



Le blues des fonction

PROJET DE LOI

Les agents de la fonction publique s'inquiètent d'une réorganisation profonde et brutale de l'État, alors que la « loi travail » de la fonction publique débute son parcours législatif.

Erwan Manac'h, avec Romain Haillard et Ingrid Merckx

C'est un message d'alerte un peu désespéré, livré la gorge nouée au téléphone, par des syndicalistes qui délaissent un temps leurs revendications pour poser une douleur. Difficile de mettre des mots sur « l'ambiance étrange » qui règne au sein de l'administration à l'aube d'un débat législatif accéléré sur la loi « pour la transformation de la fonction publique ». « Cela fait des années qu'on dit qu'il y a un problème dans la manière de parler des fonctionnaires, ce n'est pas étonnant que cela craque de partout », s'inquiète Mylène Jacquot, secrétaire générale de la CFDT-fonctions publiques.

Le texte qui devait être présenté le 27 mars en Conseil des ministres n'est pas une de ces grandes lois fourre-tout à l'effet massue. Il se contente d'injecter une dose de « flexibilité » dans les rouages de l'État, des collectivités et des services publics, pour accélérer la cure d'amalgamement du secteur public, entamée il y a plus de quinze ans. « C'était en rodage ; longtemps,

les encadrants et les directions ont essayé de soigner la forme et de nous rassurer, mais nous constatons aujourd'hui une accélération. Les managers ne s'en cachent plus », souffle Olivier Youinou, syndicaliste chez SUD-Santé AP-HP, dans les hôpitaux parisiens. « Ils veulent passer un cap supplémentaire et cette loi leur permettra d'imposer des mobilités forcées », prévient Vincent Drezet, du côté de Solidaires-finances publiques.

Les 5,4 millions de fonctionnaires ne sont pas tous à la même enseigne. Les ministères de l'Intérieur et de l'Armée n'ont aucune suppression de poste à craindre. Le coup est rude en revanche dans les finances publiques, avec les réorganisations qui doivent accompagner la dématérialisation des déclarations d'impôt et le prélèvement à la source. La direction générale des Finances publiques (DGFiP) a déjà perdu un tiers de ses agents depuis 2002 et devrait perdre encore 20 à 30 % des postes dans les prochaines années, selon des fuites internes relayées par le syndicat Solidaires-finances publiques. L'inspection du travail paie égale-

ment un lourd tribut, par des « réformes incertaines depuis 2014 », et les baisses d'effectifs à venir devraient faire maigrir les services de 15 %, selon des sources internes citées par la CGT. Un sérieux coup de canif est également prévu dans les « fonctions supports » des administrations dans les régions (communication, logistique ou ressources humaines), qui devront fusionner pour permettre « plusieurs centaines de suppressions de postes », affirmait *Les Échos* le 22 mars, alors que la circulaire n'avait pas encore été envoyée par Matignon aux services concernés.

Le contexte est également tendu dans l'Éducation, à la suite des fermetures de classes annoncées en février. En Seine-et-Marne (77), par exemple, 180 classes sont menacées, dont 10 dans la seule ville de Chelles, où les enseignants mobilisés se retrouvent convoqués au rectorat pour des rappels à la loi : prière de ne pas soutenir le mouvement « école morte » initié par les parents d'élèves, au nom de « l'obligation scolaire ». « La vision comptable a eu le dernier mot », tranche Frédéric Marchand,

Plus de 17 000 personnes ont manifesté mardi 19 mars contre la casse sociale dans la fonction publique.

BENJAMIN MENDELLE/HANS LUCAS/AFP



Erwan Manac'h

« Favoriser les allers-retours avec le privé »

La majorité revendique une plus grande souplesse d'embauche et renvoie le malaise des agents à des causes « managériales ».

Dans une volonté manifeste de faire baisser la pression, Émilie Chalas, rapporteuse du projet de loi de transformation de la fonction publique, souhaite déconnecter cette loi des grands projets de la Macronie pour faire maigrir l'État.

Les mobilisations de fonctionnaires émaillent le territoire et les syndicats d'agents sont très critiques envers votre réforme. Que répondez-vous à ce malaise ?

Émilie Chalas : Il y a beaucoup de fausses informations sur le fondement du texte. Non, il ne s'agit pas de déconstruire le service public. Non, il n'est pas question de supprimer 120 000 postes de fonctionnaires. Non, le statut n'est pas attaqué. J'encourage donc les fonctionnaires à lire le texte et à observer sa portée – je ne parle évidemment pas des syndicats qui travaillent dessus depuis un an et le maîtrisent parfaitement.

Ensuite, je ne crois absolument pas au risque de « tsunami des contractuels ». C'est l'articulation entre contractuels et fonctionnaires qui sera intéressante. Un recrutement par contrat permettra beaucoup plus de liberté lors de l'embauche. Mais, dans la durée, il n'a pas la souplesse du statut de fonctionnaire. Si l'on s'est trompé dans le recrutement, par exemple, ou qu'on souhaite réorganiser un service, le statut est en réalité un objet facile à gérer et intéressant pour les employeurs publics. L'objectif du texte est de favoriser les allers-retours entre la fonction publique et la sphère privée. Nous ouvrons effectivement davantage la fonction publique aux contractuels, mais la loi permet aussi aux fonctionnaires d'aller dans le privé sans que leur avancement de carrière ne s'arrête. L'enrichissement est mutuel : la compétence, le sens de l'intérêt général et la déontologie des fonctionnaires seront portés dans le privé.

Nous allons aussi rendre beaucoup plus facile la mobilité entre les trois versants de la fonction publique, avec des formations et un accompagnement financier, pour permettre aux agents d'avoir deux, trois, peut-être quatre métiers différents dans leur vie. Il y a aujourd'hui des réflexes d'immobilisme et de peur du mouvement, autant que des carcans administratifs qu'il faut absolument lever.

Les agents ressentent une perte de sens de leur mission, comme conséquence des mesures d'économies successives. Comment y répondre ?

Ce sont deux sujets qui se mélangent. D'une part, il faut que le service public soit plus efficace et coûte moins cher aux Français, puisque la France dépense plus d'argent qu'elle n'en a. Il faut donc rationaliser le service public. Mais ce n'est pas parce qu'on cherche à avoir des services publics moins dévoreurs d'argent et plus efficaces qu'on en perd le sens de l'intérêt général. Nous percevons effectivement que les fonctionnaires sont désorientés. C'est une question managériale, pas une question d'efficacité du service public. La rentabilité ne fait pas la qualité ou le défaut de management.

Est-ce qu'un service public doit être géré comme une entreprise privée ?

Je pense que ce n'est pas le sujet. J'ai été directrice générale d'une mairie [Moirans, commune de 8 000 habitants dans l'Isère – NDLR], je ne me suis jamais posé la question de savoir si je manageais comme dans le privé ou non. Il faut manager des êtres humains, qui ont leur vie,

leurs exigences en matière de temps de travail ou de rémunération, et de sens donné à leur travail.

On a le sentiment que cette réforme prépare les grands mouvements de transformation de l'État. Votre objectif est-il de faire des économies ?

Non. C'est un texte sur le management et les ressources humaines de la fonction publique. Il vise aussi à responsabiliser les employeurs publics en matière de précarité, d'égalité hommes-femmes, d'embauche des travailleurs souffrant d'un handicap, de sanction et de promotion. C'est une stratégie de dynamisation pour redonner de la souplesse aux carrières. « Action publique 2022 », la réorientation des services publics de l'État, la contractualisation dans les collectivités, les plans hôpitaux... Tout cela est séparé de ce texte de loi, qui sera applicable en dehors de toute réorganisation des services publics. Que l'on supprime un service ou non, qu'on réoriente ou qu'on supprime des postes, c'est un choix qui appartiendra au gouvernement dans le plan action publique 2022. ■



J.-L. HAUSER/CC-BY-SA-4.0

Émilie Chalas
Députée LREM
de l'Isère.

naires

secrétaire général de l'Unsa-éducation, notamment au regard des 2 650 postes supprimés dans le secondaire cette année, alors qu'on y attend environ 40 000 élèves supplémentaires par an jusqu'en 2021. Dernière trouvaille, les préfets et les maires pourront regrouper des écoles et des collèges d'un même secteur sous la coupe du principal de collège pour supprimer les postes de directeurs des écoles.

Les chiffres de l'OCDE montrent pourtant que la proportion de fonctionnaires, en France, est pile dans la moyenne des pays développés (1). « Nous sacrifions le service public au nom du retour à l'équilibre financier, alors que les besoins de la population augmentent de manière exponentielle, ajoute Olivier Youinou. En gériatrie, ce sont 50 % des lits dans les services de soins de longue durée qui vont être supprimés dans notre secteur [la région parisienne], soit 1 200 lits. Les établissements privés, eux, poussent comme des champignons. On leur offre le marché. » La Cour des comptes vient de chiffrer ce recul des services publics : 5,3 % des écoles ont été supprimés en quatre ans dans les territoires ruraux (2 % en ville), les centres des impôts suivent une tendance similaire et le gouvernement vient de supprimer les 307 tribunaux d'instance – la justice de proximité –, pour les fusionner avec les tribunaux de grande instance. Le service rendu tend également à se dégrader, à en croire le » p. 6

(1) 20 % de l'emploi total, contre 21,3 % en moyenne dans les pays de l'OCDE et 30 % pour la Suède, d'après *Pourquoi joindre l'inutile au désagréable*, Évelyne Bechtold-Rognon, Éditions de l'Atelier, 2018.

p.5 » pointage annuel du Défenseur des droits, qui enregistre une hausse de 10 % du nombre de plaintes concernant les relations avec les services publics.

Ce climat nourrit la frustration des agents, qui éprouvent toujours plus de difficultés à faire leur travail comme ils le souhaitent. « Nous sommes transformés en machine à faire des actes, codifiables, rentables et facturables. Mais l'essentiel de notre métier ne rentre pas dans leurs chiffres », s'indigne Olivier Youinou. Ironie de l'histoire, les inspecteurs du travail, premiers à veiller sur les risques psychosociaux dans les entreprises, souffrent aujourd'hui des « injonctions contradictoires » qui les mettent

face au syndrome du « travail empêché ». Un syndicaliste Force ouvrière au ministère du Travail, qui requiert l'anonymat à la suite de sanctions disciplinaires prononcées contre des collègues syndicalistes s'étant exprimés dans la presse, raconte : « Nous avons l'obligation de faire un reporting constant, qui est extrêmement chronophage. Nous sommes en sous-effectif et nos actions sont orientées vers l'amiante

ou la vérification du salaire des travailleurs détachés, nous n'avons plus le temps de répondre à la demande des salariés et de travailler, par exemple, sur les risques chimiques, alors qu'on constate un besoin sur le terrain. »

Ce diktat des objectifs chiffrés est un des traits les plus prégnants du « nouveau management public », qui s'impose progressivement aux fonctionnaires depuis la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), votée en 2001, avec l'ambition de calquer dans le public les méthodes de management du privé. Le travail des agents est de plus en plus tendu vers des résultats quantifiables et leur avancement de carrière doit désormais suivre les courbes de leur « performance ». Les primes au mérite arrivent par exemple dans l'Éducation nationale, adossées notamment au bulletin scolaire des élèves.

Cette perte de sens nourrit une souffrance, elle aussi identifiée par plusieurs études. Un quart des agents de la fonction publique sont « surexposés » aux risques psychosociaux, selon la direction générale de l'Administration et de la Fonction publique (DGAFP). Un taux

qui grimpe à 30 % dans les hôpitaux. Dans l'Éducation, un duo de médecins a dénombré un quart des cadres (principaux, proviseurs et adjoints) en situation de burn-out, dont 14 % au stade clinique nécessitant des soins (2). « Il faut écouter les agents, quand on ne cesse de tirer la sonnette d'alarme. Écoutez-nous lorsqu'on dit qu'il y a un mécontentement diffus ! », s'alarme Mylène Jacquot.

Le début de mouvement syndical a pourtant peiné à déchaîner les foules, vu l'empilement des réformes et le sentiment d'abattement qui guette les agents. Les syndicats affichent pourtant une unité rare, en particulier sur la revendication salariale. Le gel de la valeur du « point d'indice » a fait perdre aux fonctionnaires environ 20 % de pouvoir d'achat au regard de l'inflation. Et le statut de fonctionnaire ne manque pas de « souplesse ». Imaginé en 1946 pour garantir la neutralité des fonctionnaires d'État, et élargi en 1983 aux collectivités et aux hôpitaux, il a connu 225 modifications législatives en trente ans (3). Toutes les organisations, y compris de cadres, ont donc

voté contre la loi dans les instances de concertation, et une journée de grève nationale est prévue le 9 mai. En attendant, la mobilisation se décline localement, parfois avec force. Les douaniers, notamment, font la grève du zèle depuis le 4 mars, avec l'imminence du Brexit comme « catalyseur d'un malaise sourd aux origines profondes », selon la CFDT-douanes (4), et les services des impôts de Haute-Garonne sont en grève depuis huit semaines.

Mais la stratégie du choc déployée par le gouvernement risque de s'intensifier, car il est très en retard sur son objectif de 120 000 suppressions de postes de fonctionnaires (5). Pour maintenir le cap, le secrétaire général de l'Élysée et le directeur de cabinet de Matignon convoquent tous les mois les directeurs de cabinet de deux ministères en pointe, pour un état de l'avancée du plan « Action publique 2022 ». Une application pour mobile a même été mise au point, selon *Les Échos*, pour recenser les objectifs chiffrés assignés à une armée de « centaines de chefs de projet » désignés dans les administrations pour suivre la réforme. ■

Un quart des agents de la fonction publique sont « surexposés » aux risques psychosociaux.

(2) 3 000 personnes interrogées par Georges Fotinos, José Mario Horenstein, source : Évelyne Bechtold-Rognon, *op. cit.*
(3) Évelyne Bechtold-Rognon, *op. cit.*
(4) 6 000 suppressions d'emplois en dix ans malgré la menace terroriste, qui a complexifié la mission.
(5) 1 600 postes supprimés en 2018, 4 500 en 2019, pour une prévision de 10 000 en 2020 et un total de 50 000 à atteindre à la fin du quinquennat dans la fonction publique d'État.

UNE « LOI TRAVAIL » POUR LES FONCTIONNAIRES

La loi de transformation de la fonction publique vise à réduire les freins aux grandes réorganisations :

Réduire le pouvoir des représentants du personnel : évolutions de carrière, mutations, sanctions et projets de réorganisation ne seront plus validés par les instances représentatives du personnel. Et le comité d'hygiène et de sécurité (CHSCT) disparaît, fusionné avec les comités techniques au sein des « comités sociaux ».

Développer l'embauche des contractuels : l'emploi sous contrat privé sera facilité pour les cadres et par l'intermédiaire

du « contrat de projet », signé pour une durée de 1 à 6 ans, sans indemnités de fin de contrat.

Faciliter les réorganisations : plusieurs mesures permettront d'encourager, voire d'imposer la mobilité à des agents dont la mission sera supprimée : ruptures conventionnelles, primes, formations. D'un trait de plume, la loi supprime également les accords dérogatoires aux 35 heures, signés par des collectivités soucieuses de réduire le temps de travail. 11 points restent par ailleurs à définir par ordonnance, à l'issue du vote des parlementaires. ■ E. M.



À PROPOS

par POURIA AMIRSHAHI

L'absence inexcusable

Le 7 avril, les Rwandais commémoreront le génocide des Tutsis (et le massacre des Hutus pacifistes). Près d'un million de morts en trois mois, entre avril et juin 1994. Dans les premiers jours, le massacre atteignait dix mille morts toutes les 20 minutes (1). Emmanuel Macron a fait savoir qu'il ne se rendrait pas à Kigali. On croyait avoir décelé ces derniers mois des signes de réchauffement diplomatique entre nos deux pays. Las. Ni le chef du gouvernement, ni le ministre des Affaires étrangères, ni même un secrétaire d'État n'iront. De la façon la plus maladroite qui soit, l'Élysée annonce être représenté par... un député... originaire du Rwanda (2). Double faute.

Mais l'essentiel réside sans doute ailleurs. Le pouvoir français continue en effet, en notre nom, de cultiver le déni de sa responsabilité dans l'un des plus grands génocides de l'histoire. On peut discuter longtemps de savoir si elle est directe ou non, et ce bien que les preuves s'accroissent, que les documents d'archives sont exhumés ou encore que des témoins – y compris des militaires français – rompent l'omerta. Mais responsabilité il y a : l'armée et des instructeurs français ont armé et formé le pouvoir génocidaire. Avant, pendant et après. Certes, les Français n'ont pas transmis les techniques de mort à la machette. Mais les services et les responsables politiques français savaient qu'un génocide se préparait. Ni en amont ni quand il s'est déclenché, le pouvoir français ne s'est donné véritablement les moyens de l'empêcher puis de l'arrêter, quoi qu'en disent les défenseurs de l'opération Turquoise.

Il est un autre aspect de ce génocide mis sous le tapis : celui qui a présidé à sa construction mentale, à sa justification raciste. Hutus et Tutsis n'ont en réalité aucune différence : même langue, même culture, même zones de nomadisme et de sédentarisation... Même histoire. Ce sont, à l'instar des Anglais et des Français, les colonisateurs belges qui ont créé et entretenu une distinction artificielle destinée à affermir leur pouvoir. Ce qui est frappant dans ce déni profond est ce qu'il dit de la France. De son incapacité à assumer autant que de son refus systématique de s'excuser de ce que d'autres ont fait *avant*. Ah ! la repentance, ce vilain mot qui déshonore. La Belgique et même le Vatican ont reconnu leur part ? Peu importe. Un président français ne s'excuse pas.

(1) À ce propos, lire *Moi, le dernier Tutsi*, Charles Habonimana et Daniel Le Scornet, Plon.

(2) Hervé Berville, LREM, Côtes-d'Armor.