

Conseil Syndical National

du 8 au 10 octobre 2003

Rapport introductif

**performance, souplesse, adaptabilité, autonomie et initiatives locales :
notre statut en danger**

L'avancée de l'intégration européenne et la mondialisation ont produit des évolutions importantes dans l'ensemble des services publics et fonctions publiques des différents pays.

Mais, si les conséquences concrètes sont différentes, en fonction des caractéristiques historiques et institutionnelles des états, elles ont partout la même signification : **réduire la place et le rôle de l'Etat.**

On assiste, depuis plusieurs années, à une nouvelle phase de pression des multinationales pour s'affranchir des cadres nationaux et des réglementations édictées par les états. Leurs fonctions publiques nationales, d'abord considérées comme des obstacles, sont ensuite présentées comme des fardeaux.

La primauté de « la loi du marché » sur toutes les autres lois se traduit finalement par une mise en question de **la loi** comme norme supérieure, comme expression de l'intérêt général. La loi est ensuite remplacée par la généralisation **du contractuel**. L'entreprise devient une référence obligatoire. C'est par elle que passe toute action économique et politique. C'est elle qui constitue le modèle de référence, y compris pour la gestion des fonctions publiques et des agents publics.

Nous disons en ce sens que la défense du service public, loin d'être un repli frileux et ringard, constitue l'ossature de notre défense de valeurs citoyennes, de l'efficacité sociale et des conditions d'égalité de traitement des usagers devant et dans l'enseignement supérieur.

Nos luttes pour la sauvegarde de nos garanties collectives ne sont pas des luttes simplement catégorielles ou corporatistes, elles portent tout ensemble la dimension sociale de défense du service public, de ses moyens et de ses valeurs et la dimension professionnelle de défense des intérêts de ses personnels.

C'est ce que nous avons pu constater dans les luttes de ce printemps, les leviers de la mobilisation dans notre secteur étaient étonnamment sociétaux, profondément politiques.

Cela dit, tout concourt à renforcer cette dimension, les orientations données à l'enseignement supérieur et à la recherche publics, depuis plusieurs années, ne laissent que peu de place aux illusions : c'est bel et bien notre conception du service public qui est mis à mal.

Les grands lieux de réflexion dans notre pays pensent tous dans le même sens et construisent peu à peu une autre Fonction Publique, un autre Service Public et consacre une nouvelle conception du rôle et des missions des personnels.

Les étapes marquantes de ce processus furent successivement :

1999 la loi sur l'innovation
2001 la loi organique de la loi de finances
2001 le rapport « Espéret » pour une nouvelle définition des tâches des enseignants et enseignants-chercheurs dans l'Esup français
2002 textes d'application des SAIC
2002 la réforme dite « LMD » et l'instauration des « crédits »
2003 le rapport du Conseil d'Etat consacré à la Fonction Publique
2003 les propositions de Luc Ferry pour les personnels de l'Uté du 21^e siècle
2003 le projet de loi sur l'autonomie des U

Elles ont promu peu à peu des notions qui deviennent elles-mêmes porteuses de mesures dangereuses et destructurantes.

La performance

» Cette notion est introduite dans la gestion financière de l'Etat par la Loi Organique relative aux Lois de Finances (**LOLF**), en particulier dans son article 7.

Mais, il s'agit plutôt d'imposer aux services des règles de fonctionnement et d'évaluation qui favorisent leur rentabilité.

En effet, la gestion de la performance que trace la LOLF s'intéresse plus au moindre coût des services qu'à la qualité des missions publiques et aux économies à réaliser sur l'emploi qu'à l'efficacité sociale de l'Enseignement Supérieur.

Pour répondre à cet objectif, la Lolf prévoit que la répartition des crédits de l'Etat ne se fera plus désormais, par titres et chapitres mais par programmes, regroupés en missions et définis à partir de **contrats d'objectifs**. Evaluation et contrôle se feront a posteriori, sur la base de rapports annuels sur l'utilisation des crédits c'est à dire sur des critères de rentabilité.

Dans ces conditions, les réflexions sur les finalités de l'action publique sont menées uniquement dans un cadre de contraintes budgétaires.

Or pour nous bien au contraire, les missions de l'Etat et les moyens de leur mise en œuvre ne se limitent pas à un coût rapporté à un budget. Elles doivent répondre à des besoins sociaux qui s'évaluent sur le long terme.

Par ailleurs, il est stipulé que les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel constituent un plafond, un maximum autrement dit. Cela signifie qu'ils ne peuvent pas se trouver abonder par d'autres types de crédits

Il s'agit bien de l'instauration d'une fongibilité **asymétrique** qui permet que les crédits de personnels pourront servir au fonctionnement ou à l'investissement, mais pas l'inverse !

Le problème que cela pose ? c'est celui de l'incompatibilité de cette fongibilité avec l'emploi de fonctionnaire qui repose aujourd'hui sur un vote annuel des emplois au budget de la Nation, sur des garanties d'égalité de traitement avec une carrière de 40 ans suivant un déroulement strictement codifié.

La souplesse, 2^e notion indissociablement liée à la 1^e

Maitre-mot dans notre Ministère comme dans nos établissements, il répond à toutes les critiques faites aux rigidités engendrées, soi disant, par nos garanties individuelles et collectives, statutaires ou même coutumières.

Les réponses déjà données, nous les connaissons et les avons expérimentées au travers des contrats d'établissement et des modes de gestion « moderne » préconisés pour l'encadrement des personnels et de l'exercice de leurs missions. Pourtant, le projet de loi sur la modernisation de l'enseignement supérieur, sorti en juin dernier et rediscuté cet automne, en rajoute une couche si j'ose dire !

» masse indiciaire constante et budget global

L'évolution des pratiques est intéressante à rappeler : elle montre comment on s'accoutume peu à peu à gérer les situations sans toujours dénoncer suffisamment fort certaines dérives dont on mesure le danger un peu trop tard...

- les négociations du nombre et de la nature des emplois entre chaque établissement et le Ministère se sont faites sur la base des habilitations et des besoins de l'établissement, dans un premier temps, et dans le cadre du contrat quadriennal, ensuite.
- les créations d'emplois ont décroché des besoins (nouvelles habilitations, augmentation des effectifs étudiants, pluridisciplinarité, actions de formation continue, ...) et des nécessaires déroulements de carrière ou reconnaissance des qualifications des personnels « en stock ».
- la gestion en masse indiciaire constante a instauré des pratiques d'enchère qui, pour disposer des emplois de haut niveau requis par l'évolution des tâches, a amené les établissements à brader les emplois de catégorie plus modestes. Au final, le nombre de personnels a diminué et les activités d'entretien, de surveillance, de nettoyage, de restauration etc ont été externalisées ou, le plus souvent, privatisées.
- à la dernière rentrée, les emplois se sont carrément vendus ! 15000 euros pour un emploi supplémentaire : le marché de la honte pour un service public !

Pour autant, on reste dans un cadre de vote annuel du budget qui prévoit expressément le nombre et la nature des emplois, le nombre et la hauteur des avancements (par transformations d'emplois).

C'est ce qui va changer avec

» le projet de loi de modernisation de l'Enseignement Supérieur,

Dans ce projet de loi, le dispositif de la LOLF est strictement appliqué au budget de chaque établissement.

Ainsi, il est prévu que « *au sein de la dotation de l'Etat, les crédits de personnel constituent une sous-enveloppe limitative qui est assortie du plafond des emplois que l'établissement est autorisé à rémunérer* ».

En clair, dans le cadre du budget global, les personnels ne sont plus pensés en termes de postes budgétaires mais en termes de crédits.

L'établissement pourra décider le nombre, la hauteur et le profil des emplois dont il entend disposer et qu'il rémunérera avec cette enveloppe. La seule restriction est qu'il ne pourra pas dépasser un certain nombre de personnes.

Cette mesure qui destinée, entre autres, à raccourcir les délais de réaction à une vacance d'emploi, implique que c'est l'établissement qui aura toute latitude

- d'adapter la pyramide de ses emplois à ses objectifs et donc de déterminer soi-même les « créations », les « transformations » au moment de toute vacance, ce qui nous permet de penser que les recrutements locaux se feront de plus en plus fréquents...
- de décider quels avancements ou promotions il entend effectuer et quand puisqu'il dégagera ou non les crédits correspondants à ces transformations. Cela pose la question de l'évaluation des agents, du rôle des CAP et de la survie des CAPN ou A et du droit égal pour tous les agents à un déroulement de carrière.
- de plus, il est disposé que *« le budget (de chaque établissement) comprend un tableau des emplois ouverts dans l'établissement, dont la consommation est retracée dans une annexe au compte financier. Ce tableau distingue les emplois rémunérés par l'établissement grâce aux ressources issues du budget de l'Etat et les emplois rémunérés sur ses autres ressources »*.

Cette officialisation de 2 catégories d'emplois (et la pérennisation de la précarité qu'elle induit) ne laisse aucun doute sur les intentions du Ministère de ne pas poursuivre ses plans (pourtant bien modestes) de titularisation.

Rien d'étonnant à cela si l'on songe que le même texte prévoit que les ressources d'état des établissements ne sont plus dominantes mais qu'ils sont des ressources parmi d'autres... Les emplois d'état n'étant plus les seuls reconnus mais aussi les contractuels recrutés sur ressources propres et non-titularisables.

Comment ne pas confirmer nos inquiétudes sur les créations d'emplois au budget 2004 ?

Le fait est que les quelques créations prévues ne concernent que les IATOS et qu'elles sont bien modestes. 103 pour les établissements (8 pour l'institut Nat d'histoire de l'art et 6 pour l'EPA de Jussieu) en catégorie A et B (64 A et 39 en B)

Visiblement, si les catégories C disparaissent, ce n'est pas pour répondre à nos revendications mais bien parce que l'Etat ne crée plus que des catégories A et B, laissant aux établissements le soin d'externaliser ou de contracter avec les collectivités pour les activités concernées.

➤ **précarisation de l'emploi et flexibilisation**

Les besoins s'accroissant, le désengagement de l'Etat a fini par provoquer une inflation d'embauches précaires. De dispositifs gouvernementaux pour un traitement social du chômage aux formules locales ou aux arrangements purs et simples, l'emploi précaire, aujourd'hui représente 1/3 des personnels IATOS et plus encore des enseignants ou enseignants-chercheurs, tant les heures complémentaires se sont multipliées. Elles représentent aujourd'hui un manque à gagner de XXX postes !

Même si l'on ne peut pas prétendre couvrir toutes les activités avec des personnels permanents, le discours, très en vogue, sur le nécessaire partage entre titulaires et non-titulaires pour disposer de personnels adaptés et plus malléables, n'est pas acceptable.

Et pas seulement parce qu'il induit qu'on prive une grosse partie des personnels de garanties ou de droits, mais aussi parce que c'est une condition de qualité, de continuité et de stabilité du service public qui est simplement balayée.

La simplification des licenciements n'a jamais accru la performance économique et la compétitivité des entreprises. Notre service public d'enseignement supérieur et de recherche ne sera pas plus efficace socialement s'il est réalisé par des personnels précaires, flexibles, mal formés et peu rémunérés !

Mais cela ne semble pas être l'idée de ceux qui pourtant n'ont que le terme de performance à la bouche.

» Le Conseil d'Etat

est de ceux-là et il base son rapport 2003 sur la même exigence de performance résultant, nous indique-t-il, de la part importante que prend la masse salariale dans les budgets publics : c'est la raison pour laquelle « *la bonne utilisation des personnels doit devenir l'objectif majeur des gestionnaires de la Fonction Publique* ».

Ainsi, la fonction publique doit adapter ses règles pour une gestion des ressources humaines fondée sur une **approche personnalisée**.

Pour cela, le Conseil d'Etat préconise que la gestion des agents incombe à ceux qui sont responsables du fonctionnement opérationnel du service où ils sont affectés.

L'organisation en corps ajoute-t-il, fait primer le plus souvent une logique de corps sur la logique fonctionnelle ; elle oppose un frein à la mobilité ; elle limite les possibilités de déconcentration et elle favorise le corporatisme.

1^{ère} difficulté donc : la fonction exercée n'est pas suffisamment prise en compte.

Or, les responsables souhaitent fortement que leur soit offerte une plus grande faculté de recours aux contractuels.

De là à en déduire que le domaine naturel du contrat serait celui des **conditions d'exercice des fonctions** et non plus l'appartenance à un corps, il n'y a qu'un pas que le Conseil d'état franchit allègrement.

Comment dès lors, se demande-t-il, développer les contrats individuels ?

- soit par assouplissement du régime actuel,
- soit, pour les fonctionnaires eux-mêmes, par expérimentation de contrats individuels d'affectation sur emploi.

Il s'agirait d'admettre que le régime juridique applicable à un fonctionnaire puisse découler à la fois de son statut et à la fois d'un contrat qu'il a lui-même négocié et conclu avec son autorité gestionnaire.

La situation des agents ne serait plus déterminée par la seule évolution de leur grade, mais aussi par les emplois occupés.

Dans cette hypothèse, la loi disposerait que les fonctionnaires appartiennent, non plus à des corps au sens classique du terme, mais à des « cadres de fonctions »

Le Conseil d'Etat n'hésite pas à envisager que s'ouvre le débat sur l'opportunité ou non d'aménagements de niveau législatif au statut général.

Ainsi, pour organiser le désengagement de l'Etat, la politique de vote annuel des emplois (corps et grades précisés) au budget de la Nation est remis en cause au profit de :

- l'attribution de crédits de personnels (tous frais confondus et globalisés), assortie d'un plafond d'emplois,
- des modifications statutaires allant dans le sens de la fonctionnalité et de l'individualisation de la gestion et donc des rémunérations.

» la politique salariale de la Fonction publique

En septembre, devant les exigences d'ouverture de « salariales » portées par les organisations syndicales, le Ministre de la Fonction Publique a répondu par deux positions :

- les carrières et avancements assurent globalement un progrès du pouvoir d'achat des fonctionnaires.

Affirmation mensongère quand on sait que l'ensemble des organisations syndicales chiffre à 3,6% la perte de pouvoir d'achat des traitements publics depuis janvier 2000 !

- la rémunération doit se faire au mérite ou, plus joliment nommé « *la responsabilisation individuelle et la motivation* »

La Réforme de l'Etat avait déjà largement ouvert cette brèche en prévoyant « *la restructuration de la rémunération des personnels de l'Etat autour de trois composantes : la rémunération correspondant au grade détenu, celle des responsabilités exercées et celle des résultats obtenus par les fonctionnaires* ».

Ainsi, au traitement indiciaire, s'ajouterait une bonification indiciaire fonctionnelle et une prime aux résultats.

C'est l'explosion de la notion même de grille unique et de traitement !

On peut aisément comprendre pourquoi la proposition du Ministre est d'aborder un ensemble de dimensions de la réforme: « *les salaires, les déroulements de carrières, la formation continue, la mobilité et le recrutement* ».

Nous voilà bien au parfum, le traitement lui-même est susceptible de restructuration en profondeur, la part rémunération indiciaire devenant une part seulement du total.

J'aime faire la comparaison avec le mode de rémunération d'un garçon de café qui touche un fixe tout juste au niveau de la survie et les pour-boire pour le reste. Sa physionomie et sa convivialité déterminant la hauteur de ce reste et la dignité de son existence !

Mais nous n'en sommes pas tout à fait encore là, sont plus à l'ordre du jour,

» multiplication et modulation des primes ou rémunérations accessoires

Bien sûr, les traitements des fonctionnaires stagnent lamentablement et perdant, du coup, toute attractivité, se sont multipliées les rémunérations accessoires, primes et « enveloppes ».

On en a créé certaines pour rémunérer de nouvelles tâches, on veut moduler celles qui sont liées aux statuts et qui, depuis toujours, sont considérées comme des éléments stables de traitement.

L'individualisation des carrières (dossiers, critère du mérite, droit individuel considéré comme contraire aux garanties collectives et donc devant sortir du statut de corps) et celle des rémunérations sont présentées comme des mesures de reconnaissance et de valorisation de la personne, alors qu'en réalité, elles lui refusent définitivement de faire valoir ses droits collectifs, y compris de participer pleinement au service public.

Ce n'est pas un hasard si le Ministre Ferry, lors du colloque de la CPU de mars dernier, a développé à l'envi les idées d'autonomie qu'a repris le projet de loi sur la modernisation de l'Enseignement Supérieur. Il s'agit en particulier s'agissant des personnels de :

- laisser les établissements encore plus libres qu'ils ne le sont aujourd'hui de gérer toutes les primes, ainsi que leur convertibilité éventuelle en décharges de services. L'enveloppe indemnitaire globale qui est déléguée par le Ministère à chaque établissement pourrait être abondée, dans une certaine limite, par le budget de l'établissement.
- renforcer l'incitation ou l'aide à la mobilité, surtout des organismes de recherche vers les universités.
- admettre qu'une université puisse décider de moduler les missions de ses enseignants-chercheurs en fonction des objectifs qu'elle se sera fixés dans son contrat.

Comprenons bien qu'après avoir prévu de globaliser les crédits de primes, toutes catégories confondues, pour assurer toute liberté dans les montants attribués, le budget et les crédits de personnel globaux règlent on ne peut mieux les problèmes. Voilà une contrainte statutaire de moins : toute modulation devient possible, sans limitation.

Pour ce qui concerne les non-IATOS, le Président Belloc doit présenter dans les semaines qui viennent des propositions de modifications du décret de 1984, en intégrant les conclusions du rapport Espéret.

» que dit le rapport « Espéret »

Aux côtés des missions de recherche et d'enseignement, le rapport propose d'introduire, sous couvert de les « reconnaître » évidemment, de nouvelles tâches qu'ils regroupent sous le vocable volontairement très général de « tâches d'animation et de gestion » et qui, pour devenir très importantes, ne sont pas pour autant prises en compte dans les carrières.

Pour parvenir à une définition des obligations de service, le principe retenu est celui de la fongibilité entre les trois activités : chacune de ces trois activités pourrait se quantifier différemment, selon les cas.

Deux scénarios sont proposés :

- Le scénario A propose d'intégrer les charges ignorées dans le cadre réglementaire actuel.

On part d'une référence unique et nationale des obligations de service appliquée dans tous les établissements et dont on peut ensuite moduler individuellement la composition grâce à des équivalences, des décharges auxquels on peut adjoindre des systèmes indemnitaires.

Dans ce cas, il y aurait nécessité d'un tableau d'équivalences et d'un système de fongibilité complète entre les différentes catégories de primes, ce qui induit l'attribution à l'établissement d'une enveloppe globale qui pourrait être abondée par des ressources complémentaires.

- Le scénario B propose de reconstruire les modalités de délégation d'emplois et de gestion dans une autonomie plus prononcée des établissements

Cette autonomie passe par l'attribution de moyens, sous la forme d'une masse indiciaire globale qui permet à l'établissement d'adapter la structure des emplois à l'évolution des missions remplies, d'effectuer les recrutements dès qu'une possibilité de poste est offerte, de définir, par des contrats individuels, les charges de chacun pour une ou plusieurs années, sans référence à une norme nationale.

Un contrat individuel de service passé entre l'établissement et l'enseignant-chercheur fixerait, à l'échelon local, la répartition des obligations entre enseignement, recherche et animation-gestion. Le respect du contrat serait contrôlé

par des instances locales, et en cas de non-respect, le contrat pourrait être requalifié.

Il est à craindre que le souci du Ministère sera de rendre interchangeables enseignement et recherche, chercheurs et enseignants-chercheurs, dans un redéploiement destiné à combler les départs à la retraite qui vont toucher 50% des personnels d'ici 10 ans et qui sont par trop nombreux dans certaines disciplines.

Vous l'avez compris, nous sommes passés de la notion de performance à celle de souplesse puis de personnalisation pour finir par celle d'individualisation. Parallèlement on est passé habilement des garanties collectives aux garanties individuelles, du corps aux fonctions et du statut au contrat.

Arrivés à ce stade, il faudrait que nous puissions voir comment toutes ces dégradations de notre situation vont une à une mettre à mal les garanties des usagers.

Individualisation, Inégalité de traitement, clientélisme local \longleftrightarrow inégalité de traitement, discriminations, ségrégation, sélection, politique tarifaire

Recrutements locaux, pressions sur les carrières \longleftrightarrow passe droit, dépendance par rapport au pouvoir

etc

Mais, comme on dit, c'est une autre histoire et il nous faudra un autre CSN pour traiter de cela.