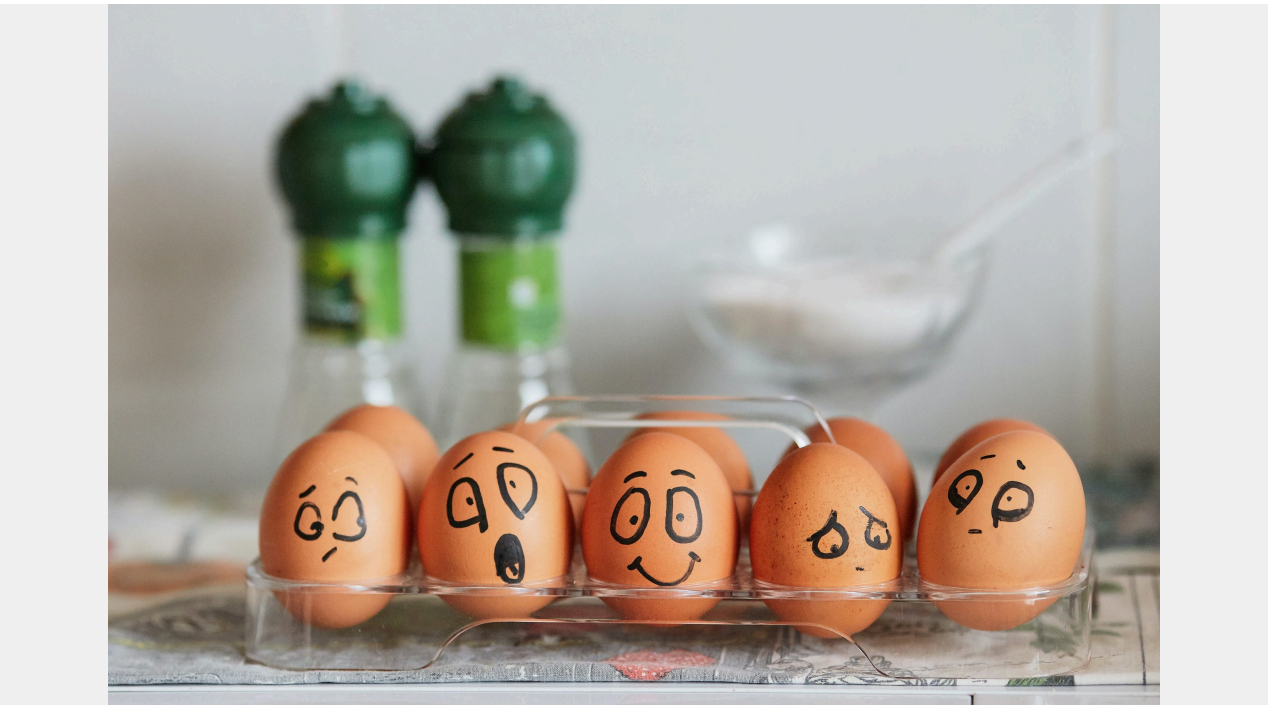
Métropolisation: réalités, impacts et enjeux pour les agents publics territoriaux



En s'appuyant sur les exemples de la région Hauts de France et de la Métropole européenne de Lille, Frédéric Parisot, Emmanuelle Polez et Michèle Kauffer nous dressent un état des lieux des réformes territoriales basées sur l'austérité et la compétitivité. Entre les suppressions de postes, les dégradations des conditions de travail, le renforcement du modèle hiérarchique ou encore la perte de sens et de valeurs, la souffrance au travail des agents territoriaux explose et la qualité du service diminue.

Les dernières réformes territoriales[1] comme la création de treize nouvelles méga régions métropolitaines[2] consacrent la vision libérale du découpage territorial. Ces réformes législatives s'appuient sur une gouvernance économique des territoires à trois niveaux : Europe – Régions –Métropoles/Intercommunalités. En sanctifiant le couple Métropoles-Régions aux compétences renforcées et en supprimant la clause générale de compétences, l'ambition affichée n'est autre que de généraliser la compétition entre des méga-territoires favorables aux appétits voraces des marchés.

Compétitivité et austérité à la base des réformes territoriales

De son côté, « le programme Action Publique 2022 » lancé en octobre 2017 s'inscrit lui aussi dans ce programme libéral de la recherche du profit, de la concurrence, de la rentabilité et de la privatisation des biens publics. Comme l'indique la lettre de mission d'Édouard Philippe adressée aux ministres le 26 septembre 2017, la volonté de réduire la dépense publique implique« de revoir profondément et durablement les missions de l'ensemble des acteurs publics que sont l'État, les opérateurs, les collectivités territoriales, les organismes de sécurité sociale »[3]. Les « réformes structurelles » demandées pourront conduire à « des transferts entre différents niveaux de collectivités publiques, à des transferts au secteur privé, voire des abandons de missions ». Parallèlement à ce programme, le gouvernement a introduit dans le budget 2018 l'obligation, pour les 319 collectivités les plus importantes (régions, départements, EPCI, communes), de limiter l'augmentation des dépenses de fonctionnement à 1,2 % par an[4]. L'objectif est de réaliser 16 milliards d'économies supplémentaires sur des collectivités qui représentent à elles-seules 80 % des dépenses totales de fonctionnement.

Avec 120 000 suppressions de postes dont 70 000 dans la Fonction publique territoriale, et un objectif de 13 milliards d'euros de baisse des dépenses de fonctionnement des collectivités d'ici 2022, Emmanuel Macron s'inscrit impitoyablement dans la continuité de ses prédécesseurs Sarkozy et Hollande. Cette vague de libéralisme et d'austérité sera lourde de conséquences pour les citoyens usagers, et plus particulièrement pour les plus fragiles, et les plus éloignés des centres de profits que constituent les Métropoles. En programmant à terme la disparition des communes, ce *big bang* territorial s'accompagne d'un *hold up* démocratique éloignant irrémédiablement les citoyens des lieux de décision de proximité. Il a aussi de lourdes conséquences pour les agents publics.

Des réorganisations souvent douloureuses pour les agents publics

Dans les Métropoles, cette austérité budgétaire est partout l'argument justifiant les mutualisations de compétences et de personnels. Si elles peuvent parfois avoir un sens en termes de services publics, elles sont généralement des occasions de réduire les effectifs, dans l'encadrement particulièrement, alors que la masse salariale ne représente qu'entre 10 et 15 % des budgets des Métropoles (contre parfois 60 % dans les communes). Elles sont aussi le prétexte à des réorganisations sans précédent s'appuyant sur le *Lean management*[5] inspiré du modèle de *Wall Street*. Ces réorganisations sont souvent douloureuses pour les agents publics[6].

Si les différentes réformes engagées depuis la fin des années 1980 ont tenté de saper les fondements du statut en introduisant ces outils de flexibilité dans le système de gestion de la carrière des fonctionnaires c'est l'existence même du Statut de la Fonction publique qui est menacée aujourd'hui, parce qu'il est incompatible avec les plans de privatisation des services publics. Dans ce processus, les cadres sont en première ligne

comme l'illustre l'exemple Lillois.

Après avoir été chargés de l'écriture du nouvel organigramme de la Métropole européenne de Lille (Mel) composée de 3000 agents[7], les cadres ont été les premières victimes de la réorganisation. Début 2015, 70 encadrants se sont vus signifier la mise à la vacance de leur poste. Concrètement, ils ont dû re-postuler sur leur propre poste ou sur un autre quand le leur était passé à la trappe. Ils ont été contraints de rédiger des lettres de motivation, de réaliser une analyse psychologique sur internet, et beaucoup d'entre eux ont été convoqués à Paris dans un cabinet de recrutement dédié à la sélection. Les cadres ont parfois été mis en concurrence avec leurs supérieurs ou leurs subalternes et certains postes étaient ouverts à la concurrence externe. Et ces processus continuent désormais au sein des directions opérationnelles au sein desquelles cette réorganisation a été particulièrement violente par sa rapidité, son absence d'accompagnement, et l'incertitude généralisée qu'elle instaurait. Elle s'est poursuivie pour les fonctions support.

La réponse de l'administration à l'inquiétude généralisée a été le déploiement d'un plan de communication de grande ampleur : « mois du bien-être au travail », interventions d'élèves ostéopathes, conférences sur le stress, petit déjeuner invitant les agents à discuter avec le Directeur général des services (DGS) « à bâtons rompus », mise en place d'une urne pour recueillir anonymement l'expression « des petits soucis des agents » (« vie de Mel »), d'une démarche de responsabilité sociale dans laquelle l'administration se proclame « employeur exemplaire », stage au camp de concentration des Milles sur l'éthique du fonctionnaire, etc. On pourrait en rire si les effets de cette nouvelle façon de faire n'étaient pas aussi dévastateurs.

La valorisation de la figure du cadre «manager» aux dépens de l'expertise ou de l'ingénierie

Dans ce contexte, en parallèle, l'administration a valorisé exclusivement la figure du cadre « manager » aux dépens de l'expertise ou de l'ingénierie qui prévalaient jusqu'ici. Cette logique est pernicieuse. Non seulement parce qu'à travers les différents séminaires des managers, le DGS impose la doctrine libérale qui sous-tend la notion de management. Mais aussi parce qu'il s'assure ainsi la fidélité voire la soumission des managers pour qui rien n'est jamais acquis désormais. Dans ce contexte, en mars 2015, 750 agents dont de nombreux cadres firent une grève historique à la Mel.

Cette situation à la Mel n'est pas un cas isolé. Les mêmes causes et les mêmes idéologies produisent les mêmes effets, à Lyon, à Marseille à Toulouse ou à Strasbourg. Ces nouvelles Métropoles se veulent des entreprises « comme les autres » « rayonnantes et compétitives ». Ce changement de posture des collectivités impose un changement violent des valeurs en interne. Les cadres sont devenus désormais des gestionnaires de la pénurie. Il faut faire mieux avec moins, et si l'objectif n'est pas atteint ils en sont directement redevables. Très loin souvent des motivations qui leur ont fait épouser la fonction publique, ils font face à la double perte du sens du travail et des valeurs. Les collectifs de travail qui étaient consacrés hier comme source de l'efficacité du service public sont balayés au profit de logiques individuelles, tant dans l'exercice du travail que dans l'évolution des carrières.

Dans les nouvelles régions, la fusion s'est également appliquée avec une violence rare pour des agents soumis à la fois à des modifications substantielles d'organigrammes, de missions et de conditions de travail. .

Le travail dans les sièges de régions se fait dorénavant principalement en « bi-sites » et parfois dans de nouvelles antennes régionales (surtout utiles au clientélisme local des élus régionaux). Les distances et temps de déplacements professionnels augmentent de manière sensible et sont de plus en plus souvent renvoyés à l'utilisation des véhicules personnels, transférant ainsi de l'employeur vers l'agent le risque en cas d'accident. Les agents, les équipes et leurs encadrants sont maintenant très éloignés, ce qui conforte le développement du travail à distance par outils de communication numériques et l'isolement des agents… Ces derniers sont aussi confrontés à de multiples déménagements de locaux le plus souvent mal anticipés. Parfois, certains personnels transférés ne connaissent même pas leur nouveau lieu de travail ou leur futur régime indemnitaire

avant d'être transférés ! Dans certaines régions, quasi deux années après la fusion, un nombre sensible d'agents des sièges ne disposent toujours pas de fiches de postes, certains même pas encore de fiches métiers. La polyvalence devenant centrale, on assiste à une perte en ligne de compétences notamment des métiers d'expertise !

Par ailleurs, dans un contexte majoritaire de sous-effectifs et de non-remplacement des départs en retraite, des scénarii laissent dans de nombreuses régions planer de fortes menaces d'externalisation de missions des Agents Techniques Territoriaux des Établissements d'Enseignement (ATTEE, restauration scolaire, espaces verts, maintenance informatique des lycées). À cela s'ajoute la suppression des agents en contrats aidés qui dans les faits effectuent des missions publiques essentielles. Ils étaient près de 1200 dans les Hauts de France en renfort des 6000 ATTEE…

Des cadres de plus en plus dans une posture d'exécutants

À l'encontre de la simplification administrative annoncée, ces réorganisations conduisent dans la plupart des nouvelles régions à la création d'échelons hiérarchiques supplémentaires et à une augmentation sensible du nombre d'encadrants allant à l'encore des objectifs affichés par des cabinets d'audit mondialement réputés dont la rémunération des prestations est pourtant fort onéreuse[8]. Ce modèle hiérarchique de prise de décision place de plus en plus les cadres dans une posture d'exécutants. Ils sont aujourd'hui clairement sujets à une simple inflation organisationnelle poussant à tout quantifier, évaluer, rationaliser, normer. Le *New public management* et les méthodes de management dites « agiles » s'exercent dans les faits par un encadrement descendant, niant souvent le rôle d'aide à la décision, à l'élaboration des politiques publiques des personnels d'encadrement. L'explosion du recours à des outils numériques pseudo collaboratifs, sans consignes précises d'usage et le rôle dorénavant prédominant de gestionnaires de données confié aux cadres viennent « tâcheroniser » leur travail et le vider de sens, en empiétant de plus en plus sur la vie privée…

Tout ceci fragilise donc le rôle des cadres qui ont de moins en moins de marges de manœuvre dans l'accomplissement de leurs missions, mais aussi la notion même de service public dans son ensemble. Déjà victimes d'un ralentissement de leurs déroulements de carrières suite à l'éclatement en 2016 des cadres d'emplois d'Attachés et d'Ingénieurs, les cadres d'expertise ou de missions des nouvelles Régions et des Métropoles voient même leur promotion interne bloquée par imposition d'un critère d'encadrement pour le passage aux grades hors classe. Même en désaccord, les cadres sont donc bien souvent obligés de mettre en œuvre ces réformes, ces réorganisations, ces recherches d'efficience et d'employabilité des agents. Individuellement, ils ne peuvent s'y soustraire sous peine d'éviction.

Dialogue social bafoué, menaces imminentes de pertes drastiques de conquis sociaux (Régime indemnitaire, temps de travail, action sociale…), passage forcé d'une fonction publique de carrière à une fonction publique d'emploi, méthodes managériales musclées et hostiles…, le résultat est évident : des agents insécurisés, des conditions de travail de plus en plus dégradées et une explosion de la souffrance au travail. En attestent de nombreux rapports d'alerte de médecins du travail de plusieurs Conseil régionaux démontrant une augmentation sensible des arrêts de travail (la plupart pour bore out et burnout), certains services étant dorénavant débordés (comme les Ressources humaines et le développement économique) tandis que d'autres sont vidés de leurs missions (biodiversité, climat, aménagement des territoires …). Les agents des régions n'ont plus accès à la Médecine du Travail, des Médecins du travail ayant démissionné sans être remplacés, las de voir leurs multiples alertes laissées sans suite.

En témoignent aussi les nombreuses grèves et actions menées dans la plupart des Conseils Régionaux, des premières en Région Grand Est en 2016 à celles de fin novembre 2017 en Région Île-de-France, Hauts de France et Normandie. Depuis, les grèves n'ont pas cessé et se répètent, la dernière ayant eu lieu fin juin en Région PACA (où s'ajoutent des problèmes causés aux représentants syndicaux).

Ces réorganisations bafouent le principe d'indépendance à la base du statut actuel des fonctionnaires qui leur permet pourtant de mener à bien leurs fonctions au service de l'intérêt général et de garantir aux usagers la neutralité et l'impartialité. De son côté, le principe de liberté d'opinion, de penser, de s'exprimer garantit le pouvoir d'intervention dans la conception et la mise en œuvre du service public. Face à l'extinction annoncée du statut, condition d'un service public répondant à l'intérêt général, l'heure est plus que jamais à la riposte collective !

Notes de bas de page :

[1] Voir notamment la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite loi MAPTAM) ou encore la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe).

[2] Voir la loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral. Les Régions ont « récupéré » de multiples compétences des départements comme la formation professionnelle, l'orientation et l'insertion, le développement économique, l'aide aux entreprises, le climat et la biodiversité, tout en conservant les Lycées, l'Apprentissage, les TER, les Transports scolaires et interurbains. L'État organise ainsi le rôle de « chef de file » des Régions dans nombre de politiques structurantes, à travers notamment la création du Comité régional d'actions publiques. À Lyon, c'est une véritable « OPA » qui s'est opérée puisque la Métropole a absorbé la quasi-totalité du Département… Ces mouvements se calquent sur ceux des fusions-acquisition des entreprises du CAC 40 en parfaite cohérence avec les politiques européennes de marchandisation des services publics et de mise en concurrence des territoires sous les injonctions libérales de Bruxelles.

[3] Circulaire du Premier ministre n° 5968/SG, Programme « Action publique 2022 », 26 septembre 2017.

[4] En cas de dépassement de ce plafond qui sera contractualisé avec le préfet, les dotations globales de financement attribuées par l'État à la collectivité seraient diminuées dans la proportion du dépassement, dans le cadre d'un principe bonus/malus.

[5] Le Lean management, introduit au sein des usines Toyota (Toyota Production System) au cours des années 1970, est un système d'organisation assez complexe. L'objectif est d'améliorer au mieux la performance des processus en exploitant les méthodes, techniques et pratiques déjà à disposition. Le Juste à temps, la qualité à tous les niveaux des processus et la réduction des coûts sont au programme. Vue sous un angle plus pratique, la démarche repose sur la résolution active des problèmes de production et donc : la diminution des stocks, la lutte contre les gaspillages et la réduction des défauts, la production à flux tirés (Kanban…) et la maîtrise des délais, la flexibilité et la gestion efficace des compétences, etc.

[6] Notons que dans la plupart des 13 nouvelles Régions, le constat est le même. La mise en œuvre des réformes renforçant, entre autres les nouvelles compétences régionales, a de lourdes conséquences sur de nouveaux territoires extrêmement vastes, pour certains avec des populations et des superficies bien supérieures à celles de nombreux pays européens (12 millions d'habitants pour la Région Ile de France, presque 8 millions pour Auvergne – Rhône Alpes, 6 millions pour les Hauts de France…).

[7] L'ex Communauté urbaine de Lille qui vient de fêter ses 50 ans cette année, est devenue en 2015 la Métropole européenne de Lille.

[8] La région Hauts de France qui compte 9200 agents dont 6000 agents des Lycées a, par exemple, eut recours au cabinet Ernst & Young.

Pour citer cet article :

Frédéric Parisot, Emmanuelle Polez, Michèle Kauffer, « Métropolisation : réalités, impacts et enjeux pour les

agents publics territoriaux », *Silomag*, n° 7, été 2018. URL : https://silogora.org/metropolisation-realites-impacts-et-enjeux-pour-les-agents-publics-territoriaux/