole. Ils enseignent d'une façon verticale, et non de manière attractive et interactive. Ce travail sur la gestion et l'analyse du groupe, sur l'émergence de la violence à l'école, semble essentiel, notamment pour gérer les problèmes actuels de harcèlement, liés à l'absence de professionnalisation d'enseignants démunis. Ils externalisent souvent la solution, en faisant appel à des associations ou d'autres organismes, alors qu'ils possèdent parfois la clé dans l'animation de leurs classes.

En outre, la commande passée à l'Éducation nationale est paradoxale. Elle exige une réussite des enfants avec peu de moyens, alors que la notion de réussite demeure à définir. Si elle a été quantitativement définie, avec l'objectif de 80 % d'une classe d'âge au baccalauréat, elle ne définit ni le contenu ni les compétences que les enfants doivent acquérir. Les enseignants ont été invités à réfléchir à cette problématique de compétences lors de la dernière concertation nationale. Un enseignant a estimé que l'objectif n'était pas de dégager des bénéfices, mais de la plus-value. Cette notion est régulièrement citée dans nos lettres de mission. Paradoxalement, les enseignants n'ont pas l'autonomie nécessaire pour dégager les moyens pour y parvenir. Ils sont ainsi évalués sur une performance réalisée avec ces moyens réduits. Cette notion de plus-value doit être comprise et appréhendée par les enseignants. En effet, ils considèrent souvent qu'elle nécessite une baisse de niveau des élèves. Le professeur renonce ainsi à sa part d'interaction avec ses élèves pour les faire réussir. Il renonce à considérer la plus-value comme un moyen de faire réussir des enfants qui habituellement ne réussissent pas. Il s'agit du principal défi de l'enseignant, qui nécessite de « faire de l'humain ». Les enseignants se mettent hors-jeu, car ils n'ont pas eu l'habitude de trouver dans leur classe et dans leur pédagogie les moyens et les éléments pour y parvenir.

Lorsque ce travail de longue haleine, visant à former les enseignants, à les rassurer avec un cadre sécurisant, à leur octroyer des outils ainsi que du temps de concertation, est mené à bien, tous les indicateurs sont au vert, notamment celui des risques psychosociaux. Les enseignants sont heureux, car ils ont compris et savent faire. Chaque

fois que de telles expérimentations sont conduites, personne n'en a connaissance. Lorsqu'elles sont présentées aux hiérarchies, évaluations positives à l'appui, elles ne sont pas exploitées, et sont même parfois suivies d'une suppression des moyens.

Didier HOELTGEN

La « *reconstruction du service public sur le service public* », formule autrefois utilisée sur les grands travaux de reconstruction urbanistique, ne doit pas conduire à une confiscation des critères de reconstruction ou des valeurs vectrices de l'efficacité du service public. Cette efficacité doit être évaluée par rapport à une mission, et non par rapport à des performances exogènes dans les critères vis-à-vis des missions. Les missions peuvent être évaluées sur des critères d'égalité ou populationnels. Un système d'évaluation peut être construit par rapport à des missions. L'une des principales problématiques est d'avoir un système d'évaluation qui ne soit pas exogène au service public, mais en lien avec le service public, soit l'objet du service. Un travail de chercheurs syndicaux doit être mené. Le système de santé publique français ne peut être évalué sur des critères financiers. Il doit l'être sur un système prenant en compte les maladies, l'accès aux soins, l'attente, etc.

En outre, la question qui nous est finalement posée individuellement est de trouver une force pour ne pas se faire confisquer notre propre métier. A mon avis, le bon exercice de mon métier consiste à répartir sur le territoire les moyens à disposition et à m'assurer d'une égalité d'accès aux soins et du respect de la laïcité, etc. Cette première bataille, sur des questions de valeurs, vise à un ressourcement de soi-même. Lorsque l'agent est seul, dans le désarroi le plus total, cette question est centrale.

Par ailleurs, une différence existe dans l'encadrement et dans la responsabilité entre une attitude du « bien faire » par rapport à une posture ou une population et par rapport à un système de politiques publiques. Le directeur d'hôpital doit gérer son établissement, dans le cadre de performances fixées par sa hiérarchie, dont l'éventuel échec reposera sur son entière responsabilité. La stratégie à mettre en place est ainsi différente lorsque l'agent est en désarroi par rapport à ces méthodes. La stratégie conduite, les outils à construire et donc la réflexion à mener, du point de vue syndical, sont différents.

La fonction du syndicat implique qu'il s'empare de ces problématiques, y compris la création de richesses. La question de la poursuite des investissements dans les hôpitaux publics est un défi pour demain. S'il ne semble pas pertinent d'intégrer la notion de bénéfice, celle de gestion républicaine des deniers publics est essentielle. Peut-on émarger à une banque d'investissement proposant des intérêts d'emprunts à 1 % au lieu des 4 % actuellement ? À noter que les intérêts d'emprunt appliqués à l'État sont proches de zéro. En effet, le déficit des hôpitaux est grevé par ces postes d'endettement. Leur allègement permettrait de dégager une marge afin de créer de l'emploi et une relance véritable. La création d'une banque d'investissement hospitalière représenterait une possibilité de relance considérable. Cette éventualité d'une relance keynésienne doit être étudiée.

Clôture

Pascal PAVAGEAU

Secrétaire confédéral, secteur économique

Bonjour à tous et à toutes. Je m'excuse de ne pas avoir participé à ce colloque. Au nom du bureau confédéral en cours, je remercie et félicite F.O. Cadres de cette initiative prise en lien avec l'ensemble des syndicats et fédérations dans le cadre de la perspective des élections du 4 décembre.

1) Les enjeux multiples du scrutin du 4 décembre

L'un des enjeux sur le plan interprofessionnel réside dans l'image de force de F.O. En effet, le syndicat est depuis quelques années systématiquement considéré comme la troisième confédération, à dix points derrière la CGT et la CFDT. Ce classement est cependant erroné.

En effet, le résultat d'avril 2013 officialisé par le gouvernement révèle uniquement la représentativité intersecteur privé. Ils ne représentent que les salariés du privé. Le résultat entre 2009 et 2013 aboutit effectivement à une représentativité comme suit : 26 % CGT, 26 % CFDT, 16 % CGT-FO, 10 % CFE-CGC et 10 % CFTC. Force Ouvrière constitue donc le troisième syndicat représentatif du secteur privé, à dix points des deux premiers.

Ces données ne caractérisent cependant pas la représentativité interprofessionnelle. En y ajoutant les résultats de 5,4 millions de travailleurs lors des élections de 2011 dans la fonction hospitalière et dans une partie de la fonction publique d'État, ainsi que lors des élections dans la fonction publique territoriale en 2008 et 2009, à la date d'avril 2013, la véritable représentativité est sensiblement différente. Si le tiercé ne change pas, avec F.O. en troisième place, la CGT obtient 26 %, la CFDT environ 24 % et F.O. entre 20 % et 22 %. Si F.O. demeure troisième, son poids est différent, puisqu'il est proche de celui des deux premiers. Ainsi, trois grands syndicats se partagent le tiercé, et non deux avec un syndicat intermédiaire à 16 %. En outre, ces résultats placeraient les deux autres syndicats (CFE-CGC et CFDT) comme des niches.

Ce rappel est révélateur de l'enjeu du scrutin du 4 décembre 2014. Il est immédiat pour chacune de vos sections syndicales, fédérations ou établissements. Nous devons obtenir le maximum de représentativité et de droits dans chaque entité représentative. L'enjeu est également plus global, et a trait au maintien du droit syndical et des mandats de F.O. dans la fonction publique dès le 1^{er} janvier 2015.

Un troisième effet en 2017 doit être anticipé. En effet, lors du prochain tour de la représentativité interbranche, la structure de la représentativité réelle interprofessionnelle sera enfin dévoilée. Si F.O. ne doit pas délaisser son combat dans les petites structures privées, l'effet de masse permis par les résultats de la fonction publique est un levier primordial. En outre, les résultats de 2011, s'ils avaient été joints aux données de 2013, révèlent que la fonction publique constitue l'un des points forts de F.O. en termes de représentativité interprofessionnelle. Les enjeux sont différents selon que le paysage est composé de trois ou de cinq syndicats représentatifs. La loi du 5 mars 2014 sur le financement des organisations syndicales en est la preuve. Le Conseil national des Services publics, récemment mis en place par le gouvernement actuel, ne sera plus composé que de trois représentations interprofessionnelles. L'enjeu réside ainsi à trois niveaux. Il est absolument nécessaire de se mobiliser sur le sujet.

II) La contribution de l'encadrement

Le livre précédemment évoqué par Jean-Claude MAILLY a été rédigé sur la base de données récupérées dans les services. À l'instar du Livre noir de la RGPP, les camarades F.O. transmettent des éléments locaux significatifs pour alimenter l'écrit national. Ces camarades sont souvent cadres, d'un niveau A voire A+, car ils ont accès à ces informations privilégiées.

Le cadre estime souvent que, bien que syndiqué, il lui est difficile de participer au militantisme syndical. Il ne doit pourtant avoir aucun état d'âme à avoir. 80 % de l'alimentation du livre provient de préfets de région, des directeurs d'ARS, des directeurs de cabinets de présidents des conseils généraux, qui ne sont pour la plupart pas membres de F.O. A cet égard, il est préférable de recevoir l'information à de multiples reprises, plutôt qu'elle ne le soit pas. Si vous avez accès à ce type d'informations, et que vous jugez qu'elles peuvent être analysées et utilisées au niveau confédéral, ne présumez pas qu'elles ont déjà été envoyées au niveau confédéral par un autre camarade.

III) F.O., fondamentalement opposée à la réforme territoriale

Par ailleurs, le positionnement républicain de F.O. sera réaffirmé lors du congrès confédéral. Notre attachement à la liberté et à l'indépendance syndicales est intrinsèque à la nature de F.O. L'égalité de droit et donc la défense des valeurs et principes républicains le sont aussi. Force Ouvrière défend donc vigoureusement et systématiquement les trois versants de la fonction publique, le statut général de la fonction publique et l'ensemble des missions publiques. Cette lutte justifie les écrits sur la désertification territoriale des services publics. F.O. s'affiche clairement comme une organisation qui s'oppose totalement, frontalement, radicalement à l'acte III de décentralisation et à la réforme territoriale. F.O. est en faveur du maintien de 22 régions à taille humaine et anti-communautariste, telles qu'elles ont été construites par les républicains à l'époque.

F.O. est également en faveur de la défense et du maintien des conseils généraux. Si les conseils généraux sont supprimés, les préfets de département étant devenus des sous-préfets de régions depuis 2010, le département disparaît constitutionnellement. Que devient une Union département des syndicats dans une entité administrative qui n'existe plus ? Pour les camarades opérant dans la super-région Aquitaine-Poitou-Charentes-Limousin, la seule manière de représenter l'ensemble des syndicats de cet immense territoire sera d'être implanté à Bordeaux.

La suppression des communes, peu évoquée, est également une catastrophe. L' élu de proximité est le dernier représentant de la puissance publique à « portée de gifles » des citoyens. Si la réforme territoriale est adoptée telle qu'elle est, il devra au minimum représenter 20 000 habitants. Ces périmètres gigantesques dégraderont le contact de proximité de cet élu. La suppression des services publics de proximité, y compris au niveau des organismes sociaux, soit une désertification territoriale des services publics, s'ajoute à ce retrait des élus de la République, entraînant ainsi un abandon républicain. Un seul en bénéficie aujourd'hui, l'extrême, qui s'implante progressivement lors des élections organisées dans les CCI, les Chambres d'Agriculture, les associations environnementales et les réseaux locaux, y compris syndicaux. La constitution de méga-over régions gigantesques, à laquelle s'ajoute l'absence d'élus de la République à proximité du citoyen-usager, est un suicide démocratique, dont les conséquences communautaristes, sectaires, etc. seront considérables pour le citoyen.

Pour le maintien de l'égalité de droit, nous défendons donc le maintien de l'organisation à quatre échelons (État, région, département, commune). F.O. est contre la constitution de 13 grandes régions, la suppression des départements et la création, dans chacune des régions, de grandes métropoles et d'intercommunalités qui deviendront des communes à part entière à 20 000 habitants. La réforme territoriale dans son ensemble est prévue par dix lois, dont certaines ont déjà été votées. Ces éléments de décentralisation sont structurés par un squelette de trois lois, dont la première sur les métropoles a été

votée en janvier dernier, la seconde sur les régions est en débat parlementaire et la troisième sur les compétences le sera début 2015. L'étude d'impact des trois lois prévoit que la dizaine de régions envisagée auront leur autonomie, y compris normative et sur le plan social. Cet élément avait conduit l'ensemble des élus alsaciens à demander leur autonomie avec une collectivité unique d'Alsace en 2013. À l'unanimité du CCN, F.O. a été la seule organisation à appeler au vote contre lors du référendum local. Les Alsaciens ont refusé la création d'une collectivité alsacienne unique. Ils ont ainsi dit « oui » à la République. La loi du 16 décembre 2010 impose un référendum local sur la fusion des régions ou la suppression des départements. Afin d'éviter le risque d'un vote négatif majoritaire, un cavalier législatif supprime le référendum local pour toute fusion de collectivités locales. Le gouvernement ne s'imagine pas demander l'avis des citoyens sur la manière d'organiser, non plus la République, mais la Fédération des régions, une autre forme de démocratie.

Dans ses statuts, dans ses principes, dans ses valeurs, F.O. défend la République. Elle n'en est pas garante, mais défend le modèle républicain, et particulièrement l'égalité de droit. Le Congrès confédéral devrait être assez clair sur la défense de la République et rappeler son opposition absolue à la réforme territoriale.

Je vous remercie du travail que vous fournissez, avec les camarades de l'encadrement des trois versants de la fonction publique et avec tous les syndicats de la fonction publique, pour ces élections du 4 décembre. F.O. est la seule organisation où toutes les fédérations de fonctionnaires, unions départementales interprofessionnelles, fédérations du secteur privé et Confédération, sont mobilisées. Le service public, c'est la République. Nous défendrons jusqu'au bout l'ensemble des valeurs républicaines.

Je vous remercie.

Éric VIAL

Ainsi s'achève notre colloque consacré à la place et au rôle des cadres dans la fonction publique.