

Cadres INF S

Bulletin périodique de l'Ugict-Cgt – N° 649 – 16 février 2009

● **Éditorial**

RGPP : les cadres supérieurs se rebiffent

Le 14 janvier s'est tenue une initiative tout à fait inédite. C'était d'ailleurs une première. Co-organisée par l'Ugict-CGT, l'Ugff, l'Ufict Services Publics et l'Ufmict Santé Action Sociale, la rencontre-débat des cadres dirigeants de la fonction publique a été un grand succès. Tout d'abord en terme de participation, avec plus de 110 personnes présentes dans l'amphi Pierre Laroque du Ministère de la Santé. D'autant que la diversité était importante au niveau des ministères d'origine de ces cadres supérieurs et dirigeants. Succès aussi sur le contenu des échanges dont ce numéro porte le compte-rendu. L'intérêt est que notre démarche décidée au congrès de Marseille de s'adresser aux cadres dirigeants pour leur proposer le débat et l'action est confortée par cette initiative réussie. Des prolongements sont d'ores et déjà envisagés de manière décentralisée pour continuer à promouvoir des alternatives à la très contestable Révision Générale des Politiques Publiques actuellement mise en oeuvre au niveau des différents versants de la Fonction Publique. Ce succès a été de bon augure avant la gigantesque journée du 29 janvier où les cadres supérieurs et dirigeants se sont aussi clairement montrés comme ce fut le cas notamment avec les médecins dans la santé.

Jean-Luc Gibelin
Membre de la Commission exécutive de
l'Ugict-CGT

« **INITIATIVES** »

Deux modules de formation syndicale de 3 jours

Module « Vie syndicale Ugict »

● **27-28-29 avril 2009**

Centre de formation Benoît Frachon à Gif-sur-Yvette (91).

Contacteur: Julien Guérin et Gérard Rodriguez

au 01 48 18 81 25

Module « Jeunes diplômés, entreprise et syndicalisme spécifique »

● **18-19-20 mai**

Centre de formation Benoît Frachon à Gif-sur-Yvette (91).

Contacteur: Julien Guérin et Gérard Rodriguez

au 01 48 18 81 25

● **ÉDITO**

RGPP : les cadres supérieurs se rebiffent

● **RENCONTRE-DÉBAT CADRES SUPÉRIEURS ET DIRIGEANTS DE LA FONCTION PUBLIQUE**

Politiques publiques : quels rôles et responsabilités des cadres supérieurs ?

Politiques publiques : quels rôles et responsabilités des cadres supérieurs ?

Cette rencontre succède à une première initiative en direction des cadres supérieurs sur le développement durable et la responsabilité sociale des entreprises qui s'est tenue à Paris, au Conseil Économique Social et Environnemental, le 6 février 2008. Aujourd'hui, et pour la première fois l'Ugict-CGT, l'UGFF, l'UFICT des services publics et l'UFMCT, réunissaient les cadres supérieurs et dirigeants de la fonction publique sur leur rôle dans l'élaboration et la mise en place de la RGPP.

Cette rencontre-débat des cadres supérieurs et dirigeants de la fonction publique, organisée à l'initiative de l'Ugict-CGT, de l'UGFF, de l'Ufict services publics et de l'Ufmict, est une première. La forte participation prouve qu'elle répond à un grand besoin d'échanger, de débattre, de confronter sur la question majeure des politiques publiques, de leur mise en oeuvre et des responsabilités des cadres supérieurs et cadres dirigeants.

Pour la CGT, cette initiative s'inscrit également dans la volonté de travailler à des propositions susceptibles d'apporter des réponses précises aux enjeux auxquels la fonction publique et le pays ont à faire face.

La RGPP a comme objectif annoncé, avec la loi TEPA, de contribuer au développement de la croissance et à l'équilibre des dépenses publiques. Différents modèles étrangers : le Canada, la Suède, l'Italie, ... ont été évoqués par le gouvernement avec le but de réduire la fonction publique à un noyau dur dont les missions seraient d'assurer le pilotage et le contrôle, en privatisant les tâches, en introduisant les critères de gestion du privé et en s'attaquant aux garanties statutaires des personnels. Le 3 décembre 2008, un rapport d'étape sur la RGPP est publié concluant sur un satisfecit : « la RGPP s'applique, on continue ! », ignorant la réalité de la crise. « Peut-on réellement continuer dans cette obstination aveugle ? », s'interroge, Patrick Hallinger, Secrétaire national de l'Union Générale des Fédérations de Fonctionnaires CGT.

La gravité de la situation amène à évoquer le retour de l'État. En effet,

si nos services publics structurés permettent d'aborder la crise dans de meilleures conditions que d'autres pays, leur d'affaiblissement, conséquence des politiques libérales passées, est patent.

Ainsi, dans le domaine financier, la Caisse des dépôts, mise à contribution notamment pour renflouer Dexia, l'ancien Crédit local de France largement bénéficiaire avant sa privatisation, risque aujourd'hui de se retrouver déficitaire.

Des cadres tenus à l'écart

L'hôpital public français reste une référence dans le monde, mais il voit ses services d'urgence débordés, minés par les politiques menées ces dernières années, comme en témoignent les drames récents.

Le rôle et la place des cadres supérieurs et des cadres dirigeants sont liés à la problématique de la RGPP. Leurs missions sont de préparer et de mettre en oeuvre les réformes. Ils ont, pourtant, été soigneusement tenus à l'écart du processus de décision. Dans tel ministère, les cadres supérieurs doivent travailler à la réforme de l'organisation, mais avant même les conclusions, les décisions sont prises au niveau du ministre. Dans tel autre, les cadres dirigeants apprennent par circulaire la suppression de leur poste ou la délocalisation de leur service. Se pose dès lors la question des marges de manoeuvre dont disposent les cadres supérieurs.

Comme le soulignera Anicet Le Pors dans son intervention : « La crise a dramatiquement marqué

Ont participé à la table ronde

- Philippe Caïla, directeur du cabinet du Secrétaire d'État chargé de la fonction publique ;
- Didier Lallement, secrétaire général du MEEDDAT ;
- Anicet Le Pors, ancien ministre ;
- Marie Jose Kotlicki, secrétaire générale de l'Ugict-CGT, ainsi que plusieurs grands témoins cadres supérieurs (Fonction publique territoriale, hospitalière) et des représentants des élèves de l'ENA.

« Il faut imposer une autre fonction publique »

Jean-Luc Gibelin, directeur hospitalier

Il existe une cohérence de démarche entre la loi "hôpital, patients, santé et territoires" et la RGPP. La loi Bachelot¹ se dit moderne parce qu'elle proposerait un vrai contrat aux médecins, aux directeurs et permettrait une évolution du secteur, en rapprochant les lieux de décision des usagers. Cependant, la perspective n'est de garder qu'un seul établissement par territoire de santé (250 territoires et chefs d'établissements à comparer aux 2 500 actuels). Où est le rapprochement ? On assiste, en fait, à la mise sous tutelle par la direction des Agences régionales de santé. Un autre recul démocratique : on supprime le Conseil d'administration au profit d'un Conseil de surveillance des établissements. La notion de la loyauté prend aussi un curieux éclairage. A Saint-Egrève, on reproche au directeur d'établissement une communication non adaptée. Son rôle était de désigner un coupable. Il ne l'a pas fait. Il a été suspendu immédiatement et a été muté. Il faut imposer une autre fonction publique que celle qu'ils veulent mettre en place avec la RGPP.

¹ La loi préconise aussi le regroupement de 1 050 sites hospitaliers en 230 communautés.

la nocivité d'une orientation fondée sur une économie de marché ouverte où la concurrence est libre et non faussée ». Les remèdes apportés dans l'urgence : nationalisation, conférences des chefs d'État, plans de relance, nouvelles réglementations, etc., ont permis de parler d'un « retour de l'État ». Dans cette situation, la plupart des observateurs se sont plu à souligner le rôle d'« amortisseur social » des services publics et de ce qui en est le cœur : la fonction publique : amortisseur en termes de pouvoir d'achat global ; amortisseur d'emploi et de limitation du chômage ;

amortisseur quant à la protection sociale fondée sur la solidarité ; amortisseur en matière de préservation des droits à la retraite de notre système de répartition ; amortisseur des manifestations d'affairisme, voire de corruption.

Alors pourquoi, dans ce moment critique où personne, habituels éminents économistes compris, n'est plus en mesure d'envisager des solutions durables, s'obstiner à détricoter la seule couverture efficace face à une crise aujourd'hui économique et sociale ?

Quel peut être le rôle des cadres

supérieurs et des cadres dirigeants, tenus à l'écart des processus de décision, face à l'application de la RGPP ?

La RGPP s'avance silencieusement sur la question des réformes statutaires, entérine la suppression du classement dans les grandes écoles, sans poser le problème des débouchés. La réforme revisite aussi le concept de loyauté pour : « s'assurer que les fonctionnaires soient bien dans une position de loyauté vis-à-vis des autorités » comme le déclarait le Directeur du cabinet du ministre de la fonction publique le 30 décembre 2008.

L'idée-force de la réforme est d'appliquer à la fonction publique le même management que celui des grands groupes privés : critères de performances individuelles, mise en concurrence des services, alors qu'elle devrait être le lieu de construction d'un management exemplaire, alternatif.

Par delà la stricte application de la RGPP, c'est l'ensemble des services publics qui est mis en cause.

« Le service public n'est plus une valeur en soi mais une valeur à démontrer et c'est une grande nouveauté » affirme Philippe Caïla, Directeur du cabinet du Secrétaire d'État chargé de la fonction publique d'État, chargé de la fonction publique. Une « grande nouveauté » que semblent découvrir les cadres supposés mettre en place la dite réforme et que Didier Lallement, Secrétaire général du Meeddat fustigera ainsi : « Le rôle des cadres dirigeants est un élément de faiblesse de la RGPP » non sans avoir souligné au préalable : « L'application de la RGPP se fait d'une façon unilatérale voulue pour aller vite et être efficace, comme au Danemark. C'est un mode de décision rapide. Mais des discussions de fond ont existé. Les réponses ont été assez ouvertes, même si le mode de décision a été unilatéral ».

Quelles discussions et quelles réponses s'interroge un chargé de mission du Conseil général de l'environnement et du développement durable ? Pour lui : « La RGPP n'est qu'une politique autoritaire qui s'applique du haut vers le bas ». Les fonctionnaires cadres supérieurs, auraient pu pourtant proposer eux-mêmes un certain nombre d'améliorations de leurs méthodes de travail et de réformes. Le chargé de mission souligne la nécessité d'une écoute

permanente et concertée avec les agents. Une vision partagée par Anicet Le Pors : « C'est de manière continue qu'il faut réformer en fonction de l'évolution des besoins, des techniques, de l'ouverture internationale ».

Tout en expliquant que la RGPP ne remet pas en cause le statut de la fonction publique, Philippe Caïla, convoque l'Ancien régime pour souligner que : « La Haute fonction publique est issue de haute fonction aristocratique et nobiliaire, c'est-à-dire d'une société de classe à laquelle s'est ajoutée la tradition militaire napoléonienne » et il enfonce le clou : « le statut de 1946 sentait un peu le pétainisme ». Quant à nos voisins Italiens, ils rappellent que les syndicats se sont battus pour que la fonction publique soit alignée sur le droit du travail avec des conventions, car le droit du travail restait plus protecteur que les 3 000 lois du statut.

Le statut en danger

En réponse à cette attaque, à peine voilée, la Secrétaire générale de l'Ugict-CGT, Marie José Kotlicki reviendra sur le contenu du statut : « Le statut n'est pas un corpus de privilèges qui protégerait les fonctionnaires du reste de la société. Il définit des droits et des devoirs assurant la protection des fonctionnaires et l'exercice des missions de service public. Les droits du fonctionnaire garantissent son indépendance, dans l'intérêt général. Les cadres de la fonction publique ne doivent pas se retrouver dans la situation des cadres du privé : se soumettre ou se démettre. Le statut doit leur permettre d'échapper à la pression de l'employeur, comme de tout groupe de lobbying des usagers » affirme la Secrétaire générale.

Philippe Caïla montera une fois de plus au créneau : « Il est choquant de parler de l'indépendance des fonctionnaires. Un fonctionnaire n'a pas à être indépendant, ce qui ne veut pas dire qu'il s'asservisse aux caprices du pouvoir. Quand on veut être indépendant, on va ailleurs que dans la fonction publique. Le statut a été fait pour organiser un rapport de travail qui n'est pas fondé sur l'indépendance. C'est pour cela qu'il y a des garanties. On ne demande pas aux fonctionnaires d'être les serviteurs dociles d'un pouvoir, mais de suspendre une liberté conventionnelle. Est-ce que l'équilibre

« On ne peut pas réduire des dépenses porteuses d'avenir »

Liem Hoang Ngoc, économiste, maître de conférence à Paris I

La RGPP a, au moins, deux objectifs. Le premier est chiffré : le non remplacement d'un fonctionnaire sur deux, soit 30 000 postes par an. Tout est programmé en fonction de deux hypothèses.

❶ Le creusement de la dette publique est la conséquence d'une hypertrophie du service public et des dépenses de l'État qui augmentent la dette des générations à venir. Sont visées les dépenses de fonctionnement. Cependant, la part des dépenses publiques reste stable depuis 25 ans : 51 % du PIB. La part des dépenses de l'État a même baissé de deux points. Elle est passée de 25 à 23 % du PIB. Les dépenses sociales, en revanche ont augmenté, elles sont passées de 28 à 30 % du PIB. La part des dépenses de fonctionnement, dans les dépenses de l'État, a baissé de cinq points. Les dépenses publiques ne creusent donc pas les déficits. Le taux d'endettement de l'État était, en 1983, de 25 % du PIB. Aujourd'hui, il est de 65 % et augmente surtout depuis 1993 (36,5 % du PIB). Un projet de budget avec une hypothèse de croissance de 2,5 %, alors qu'elle est inférieure, creuse mécaniquement le déficit et la destruction des postes de fonctionnaires n'y change rien. Les recettes fiscales font défaut, d'autant que les impôts des plus gros contributeurs ont diminué. On voudrait imputer ce déficit à l'excès de dépenses publiques pour tailler dans les services publics.

La baisse de la dépense publique serait de nature à relancer la croissance économique. Or, les dépenses de fonctionnement sont des dépenses de santé, d'éducation, de recherche... Aujourd'hui, nous entrons dans l'économie de la connaissance et la plupart des économistes admettent que ces dépenses sont source de croissance endogène. Or on supprime 13 000 postes d'enseignants et 900 dans la recherche, sans compter les hôpitaux. Réduire des dépenses porteuses d'avenir dans la santé, dans l'éducation, dans la recherche, pour les universités, détruire le CNRS, créer de pôles de compétitivité etc. serait une catastrophe.

❷ Le deuxième objectif : la modernisation du management. Le statut de la fonction publique n'est pas neutre, indépendant. Il vise à la satisfaction de l'intérêt général et repose sur trois piliers modernes : la continuité dans le rapport à l'emploi, la sérénité dans le rapport à l'argent, la dignité dans le rapport au pouvoir et le sentiment d'égalité de traitement. Le service public n'est pas un service marchand. Pour l'évaluer, il existe des indicateurs non monétaires qu'il faut utiliser.

entre les droits et les obligations est un véritable équilibre ? Il y a un engagement pour le service public».

Pour un directeur de CHU à Toulouse, le processus de mise au pas est déjà bien avancé : «*La loyauté demandée aujourd'hui, c'est la conformité de pensée. Il est impossible de dire son opposition. Vous n'avez même plus le droit de débattre en Conseil de direction. C'est une obligation indéfendable. La loyauté est une qualité humaine qui suppose que l'on dise la vérité à son interlocuteur*» et de pointer aussi le système de pôles qui aboutit à la réalité suivante : «*celui qui a les moyens n'a pas les responsabilités, celui qui a les responsabilités n'a pas les moyens*».

Revenant sur la mise en place de la RGPP, un cadre de l'administration centrale du Meeddat s'interroge : «*Comment demander aux fonctionnaires d'appliquer une politique à laquelle ils n'ont pas été associés ? La loyauté, c'est dire ce qu'on pense surtout quand cela ne va pas. La loyauté, aujourd'hui, est une chose rare car soit on accepte, soit on subit d'amicales pressions. Comment voulez-vous que les cadres dirigeants, droits dans leurs bottes, appliquent les réformes ? La loyauté, oui mais pas à n'importe quel prix !*»

L'approche managériale des problèmes d'organisation de la fonction publique, telle que Philippe Cailla définit la RGPP, s'accompagne d'un «*redéploiement*» de l'ingénierie publique, comme le souligne Didier Lallement, Secrétaire général du Meeddat, vers des «*logiques de développement durable*». Ce qui signifie que le champ est laissé libre au secteur privé, incité à profiter de certaines «*niches*» occupées par l'ingénierie publique et qui pourraient s'avérer fort rentables. Ce désinvestissement de l'État risque de remettre en cause la qualité de son expertise.

L'année 2009 verra aussi la disparition des services déconcentrés des affaires sanitaires et sociales DRASS et DASS. Le système est éclaté en deux : 80 % des agents iront dans les agences régionales de santé et 20 % dans les préfetures. «*C'est un retour à la situation d'avant 1964 où la question sociale se résumait à une question d'ordre public*» s'inquiète un responsable du syndicat des affaires sociales.

D'autre part, des transferts de fait vers les collectivités locales ont lieu. Ces dernières vivent, avec les services de l'État, des conditions difficiles de coopération : suppression des Directions départementales de la jeunesse et des sports, assortie d'une menace de fermeture de l'INJEP (Institut National de la Jeunesse et de l'Éducation Populaire), inquiétudes sur les contrats urbains de cohésions et les dispositifs de réussite éducative. «*Nous assistons à une recentralisation*» intervient Philippe Couanet, des cadres de la fonction publique territoriale.

Un véritable débat national

Autre élément du puzzle qui peut être interprété comme une décision fondatrice de la RGPP, la création du Ministère du budget et de la fonction publique que relève le Secrétaire général adjoint de la fédération CGT Equipement-Environnement : «*C'est une vision comptable de la fonction publique. L'État n'existe pas pour lui-même, mais pour répondre à des besoins sociaux des collectivités et des élus. Nous avons demandé à ce que le nouveau ministère se mette en place en associant les élus. Aujourd'hui, ce n'est pas le cas : empilement des réformes, réformes de l'État (réorganisation territoriale), abandon des services publics de proximité dans les territoires*». Et un autre cadre du Meeddat de préciser : «*Comment dans le privé, expliquerait-on à un Conseil d'administration qu'abandonner ses filiales, se recentrer sur le cœur de métier, ne pas recruter, faire des économies, valoriser ces actifs n'est pas une politique de faillite, mais une politique d'avenir ?*»

Pour répondre à la déconstruction de la fonction publique, l'Ugict-CGT «*se doit de susciter un débat national sur le rôle de l'État et la RGPP et le poursuivre dans les régions, pour rassembler un maximum des cadres et de cadres dirigeants dans une réflexion active sur ce thème. L'encadrement est le vecteur de la RGPP et les cadres doivent pouvoir débattre librement pour construire de nouvelles propositions*» conclura Marie-José Kotlicki. Les objectifs sont de construire de nouveaux critères d'évaluation qualitatifs des politiques publiques, de revenir sur la notion de performance, de faire progresser les compétences et

« Les dangers de la suppression du classement »

Yan Martin et Nicolas Bondonneau, délégués des élèves de l'ENA

L'ENA a connu des réformes en 2006, avec de nouveaux modules, de nouvelles scolarités, notamment *Management et Gestion publics*, la mise en place d'un suivi individuel des élèves et aussi dans le renforcement de la professionnalisation.

En ce qui concerne la réforme annoncée, qui doit s'appliquer à partir du 1^{er} janvier, nous en avons eu connaissance par voie de presse et il existe des contradictions sur les modalités. C'est un vrai cafouillage. Aujourd'hui, les questions sont : Comment recrute-t-on les futurs énarques ? Comment les forme-t-on ?, Comment fonctionnent les affectations ?

La réforme nous amène à une remise en cause des modalités notamment au niveau du 3^{ème} concours, qui était une conquête sociale, où le risque est de laisser la place à un recrutement de contractuels de droit privé.

La participation des élèves sur la formation est toujours limitée sur le contenu ainsi que la réactivité. C'est le cas pour la crise internationale. L'ENA, machine à classer, essentiellement pour l'accès aux grands corps est incompatible avec une école de service public qui forme des agents à l'intérêt général. Elle induit des comportements irresponsables, car le système est infantilisant et le système de notation opaque.

Quant à la suppression du classement, le remède risque d'être pire que le mal. La suppression du classement implique de remettre en cause l'accès aux grands corps. Il faut aller au bout de la réflexion : pourquoi ne pas constituer un corps unique d'administrateurs civils et assurer l'égalité des rémunérations ?

De quelle fonction publique veut-on ? Il faut s'interroger sur l'augmentation de la durée des stages en entreprises au détriment des stages en administration centrale. Faut-il s'inspirer du privé pour gérer le public, alors que 50 % des postes proposés le sont dans l'administration centrale ?

professionnalisme, d'améliorer l'organisation du travail et de s'interroger sur la finalité de la fonction publique et la responsabilité sociale.

Quel est l'avenir de cadres dirigeants, de managers dont on ne juge plus les compétences, mais le comportement ? Quelle est la nature de leur liberté ? La question est : «*fonctionnaires, sujets ou citoyens ?*», comme l'écrivait, déjà en 1981, René Bidouze, ancien directeur de cabinet d'Anicet Le Pors, dans son ouvrage éponyme¹.

Il appartient à l'Ugict-CGT de tracer des pistes pour un management alternatif avec

comme leviers essentiels : l'autonomie des acteurs et la cohérence politique de l'ensemble. «*Nous devons élaborer une nouvelle conception de l'encadrement dans la fonction publique. Une conception plus dynamique où le cadre peut jouer son rôle avec des marges de manœuvre pour s'exprimer sur la façon de satisfaire à l'intérêt général. Un management alternatif*» dira Marie-José Kotlicki. ■

¹ *Fonctionnaires : Sujets ou citoyens*, par René Bidouze, Éditions Sociales 1981.