

BRS

Bulletin de la recherche scientifique

CNRS
INSERM
INRIA
IRD
IRSTEA
INED

Mars 2017
N° 489

- Le statut des personnels de la recherche publique :
1) les chercheurs
2) les ITA

- Le statut de la fonction publique : différents exemples européens

- L'émergence statutaire : son affirmation et ses perspectives

- Pour une fonction publique du 21^e siècle

- La recherche et ses personnels hors des frontières

SNTRS
la
CGT

CONFÉRENCE - DÉBATS
MERCREDI 11 JANVIER 2017

POURQUOI UN STATUT GÉNÉRAL DE FONCTIONNAIRES POUR LES PERSONNELS DE LA RECHERCHE PUBLIQUE?

Jean OMNES
Représentant du SNTRS-CGT

Michel PIERRE
Représentant du SNCS-FEN

Françoise DREYFUS
Professeure émérite de l'Université Paris I

Jean-Marc CANON
Secrétaire général de la CGT fonction publique d'État (UGFF)

Anicet LE PORS
Ministre de la Fonction publique de 1981 à 1984

à l'Auditorium du siège du CNRS
3, rue Michel Ange 75016 PARIS Cedex 16

<http://www.sntrs.fr>

ou à suivre sur https://webcast.in2p3.fr/live/journee_d_etudes_sur_le_statut_general_des_fonctionnaires

PatCréat 2017 ©

Édito	p.2
Introduction	p.4
Le statut des fonctionnaires dans la recherche publique : les chercheurs	p.6
Le statut des personnels de la recherche publique : les ITA	p.10
Évolution des statuts de la fonction publique à travers différents exemples européens	p.14
L'émergence statutaire, son affirmation et ses perspectives	p.20
Le statut et les problèmes actuels de la fonction publique : pour une fonction publique du 21 ^e siècle	p.28
La recherche et ses personnels hors des frontières de la France : une sélection d'exemples	p.36

ÉDITO



Un statut de fonctionnaire d'État pour les personnels de la recherche française

Il a été gagné entre 1982 et 1984 sous un gouvernement d'union de la gauche avec un ministre de la Fonction publique communiste : Anicet Le Pors.

Le SNTRS-CGT a été moteur dans la négociation du statut en ce qui concerne les ingénieurs et les techniciens de la recherche. A cette époque, le syndicat n'était pas inter-catégoriel, ainsi la partie de la négociation concernant les chercheurs a été menée par des syndicats de chercheurs en particulier le SNCS-FEN, l'actuel SNCS-FSU.

Pourquoi un emploi nommé par certains « à vie » pour les personnels de la recherche ? C'est à dire l'accès au statut de fonctionnaire d'État. Le statut général donne des droits et des devoirs aux fonctionnaires, il permet une certaine indépendance face à l'État employeur. Le fonctionnaire est un fonctionnaire citoyen et non sujet, il est responsable. Ce qui signifie qu'il peut refuser des ordres illégitimes ; cette garantie individuelle, devient une garantie collective au service de la société et de la population. Défendre le statut, c'est défendre les garanties pour le citoyen. Cette déclinaison pour la recherche publique correspond à la garantie d'une recherche éthique au service des populations.

La recherche publique doit être indépendante, c'est impératif ! Elle en a besoin pour répondre au défi du monde actuel et à venir. La mission de l'État est de définir les grandes orientations du pays en matière de recherche. Ainsi les notions indispensables qui nous rattachent au statut sont : l'éthique, la liberté, l'indépendance et la déontologie.

La mission publique de recherche doit être au service de l'intérêt général et non des intérêts particuliers ou du droit des marchés. Toutes les réformes qui entravent cette indépendance portent atteinte à une recherche de qualité.

Le « new management public » hérité du secteur privé, est appliqué à la fonction publique depuis de nombreuses années maintenant. Nous en voyons les dégâts. A coups d'indicateurs quantitatifs, les directions des

Édité par le Syndicat National des
Travailleurs de la Recherche Scientifique
(SNTRS-CGT)

7, rue Guy Môquet Bât i 94800 VILLEJUIF
Téléphone 01 49 58 35 85
Mél : sntrscgt@vjf.cnrs.fr
Web : <http://www.sntrs.fr>

ISSN 0180-5398_CP 0914S05392
Directeur de la publication :
Josiane TACK
Imprimé par nos soins
Périodicité : Bimestrielle

établissements publics ainsi que les agences d'évaluation de la recherche tentent de qualifier en quantifiant les « performances » des chercheurs. Leurs performances sont évaluées entre autre à l'aide de la bibliométrie. Les dérives à craindre sont des résultats scientifiques non sincères dus à la course au nombre de publications. Ainsi, vouloir appliquer à notre champ des méthodes qui émanent du privé, sous couvert de performance et d'efficacité peut avoir des conséquences très graves sur des résultats scientifiques non sincères.

Les scientifiques doivent être à l'abri des conflits d'intérêts possibles vis-à-vis des intérêts privés tels que par exemple les groupes industriels et ils doivent être au service des citoyens et non des intérêts particuliers. Le statut le plus protecteur est bien le statut général.

La particularité d'une recherche de qualité est une recherche qui doit se faire sur le long terme voire le très long terme. Là, encore c'est le statut de fonctionnaire et « l'emploi dit à vie » tant décrié comme un privilège par certains, qui est bien le statut nécessaire pour apporter la sérénité indispensable à des travaux de recherche sur des temps longs.

De même une recherche financée presque exclusivement par des appels à projets ne peut se dérouler sur des échelles de temps longs. Il s'agit de plus en plus de recherches appliquées. La recherche en amont, recherche fondamentale, se retrouve le parent pauvre du système de financement.

Il faut cesser le principe d'annualité budgétaire qui est une vision à court terme de la gestion publique et s'oppose à l'intérêt général.

Mais le statut ne suffit pas à préserver l'indépendance des fonctionnaires, en effet, nous voyons que les choix néo-libéraux réussissent à s'implanter dans la fonction publique malgré le statut général.

La mise en œuvre du RIFSEEP, prime de management par excellence, est bien le dernier exemple en date de la volonté d'installer des brèches dans notre statut. En proposant des rémunérations dépendant des fonctions exercées et non du grade, on propose de déroger à ce qui constitue la base du statut. C'est-à-dire la séparation du grade et de l'emploi qui est la clé de l'indépendance du fonctionnaire et qui confère la stabilité des fonctionnaires pour exercer leur mission de service public.

Je paraphraserai Anicet Le Pors pour terminer mon propos : « défendre le service public de recherche c'est défendre la modernité. L'avenir du monde appartient à un service public plus solidaire et plus coopératif ». La recherche publique doit être un élément moteur du progrès social au service des populations, cette vision de la recherche ne peut être qu'un service public au service de tous assumé par des fonctionnaires responsables et indépendants.

Josiane Tack
Secrétaire générale du SNTRS-CGT

Les archives de cette journée sont disponible sur le site du SNTRS-CGT à l'adresse suivante : <http://websyndicats.vjf.cnrs.fr/sntrscgt/spip.php?rubrique434> et sur le site de l'In2p3 : https://webcast.in2p3.fr/events-journee_d_etudes_sur_le_statut_general_des_fonctionnaires



Introduction de la journée

Pourquoi un statut de fonctionnaire pour les personnels de la recherche publique?

Je profite de cette journée programmée en tout début d'année pour vous souhaiter au nom du SNTRS-CGT tous nos vœux de bonheur pour l'année 2017, pour vous et vos proches.

Nous sommes aujourd'hui réunis pour débattre du statut général des fonctionnaires en particulier dans la recherche publique.

Vous avez répondu nombreux à cette initiative de notre syndicat, près de 200 personnes se sont inscrites, je tiens à vous en remercier. Votre présence témoigne de l'importance de cette question dans la période présente qui nous sépare de quelques mois d'une échéance politique particulièrement importante.

Le SNTRS-CGT organise deux journées d'études par an réservées à ses adhérents, il nous a semblé que le thème choisi pour celle-ci était susceptible d'intéresser nombre de collègues des organismes de recherche et des universités.

Nous avons donc choisi d'ouvrir largement l'accès à ces débats.

Je n'oublie pas la participation aujourd'hui des internautes en direct via le webcast de l'IN2P3 qui auront aussi l'occasion de poser des questions lors des débats ; un chat est dédié à cet effet. Je n'oublierai pas de saluer ici mes camarades qui ont répondu très nombreux présents.

Je tiens à remercier le président du CNRS, Monsieur Alain Fuchs, pour sa présence et l'intérêt porté à cette journée, ainsi que pour la mise à disposition de cet auditorium et l'aide matérielle apportée.¹

Je vous signale que vous trouverez sur table des documents illustrant les différents thèmes : notre journal de 2003, le BRS, *Bulletin de la recherche scientifique*, spécial statut, un tract quatre pages intersyndical sur la période des négociations, un livret sur la recherche et ses personnels à l'international.

Je voudrais remercier maintenant tous les intervenants qui ont accepté de venir présenter leurs travaux, leurs expériences et débattre avec nous.

Je tiens à remercier plus particulièrement

¹ Le Président du CNRS fait à ce moment là une intervention pour saluer Monsieur Anicet Le Pors et souligner l'intérêt d'aborder ce sujet au sein du CNRS

Anicet Le Pors, conseiller d'État honoraire, qui a exercé de nombreuses responsabilités politiques et sociales.

Ministre de la fonction publique et des réformes administratives de juin 1981 à juillet 1984, sénateur de 1977 à 1981 et conseiller général des Hauts-de-Seine de 1985 à 1998, Monsieur Le Pors aussi qualifié de « père du statut général des fonctionnaires » est reconnu pour ses réflexions et son expertise sur les questions liées au service public, aux collectivités territoriales, à la laïcité et au droit d'asile. N'hésitez pas à consulter son blog qui est toujours d'une grande actualité.

Le début de la matinée sera consacré à la négociation du statut général des fonctionnaires concernant les organismes de recherche entre 1981 et 1984 avec deux négociateurs du côté syndical : Jean Omnès (représentant du SNTRS-CGT lors des négociations pour les ingénieurs et techniciens) et Michel Pierre (qui représentait à l'époque le SNCS-FEN lors des négociations pour les chercheurs).

Nous aurons donc réuni ce matin les négociateurs de cette période très importante pour l'évolution du statut et de la fonction publique côté syndical mais aussi en présence du ministre en charge de la réforme, ce qui nous laisse prévoir de riches débats, Anicet Le Pors ayant participé également à la réunion d'arbitrage sur le projet de loi du 15 juillet 1982 sous la présidence de Pierre Mauroy.

Outre la connaissance de la genèse du rattachement des personnels de la recherche publique au statut de fonctionnaire, il est important d'avoir une analyse sur l'intérêt d'être fonctionnaire lorsqu'on est au service de la recherche publique.

Pourquoi un statut de fonctionnaire des personnels de la recherche publique ? En d'autres termes, quelles sont les missions de service public, les droits et obligations qui conduisent les personnels de la recherche : chercheurs, ingénieurs et techniciens à relever d'un statut de fonctionnaires ? Ces questions constitueront le fil rouge de cette journée.

Pour comprendre l'enjeu de nos missions, il est important de comprendre ce que représente la fonction publique en France.

Cette fonction publique et ses fonctionnaires qui sont tant décriés dans les médias et par certains hommes politiques dont les programmes nous promettent des suppressions des postes de fonctionnaires.

Pour comprendre et analyser les attaques que nous subissons dans notre pays, nous avons voulu avoir un

tour d'horizon de ce qui se passe en matière de fonction publique dans d'autres pays européens.

Nous continuerons donc cette matinée par une présentation sur l'évolution des statuts de la fonction publique à travers différents exemples européens, présentée par Madame Françoise Dreyfus, professeure émérite de l'Université Paris I. La façon dont la fonction publique évolue ailleurs en Europe peut nous apporter un éclairage intéressant.

Mais le statut ne fait pas tout ou ne protège pas de toutes les attaques.

La vision libérale de la gestion de l'État, le « management » des fonctionnaires sur le modèle des entreprises privées fait son chemin malgré notre statut. Nous verrons aussi ces aspects dans l'exposé de Françoise Dreyfus.

L'après-midi sera consacrée aux interventions d'Anicet Le Pors sur l'émergence statutaire, son affirmation et ses perspectives.

Cette présentation générale sur le statut dans le temps sera complétée par l'intervention de Jean-Marc Canon, secrétaire général de la CGT fonction publique d'état (l'UGFF), qui recentrera le débat sur l'actualité du statut et les problèmes actuels de la fonction publique.

Les débats qui, je le souhaite seront riches et animés tout au long de cette journée devraient nous apporter des éléments de réflexion nous permettant de mieux appréhender et répondre à la question posée : pourquoi un statut général de fonctionnaires dans la recherche publique ?

Je terminerai cette introduction par quelques chiffres permettant de donner un aperçu de l'importance de la fonction publique en France. Au 31 décembre 2014, la fonction publique emploie 5,6 millions de salariés, parmi lesquels plus de 200 000 sont bénéficiaires de contrats aidés, de statut privé.

La fonction publique représente 20 % de l'emploi total (salariés et non-salariés) en France, hors contrats aidés.

Les données de 2013 affichent la répartition suivante des effectifs entre les trois versants de la fonction publique : 44 % pour la fonction publique de l'État, 35 % pour la fonction publique territoriale et 21 % pour la fonction publique hospitalière.

Parmi cette population, il est dénombré près d'un million d'agents non titulaires soit 17,2 % du total des agents. Avec la répartition suivante suivant les trois versants de la fonction publique :

15,6 % dans la fonction publique d'État (FPE), 19,5 % dans la fonction publique territoriale (FPT) et 17 % dans la fonction publique hospitalière (FPH).

Il faut ajouter à ces chiffres les contrats aidés qui sont des contrats de droit privé soit environ 183 500 personnes.

En 2014, le nombre d'agents de la fonction publique d'Etat diminue de 0,7 % par rapport à 2013.

Parmi les contractuels de la FPE, 43,6 % sont employés par des établissements publics du ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche. Ainsi notre milieu est-il un grand pourvoyeur de précaires.

La résorption de la précarité, tout comme la revalorisation des carrières et des rémunérations des agents de l'État, et en particulier de notre secteur, sont des enjeux majeurs pour garantir un statut de fonctionnaire attractif tant au niveau des conditions de travail des agents et de la qualité d'exercice de ce travail qu'au niveau de l'attractivité des carrières.

J'ai déjà trop parlé... Je vais donc donner la parole aux premiers intervenants de cette journée.

Jean Omnès,

Secrétaire général du SNTRS-CGT de 1990 à 2002, retraité, ancien ingénieur au CNRS.

Participant aux négociations statutaires dans les années 80 (statut de titulaire) et à toutes celles qui ont suivi (jusqu'en 2002), élu au comité technique paritaire (CTP) du CNRS de 1983 à 2010, élu au CTP ministériel de 1994 à 2007.

Michel Pierre

Professionnellement : retraité, ancien Directeur de recherche au CNRS en sciences biologiques

Syndicalement : militant du SNCS-FEN de 1972 à 1986, adhérent à la CGT en 1986, Secrétaire général de l'USCA-CGT de 1986 à 1998, Secrétaire général adjoint du SNTRS-CGT de 1998 à février 2015.

Présentation de la deuxième partie de la matinée :

Françoise Dreyfus

Professeure émérite de science politique à l'Université Paris1, membre du Conseil d'administration de l'Université Paris I (mars 2001-mars 2005), Directeur de l'Unité de Formation et de Recherche de Science politique de l'Université Paris I (juillet 2000- juillet 2005), Directeur du Centre d'analyse comparative des systèmes politiques, UFR de Science politique de l'Université de Paris I (1er septembre 1997- décembre 2005), Présidente du CNU section 04 de 2007 à 2009.

Josiane Tack



Michel PIERRE

Le statut des fonctionnaires dans la recherche publique : les chercheurs

1959, 1981-82, 1984, 1985, 1986... La longue marche des chercheurs de la recherche publique vers le statut de fonctionnaires, par un acteur des négociations

J e présente ici le point de vue d'un représentant du principal syndicat de chercheurs le SNCS-FEN ayant participé à toutes les discussions sur la LOP, le statut cadre, et le statut spécifique CNRS pour la titularisation des personnels des organismes de la recherche publique. Jean Omnès présentera le volet ITA de ce processus de titularisation. Le Secrétaire Général du SNCS-FEN était Michel Gruselle, comme moi aujourd'hui militant du SNTRS-CGT.

La situation des personnels des organismes de la recherche publique en 1981

Les personnels de ces organismes étaient contractuels (chercheurs, ingénieurs, techniciens, administratifs) à l'exception d'une partie des chercheurs à l'INRA et à l'ORSTOM (IRD) et des Directeurs de classe exceptionnelle dans les autres. Dans les universités, les personnels techniques et administratifs étaient contractuels alors que les enseignants-chercheurs étaient titulaires. Les contractuels des organismes avaient eu un statut en 1959 et depuis 1980 passaient sous le statut dit AIGRAIN. Leur protection sociale (retraite...) et la garantie de l'emploi étaient bien moins favorables que pour les titulaires de la Fonction Publique. Les carrières étaient aussi peu attractives. Pour les chercheurs, depuis

1959, il y avait de nombreux licenciements chaque année liés au passage Attaché à Chargé, correspondant à un passage de CDD en CDI avec une limitation budgétaire. Le statut AIGRAIN, encore plus scélérat que le statut de 1959 (20% de licenciements à ce passage), avait donné, sans doute pour faire passer la pilule, une amélioration pour la carrière des Chargés (indice terminal actualisé 821 au lieu de 749, mais avec un contingentement de 5%).

Pour les chercheurs, depuis 1959, il y avait des nombreux licenciements chaque année liés au passage Attaché-Chargé

Le syndicalisme des chercheurs à l'époque et la situation politique

Le SNCS-FEN était de loin le premier syndicat de chercheurs dans les organismes. Il revendiquait depuis longtemps la titularisation dans la Fonction Publique. La FEN, organisation autonome des Confédérations, était dominante chez les enseignants et les chercheurs. Ses syndicats « cogéraient » les champs professionnels avec ministères et directions. En ce qui concerne les autres syndicats de chercheurs, le SNIRS-CGC était hostile à titularisation dans la Fonction Publique et le SGEN-CFDT n'était pas clair. Les chercheurs n'étaient pas autorisés à s'organiser dans la CGT mais il existait un accord de concertation entre le SNTRS-CGT et le SNCS-FEN qui organisait la coopération de ces deux syndicats

qui partageaient une orientation de classe. Le CNRS et le Comité National de la Recherche Scientifique étaient des institutions prestigieuses, difficiles à contourner même pour le gouvernement. Le SNCS-FEN « dominait » le Comité National. Le SNCS-FEN avait des relations avec les principaux partis qui portaient le « programme commun », PS et PCF. L'élection de François Mitterrand à la présidence de la République en mai 1981 créait une situation favorable à la titularisation des personnels des organismes.

De l'élection de Mitterrand à la Loi d'Orientation et Programmation

Le ministre de la Recherche et de la Technologie n'était pas favorable à la titularisation dans la Fonction Publique. Il envisageait un statut inspiré du CEA qui est un contrat de droit privé (garanties collectives plus faibles) ! Nous ne voulions pas nous éloigner de l'enseignement supérieur ni de la recherche fondamentale, alors que nous ne pouvions pas espérer des salaires du secteur productif comme ceux des personnels du CEA. Lors des Assises de la Recherche à l'automne 1981, le SNCS-FEN et le SNTRS-CGT ont obtenu un plébiscite pour la titularisation dans la Fonction Publique. Le ministre de la Fonction Publique était favorable.

Un conseil interministériel a décidé en janvier 1982 le principe de la titularisation dans la Fonction Publique. La préparation de la LOP s'est faite en concertation avec les syndicats. Les grands principes de la loi qui ont été retenus en ce qui concerne les organismes : un plan de croissance des crédits et des postes ; les organismes devenaient des Etablissements Publics à caractère Scientifique et Technologiques (EPST) ; les personnels des organismes et les personnels techniques et administratifs des universités étaient titularisés (dans le cadre de la Fonction Publique) ; le gouvernement acceptait les dérogations demandées par le SNCS-FEN. La LOP a été promulguée le 15 juillet 1982.

Les dérogations au statut de la Fonction Publique dans la LOP

- Concours sur titres et travaux (catégorie A)
- Évaluation par des instances scientifiques pour les chercheurs (dérogation aux règles de notation et d'avancement par la hiérarchie)
- Dérogation au principe de nationalité française (corps de catégorie A)
- Dérogation au principe de recrutement au premier échelon d'un corps (reconstitution de carrière systématique et possibilité d'embauche dans une autre classe d'un corps)
- Dérogation au régime des positions (règles pour la mobilité)

Ces dérogations devraient être des éléments de réflexion pour la rénovation du Statut Général aujourd'hui.

Le statut des personnels des EPST

Pour appliquer la LOP, un statut cadre pour tous les personnels des EPST a été négocié avec le ministère par les fédérations de fonctionnaires qui avaient intégré leurs syndicats de la recherche et de l'enseignement supérieur dans leurs délégations. Le SNCS était donc dans la délégation de la FEN (avec qui il existait des divergences politiques). Des représentants du CNRS étaient présents dans la délégation gouvernementale. Ce statut cadre particulier sera ensuite décliné en statut particulier à chaque établissement (négociations avec les directions).

C'était une titularisation sans ambiguïté dans la Fonction Publique qui reconnaissait les métiers de la recherche et consacrait le métier de chercheur à temps plein.

Le décret cadre a été promulgué le 30 décembre 1983,

le décret particulier des personnels du CNRS le 27 décembre 1984, l'Inserm le 28 décembre 1984, l'INRA le 28 décembre 1984, l'ORSTOM (IRD) le 2 octobre 1985, les ITRF le 31 décembre 1985, l'INRIA le 14 mars 1986. Plus de 50 000 personnes ont été titularisés. Il y avait des désaccords sérieux sur ces textes pour toutes les catégories, surtout pour les ITA.

Les éléments clefs du statut des chercheurs

Une première remarque : les licenciements sont devenus rares.

• Mobilité

Les chercheurs ont conservé leur pratique pour la mobilité : initiative individuelle et avis de l'instance scientifique.

• Recrutement et suivi de carrière par l'instance compétente (modèle Comité National)

L'instance d'évaluation compétente ayant une majorité d'élus et comprenant les ITA a été chargée de l'évaluation périodique sans notation par le directeur d'unité. L'avancement, comme le recrutement, a été confiée en fait à l'instance scientifique compétente sans notation par le directeur d'unité. Les membres des jurys devaient être au moins de rang égal à celui des candidats (les CR votaient pour l'accès au corps des DR).

• Grille et organisation des carrières

Il s'agissait d'obtenir une reconnaissance des qualifications en faisant prendre en compte les diplômes (DEA, doctorat) et l'activité professionnelle (expérience et qualité).

Les chercheurs ont été regroupés en un corps des Chargés avec deux classes (CR2, CR1) et un corps des Directeurs avec trois classes (DR2, DR1, DRE). La revendication de corps unique du SNCS-FEN a été repoussée. Le niveau de qualification retenu pour le recrutement en CR2 a été la thèse ou une expérience professionnelle équivalente. Le SNCS revendiquait le DEA + 2 ans d'expérience professionnelle.

La prise en compte des activités professionnelles antérieures (y compris privées) pour le classement lors du recrutement a été obtenue ainsi qu'une bonification pour la thèse. L'embauche en CR1 pour les chercheurs ayant eu un début de carrière hors du statut de fonctionnaire a été aussi acceptée.

Il n'y a pas eu de blocage budgétaire au passage CR2 vers CR1 (après 4 ans). Un report intégral en CR1 de l'ancienneté dans le dernier échelon de CR2 a été obtenu. La carrière des CR1 a été prolongée sans barrage jusqu'à l'indice terminal aujourd'hui actualisé à 821 INM. La carrière des DR a été alignée sur celle des Professeurs d'université (fin en échelle lettre E).

• Dispositions transitoires

Les contractuels ont été classés dans les corps de titulaires sans examen ni sélection avec des propositions neutres ou avantageuses pour les carrières.

Les personnels en fin de carrière avaient peu d'intérêt à cette titularisation (coût élevé de la validation pour la retraite, pas de nouvelles perspectives de carrières).

Une partie des étrangers ont été bloqués au départ par le fonctionnaire de défense mais seulement quelques-uns seront en final exclus de la titularisation.

• La question des retraites (traitée indépendamment des décrets particuliers)

Le système Fonction publique était plus intéressant : % du salaire moyen des 6 derniers mois (hors prime) et possibilité de validation des services de contractuels.

La validation des années de services effectuées avant titularisation était intéressante pour les chercheurs, surtout ceux titularisés dans la première moitié de leur carrière, car ces années étaient prises en compte lors de la retraite sur la base du salaire des 6 derniers mois. La validation a été payée à un rythme 3% (au lieu de 6%) du salaire (Le SNCS-FEN comme le SNTRS-CGT voulaient une validation « gratuite »). Elle était déductible des impôts. Cette possibilité de validation a été supprimée par la réforme des retraites de 2009.

L'évolution depuis 1984 et les menaces

• L'évolution depuis 1984

Depuis 1984 en dehors des grilles, plusieurs reculs ont touché les nouveaux recrutés : suppression de la validation des services de contractuels pour la retraite, rétablissement du poids de la hiérarchie dans l'avancement et les concours, mesures pour retarder l'âge du recrutement des chargés. Quelques petites avancées : la durée du stage de titularisation ramenée à un an et une meilleure prise en compte des activités privées au recrutement.

Réduire les droits des Fonctionnaires, un enjeu pour le Capital : accentuer encore le pilotage de la recherche

Pour les grilles, on constate une dégradation des carrières des Chargés : dispositif de report en CR1 de l'ancienneté acquise dans le dernier échelon des CR2 réduite à un échelon (aujourd'hui, c'est un retard de carrière conséquent pour beaucoup), d'autres fonctionnaires de niveau de qualification comparable que les CR1 ont eu depuis 1984 des possibilités d'allongement de carrière en hors échelle A comme par exemple les

Maîtres de Conférences.

Les possibilités de progression des carrières des DR s'est améliorée à la marge du fait d'un repyramidage CR1/DR2, DR1/DR2, DRE/DR1

La PEDR (ex Prime d'Excellence Scientifique) réservée à 20% des chercheurs pour une durée limitée n'est pas un élément de reconnaissance des qualifications et est un facteur de division des chercheurs.

• Les menaces : réduire les droits des Fonctionnaires, un enjeu pour le Capital (accentuer encore le pilotage de la recherche).

-- La disparition totale ou partielle (maintien dans le statut des agents des fonctions régaliennes) du statut des fonctionnaires en général.

-- La fusion des corps de chercheurs dans les corps d'Enseignants Chercheurs : fin du métier de chercheurs à temps plein (tâches d'enseignement obligatoires), perte de la souplesse de mobilité, fin des EPST et régionalisation.

-- L'explosion de l'emploi précaire, notamment par le financement contractuel, réduit le périmètre du statut et pourrait conduire à un statut réservé à une petite élite de cadres chercheurs (Directeurs de Recherche).

-- Un danger d'évolution interne : la carrière dans le corps des Chargés pourrait être prolongée vers des hors classes très contingentées, cette évolution étant accompagnée par une réduction de l'accès au corps des Directeurs qui ne serait plus un corps de promotion.

Une fois de plus, une seule solution, la lutte !

Michel PIERRE
Secrétaire général adjoint du SNTRS-CGT
de 1998 à février 2015





Jean Omnès

Le statut des personnels de la recherche publique : les ITA

Sans aucun statut avant 1952, les personnels techniques et administratifs du CNRS mènent plus de 30 ans de luttes pour leur reconnaissance

Avant d'aborder la période des négociations sur notre statut actuel, il est utile d'examiner ce qui les a précédées.

Avant 1952, les personnels techniques et administratifs du CNRS n'étaient dotés d'aucun statut, seuls des règlements divers imposés par la lutte syndicale avaient progressivement apporté aux personnels des garanties en matière de salaires¹, de carrière et d'avantages sociaux.

Ces luttes, menées par le SNPTA-CGT dès sa création en 1948², avaient progressivement harmonisé les situations et créé les conditions pour aller vers un véritable cadre des personnels techniques et administratifs du CNRS rassemblant les Collaborateurs techniques (personnels mis à la disposition des formations de recherche hors CNRS) et les Contractuels travaillant dans les laboratoires du CNRS.

Quatre années d'actions, menées le plus souvent à l'initiative du SNPTA-CGT, seront nécessaires pour aboutir en 1952 au tout

1 Le syndicat revendique alors 50% d'augmentation (c'est à dire la faiblesse des rémunérations!)

2 Après la décision de la Direction du SNRSTA-CGT (syndicat CNRS de l'époque) de passer FO en 1948, et la re-création du syndicat par ceux, nombreux, qui voulaient maintenir la CGT au CNRS

premier Statut des personnels contractuels techniques et administratifs du CNRS (décret du 28 Mai 1952).

Ce statut a été imposé dans une période difficile où les forces réactionnaires tentaient de reprendre les acquis des travailleurs obtenus à la libération. Mais il reste loin de correspondre aux revendications des personnels en matière de classifications. C'était néanmoins un premier véritable Cadre statutaire unique pour les personnels Techniciens et administratifs du CNRS.

Ces luttes, menées par le SNPTA-CGT dès sa création en 1948, avaient créé les conditions d'un véritable cadre des personnels techniques et administratifs du CNRS

Les débats se poursuivent dans le syndicat sur la question du statut. Au congrès de 1957, le syndicat rejette l'option « fonctionnarisation » car, dit-il, les corps de titulaires « ne peuvent répondre de façon satisfaisante aux besoins des qualifications spécifiques à la recherche scientifique et moins encore aux problèmes de rémunérations, décisifs pour le maintien des personnels

formés ainsi que pour assurer le recrutement ». L'option retenue alors est « l'amélioration du statut de droit public dans un établissement de droit public placé sous l'autorité du Ministre de l'Éducation Nationale ».

Le statut de 1959 n'améliore pas sensiblement la situation des ITA (seule réelle nouveauté : l'accélération des débuts de carrière). Il sera amélioré au cours des années avec,

par exemple, la mise en place de Commissions paritaires, dans les années 1970.

Ce statut a une autre particularité : il s'est rapidement étendu à l'ensemble des fonctions scientifiques et techniques des principaux établissements publics de recherche.

La lutte de mai 1968 a permis d'obtenir, outre des améliorations sensibles de salaires, des droits syndicaux améliorés, la pérennisation du CAES, une amélioration en matière de garantie de l'emploi ITA (nouvel article 46), avec des dispositions figurant toujours dans le statut de titulaire.

La réflexion s'est poursuivie et c'est au début de ces années 70 qu'a commencé à s'exprimer de plus en plus clairement l'idée d'un statut de titulaire pour les personnels de recherche.

En précisant que cette titularisation doit se faire « dans un statut particulier de personnel permanent de l'État. Ce statut qui comporterait, pour la définition des emplois, le recrutement, le déroulement des carrières et les rémunérations, des règles qui seraient adaptées aux conditions particulières dans lesquelles s'effectue la Recherche Scientifique. Ce statut assurerait également aux personnels techniques et administratifs du CNRS la sécurité de l'emploi, les retraites ».

Dans les années 1970, une lutte se développe pour la reconnaissance des qualifications des personnels ouvriers du CNRS. Elle est victorieuse, avec 1 200 reclassements sur 1 400 personnes. De plus, pour la première fois est prise en compte la qualification à égalité avec le diplôme pour les recrutements.

De 1979 à 1981, une lutte acharnée se développe contre le « plan Aigrain » (précarité renforcée, remise en cause des organismes de recherche et de leurs missions (statut de 1980 pour les chercheurs et statut ITA promulgué entre les deux tours des élections présidentielles) avec une forme de lutte originale : la paralysie des laboratoires avec présence dans les labos sans travail, en participant aux nombreuses actions de rue.

Au cours de cette période, le syndicat a poussé sa réflexion sur le statut rappelant la nécessité de fortes dérogations dans l'application du statut général aux personnels de la recherche dans leur ensemble (carrières et rémunérations, classifications et systèmes de reconnaissance des qualifications, garantie de l'emploi, notamment).

Durant cette lutte pour le statut de titulaire, deux attitudes différentes : la nôtre avec le SNCS-FEN et le SNPCEN-FEN, poussant au débat sur ce l'on doit mettre dans un statut de titulaire et celle de la CFDT revendiquant la titularisation sans contenu concret.

Dès le changement politique de 1981 nous avons rappelé au nouveau gouvernement l'engagement pris dans la campagne électorale : la titularisation des personnels. Cette revendication a été réaffirmée lors d'une Commission exécutive du syndicat qui précisait que « personne ne peut imaginer sérieusement que l'on élabore un statut pour les personnels du CNRS à l'aide des mêmes critères qui ont prévalu lors de la conception du statut des fonctionnaires (...). C'est pourquoi nous avons toujours insisté sur le caractère nécessairement dérogatoire de notre rattachement à la Fonction Publique. (...) C'est aux travailleurs scientifiques de définir le niveau et l'ampleur des avancées statutaires de même que leur forme ».

Le 15 juillet 1982, la loi d'orientation et de programmation de la recherche définit les missions dévolues aux personnels de la recherche.

Nous savons également qu'au gouvernement il y avait débat sur la forme du statut. Il a fallu l'arbitrage du premier ministre sur le choix du cadre statutaire (le statut de titulaire). Durant cette période de négociation, nous avons eu quelques difficultés avec la direction de l'UGFE, tout particulièrement sur la question des dérogations au statut général.

Cela alors que le Bureau confédéral de la CGT « demande au gouvernement de poursuivre les négociations en utilisant pleinement et d'une manière dynamique les dérogations prévues par la loi pour reconnaître les professions de la recherche et leurs spécificités ».

Il demande également : un plan de résorption des déclassés des personnels, la suppression des barrages de grade, des dispositions spécifiques concernant la validation pour la retraite, la suppression des discriminations à l'égard des administratifs, un statut de professionnel en formation pour les chercheurs dès le niveau DEA.

Le 15 juillet 1982, la loi d'orientation et de programmation de la recherche (LOP) est votée ; elle prévoit la mise en place des Établissements Publics Scientifiques et Technologiques (EPST). Elle définit les missions dévolues aux personnels de la recherche. Les métiers de la Recherche sont reconnus dans leurs spécificités et les personnels des organismes de recherche publics sont dotés d'un statut dérogatoire de la Fonction Publique. Elle met aussi en place les instances de gestion des organismes et de la recherche.

Au cours de toute la période de négociations nous n'avons eu de cesse de faire intervenir les personnels, mais avec beaucoup de difficultés : « la titularisation est gagnée », « ne mettons pas en difficulté le gouvernement de gauche », « laissons-le travailler ».

Malgré cela, nous avons, à chaque étape des négociations, appelé les personnels à intervenir, pour la poursuite de celles-ci sur tout ce qui n'était pas satisfaisant dans le projet de Statut cadre, puis de statut particulier à chaque organisme.

Le 1er décembre 1983, le Conseil Supérieur de la Recherche et de la Technologie (CSRT) confirme ses réserves sur le statut des EPST, « notamment sur la rigidité excessive de ce statut, le caractère trop restrictif de la carrière des administratifs et l'inégalité de la carrière des ingénieurs et techniciens par rapport à celle des chercheurs, les conditions de recrutement des chercheurs, les contingentements dans les carrières des chercheurs, ingénieurs, techniciens et administratifs. Le CSRT insiste sur l'importance des mesures qui restent à prendre pour favoriser la mobilité ». Il appelait à la poursuite des discussions.

Mais le gouvernement ne continue pas les négociations et publie le décret cadre des EPST le 30 décembre 1983.

Après cette publication, des négociations ont lieu sur chaque statut particulier d'organisme. Là aussi des difficultés apparaissent. Le syndicat « (...) constate que la Direction du CNRS n'envisage pas d'utiliser toutes les dérogations que permet le statut-cadre. Il apparaît clairement que la Direction tente de procéder à une application mécanique du statut-cadre au CNRS. Elle se refuse à utiliser pleinement les possibilités qui permettraient de dépasser les insuffisances du projet gouvernemental. Elle ne crée pas les conditions nécessaires à la prise en compte des besoins spécifiques des Personnels et du centre. Cette approche étriquée du statut-cadre ne correspond pas aux indications données par le Ministère tout au long des négociations (...) ».

Au Comité Technique Paritaire (CTP) du CNRS, comme à celui de l'INSERM, le SNTRS-CGT s'exprime :

« Nous regrettons de n'avoir été que partiellement suivis lors de l'élaboration du Décret-Cadre, (...) celui-ci est trop marqué par la politique de rigueur, (...) il n'est pas tourné vers l'avenir, (...) il répond insuffisamment aux aspirations des personnels et aux objectifs de la Loi d'Orientation et de Programmation de la Recherche (...), cette réforme pouvait avoir sa véritable portée (...) en utilisant pleinement les possibilités de dérogation (...). Ce qui n'a pas été fait. (...) Nous voterons contre le projet d'application du Statut-Cadre au CNRS ».

Le texte est adopté par 10 pour (Administration), 7 contre (SNTRS – SNPCEN, SNCS, SNIRS et FO) et 3 abstentions (CFDT).

Au CTPC de l'INSERM, le projet de statut particulier

amendé est voté par 9 voix pour (Administration et CFDT) et 9 contre (SNTRS, SNCS, CFDT et SNIRS).

Une précision utile : les CTP d'organismes n'ont pas vu le Décret-Cadre. Celui-ci a été vu par le Conseil supérieur de la Fonction publique (CSFP), dont nous n'avons pas eu de compte rendu des représentants de l'UGFF-CGT (nous avons appris plus tard que la CGT s'était abstenue sur le corps des Assistants Ingénieurs).

À propos du corps des Assistants ingénieurs : ce corps comblait un manque dans la grille (le niveau Bac+2). Il ne comporte qu'un seul grade et a un déroulement de carrière rapide. Il est à l'image de ce que nous revendiquons pour tous les corps : une carrière sans barrage et des échelons à 2 ans maximum. Il était nouveau dans la Fonction publique et totalement dérogatoire. Il n'existe que dans la recherche et dans l'Enseignement Supérieur.

Après la publication des Statuts Particuliers, fin 1985, la Commission Exécutive du SNTRS déclare :

« (...) Il aura fallu plus de 30 ans de luttes pour que les travailleurs scientifiques se voient reconnaître le droit à des garanties sociales et un emploi stable identique à celui de leurs collègues de la Fonction publique (...) la titularisation constitue un acquis précieux (...).

L'action des personnels impulsée par le SNTRS-CGT tout au long des négociations, avec le SNCS-FEN et le SNPCEN-FEN, a permis la prise en compte d'une partie de leurs propositions, en particulier : la reconnaissance des métiers de la recherche, des élargissements de carrières, malheureusement trop souvent limités par les barrages de classes, l'institution d'une évaluation périodique des ITA (type suivi de carrière).

Sans sous-estimer la portée de ces avancées, elles ne suffisent pas, en elles-mêmes, à définir un cadre statutaire répondant, à la fois, aux revendications des personnels et aux nécessités d'une dynamique nouvelle de la recherche. (...) La plupart des avancées revêtent un caractère paradoxal, parfois contradictoire (...). Nous constatons que ce nouveau statut est loin de remplir toutes les conditions pour être l'instrument d'une recherche plus dynamique que M. PAPON (Directeur Général du CNRS de l'époque) appelle de ses vœux dans sa lettre aux personnels. Il s'agit d'un statut en deçà des aspirations exprimées lors du Colloque National de la Recherche ; ses avancées, marquées par la politique d'austérité, sont limitées. Pour le SNTRS-CGT il ne peut être question d'en rester là. Une nouvelle étape commence : celle de la lutte pour faire progresser tout ce qui n'a pas été pris en compte par le gouvernement ».

À noter que l'évaluation périodique se réduit aujourd'hui à un jugement hiérarchique. L'expérience du suivi de carrière des ITA (évaluation par leurs pairs de tous les ITA du CNRS) est enterrée. Il faut dire que son bilan était

intéressant : près de 60% d'ITA ont été, alors, reconnus sous-classés.

Quant au bilan de la titularisation, il parle de lui-même : plus de 45 000 titularisations en bloc, auxquelles il faut ajouter les IATOS de l'Enseignement supérieur, qui ont bénéficié d'un statut similaire (environ 65000 personnes)

La lutte s'est poursuivie pour améliorer les textes avec, en 2002, quelques améliorations encore insuffisantes de carrières et la prise en compte des qualifications exercées pour l'accès aux concours externes.

La seule façon d'assurer une égalité de traitement pour les personnels administratifs (carrières et primes), a été de les intégrer dans les corps de personnels techniques.

Il y a eu les luttes victorieuses, comme pour la titularisation des recrutés à mi-temps (tous ceux qui le souhaitaient : 700 personnes) et pour l'intégration initiale des 2B et 2D en Assistant Ingénieurs, non prévue au départ (1 205

intégrations). Cette dernière lutte, avec celle pour le maintien des primes, que la CFDT considérait comme vaines : « tout n'est pas possible », « aucune chance d'y arriver ! », disait-elle alors.

Et, toujours actuelles, les luttes à mener pour la défense du statut, pour son amélioration et pour l'emploi, pour le pouvoir d'achat, contre la précarité qui se développe et pour la défense de la recherche publique.

L'expérience le montre : aucun droit n'est acquis, ni préservé, sans lutte des travailleurs concernés.

Comme le disait le titre de la une du premier numéro du Bulletin d'Information du syndicat, en janvier 1956 : « la lutte continue ! ».

Jean Omnès

Secrétaire général du SNTRS-CGT de 1990 à 2002





Françoise Dreyfus

Évolution des statuts de la fonction publique à travers différents exemples européens

Comment se sont constituées depuis le XIXe siècle des administrations professionnelles au Royaume-Uni, en Allemagne, en Suède et ailleurs

La conception traditionnelle de la fonction publique a, pendant environ un siècle, été mise en œuvre dans la plupart des pays européens : recrutement au mérite, rémunération correspondant à un niveau hiérarchique, emploi à vie, et retraite. Il s'est agi, à partir de la fin du XIXe siècle, de constituer des administrations professionnalisées, compétentes et capables de remplir des missions de plus en plus nombreuses. Il s'agissait donc d'établir des règles précises concernant les concours, les carrières, l'avancement, les grades, visant aussi à éviter le patronage, l'intervention politique, le népotisme.

En contrepartie, servir l'État (entendu au sens large) notamment dans ses missions régaliennes implique d'être soumis à des contraintes particulières : obligation de réserve, interdiction de faire grève pour certaines catégories de fonctionnaires, etc.

Ce modèle que Max Weber désignait comme l'idéal-type de la bureaucratie correspondant au mode de domination rationnelle et légale a été mis en question sous l'effet de différents facteurs : montée en puissance de l'idéologie néolibérale dans les années 1980 (Thatcher, Reagan), substituant le « marché » au « tout État », réduction des ressources publiques liée à la « crise » ayant débuté en

1975... servant de justification au désengagement de la puissance publique et à la réduction du périmètre de son action.

Bien que la réforme des administrations et du statut des agents publics, sous la bannière du New public management (nouvelle gestion publique) promu par les organismes internationaux (Banque mondiale, OCDE), ait été mise à l'ordre du jour partout, elle a été effectuée à des rythmes et avec une intensité très variables selon les pays.

La comparaison des réformes conduites ailleurs en Europe et en France comporte en réalité deux aspects :

d'une part celui qui concerne le régime juridique (le statut) auquel sont soumis les agents publics, d'autre part celui qui a trait à la « modernisation » de la gestion des agents, domaine dans lequel l'inspiration des pratiques du secteur privé est la plus forte.

Des régimes juridiques différenciés

Plusieurs remarques liminaires doivent être faites avant d'aborder le cœur de notre sujet.

Servir l'État, notamment dans ses fonctions régaliennes, implique des contraintes particulières

Tout d'abord le terme statut ne doit pas être compris ici dans le sens restrictif dans lequel il est employé en France (à savoir l'ensemble des règles légiférées qui s'impose à tout fonctionnaire, lui donne des droits et le soumet à des obligations) ; j'utiliserai le terme « statut » pour désigner le type de régime juridique applicable aux agents publics dans différents pays européens. En me référant à la notion d'agent public plutôt qu'à celle de fonctionnaire, j'évite là encore de me cantonner dans notre seul cadre national ; en effet, dans nombre d'États, les personnels employés dans les administrations centrale et/ou locale ne sont pas tous des fonctionnaires au sens où nous l'entendons (p.ex. en Allemagne).

Globalement en Europe jusqu'au début des années 1990, comme en France, la fonction publique était régie par un système statutaire de carrière. Celui-ci n'est pas nécessairement institué par un statut légiféré comme par exemple en France, en Allemagne, en Belgique.

Ainsi au Royaume-Uni où il n'y a pas de constitution écrite, pour des raisons historiques les fonctionnaires sont des *civils servants* (par opposition aux militaires) qui sont liés par contrat à la Couronne et sont théoriquement révocables à tout moment. En réalité, l'ensemble des garanties, notamment recrutement au mérite, permanence, fixées dans d'autres pays par des textes législatifs, relèvent de dispositions réglementaires, ce qui facilite la mise en œuvre de modifications du système. En 2010, toutefois le Parlement a adopté le *Governance act* confirmant *the practice of appointing civil servants on merit, overseen by the Civil Service Commission. It enshrined in legislation the Civil Service Code and the values of integrity, honesty, objectivity and impartiality.*

Ce faisant, le Parlement britannique a renforcé le poids juridique des principes en vigueur depuis un siècle.

Au Royaume-Uni (environ 400 000 fonctionnaires/4,8 millions d'agents qui travaillent dans le secteur public), où le système de compétition ouverte et de la sélection pour un type d'emploi prévaut, la mobilité fonctionnelle est forte. Environ 4 000 personnes font partie du *Senior civil service* (emplois de direction) dont environ 23% viennent du privé et 77% par promotion interne.

Le principe du recrutement par voie de concours (qu'ils soient centralisés ou non), celui de l'avancement à l'ancienneté, l'organisation en corps (là où elle existe), la garantie de l'emploi à vie (sauf sanction disciplinaire), etc. sont caractéristiques du système de carrière.

Ils sont considérés notamment par les néo-libéraux comme des freins au changement, inadaptés à la nécessaire flexibilité de l'emploi public, et incompatibles avec les modes de gestion préconisés par le *new public management*.

Le grand mouvement en faveur d'un alignement de la situation des agents publics sur celle des salariés du privé, couplé avec l'idée qu'il fallait « libérer le marché » en restreignant le champ de l'action publique a ébranlé le système traditionnel de fonction publique et contribué à restructurer l'organisation de l'administration (phénomène de « l'agencification » en particulier : Royaume-Uni next steps, en Suède phénomène ancien).

Mais l'évolution des statuts s'opère partout dans le contexte particulier propre à chaque pays (histoire, système juridique, rapports sociaux et politiques).

En Europe, jusqu'au début des années 1990, la fonction publique était régie par un système de carrière.

Avant d'examiner la situation ailleurs, rappelons la nôtre.

Le statut résultant des lois du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et du 11 janvier 1984 relative à la fonction publique de l'État (en dépit des attaques dont il fait l'objet) a été maintenu jusqu'à présent.

En revanche le statut de la fonction publique territoriale, applicable aux agents des communes, des départements et des régions, a fait depuis son adoption en 1984 l'objet de nombreuses modifications ; dès 1987, est mis en place le système des cadres d'emplois (se substituant à l'organisation en corps) réclamé à cor et à cri par les élus auxquels il donne une grande latitude dans le recrutement de leurs agents. La réussite aux concours a pour effet l'inscription sur une liste d'aptitude, dans laquelle l'employeur choisit librement celui/celle qu'il souhaite recruter, et ne donne donc pas directement accès à un emploi.

Par ailleurs, si environ 5 500 000 agents occupent un emploi public près de 1 000 000 d'entre eux sont des contractuels. Ceux-ci sont soumis à des contrats de droit public c'est-à-dire à des décisions unilatérales et ne bénéficient pas comme dans la plupart des pays européens de conventions collectives.

La possibilité de recruter en CDI des personnels pour pourvoir des emplois permanents correspondant à des missions pour lesquelles il n'existe pas de corps de fonctionnaires est généralisée depuis avril 2016, après avoir été expérimentée pendant 4 ans.

Le système français de fonction publique peut donc être qualifié de mixte (carrière, emploi, titulaires et « précaires »).

Cette « mixité » n'est pas propre à la France. Dans les pays où les fonctionnaires ont un statut légiféré, ceux-ci ne constituent qu'une partie des agents publics.

En Allemagne,

les Beamte bénéficiant du système statutaire représentent environ 37% des agents publics et constituent les cadres des ministères fédéraux, la police et les forces armées, les magistrats ; la Loi fondamentale leur impose un certain nombre de devoirs particuliers (absence du droit de grève). Les employés = 48% et les ouvriers = 15%, bénéficient de contrats de travail de droit privé, mais de fait ont la sécurité de l'emploi.

En Espagne,

la loi de 2007 sur le Statut de base de l'employé public (1er statut depuis l'avènement de la démocratie) consacre une structure dualiste : fonctionnaires d'une part, agents sous contrat régis par le droit du travail mais bénéficiant d'un régime légal en matière d'accès et de carrière. Point important : la négociation collective, monopole syndical, est de règle dans la fonction publique

En Italie,

le principe du recrutement par concours, qui est constitutionnel (art 97 ; al.3) mais susceptible de dérogations, se conjugue depuis 1993 avec la privatisation de l'emploi public. Par cette réforme, la 1ère d'une série n'ayant pas remis en cause son principe, les agents publics sont désormais des contractuels de droit privé ; les dispositions des conventions collectives négociées avec les organisations syndicales définissant le cadre de l'emploi public, fixant les conditions de travail, de sécurité sociale et les salaires sont « sanctuarisées » dans des règlements/lois. Tous les agents de l'État, des 20 régions, des 109 provinces et des 8 103 communes sont soumis au régime institué par la loi de 1993 et celles qui ont suivi (1997 en particulier). Certaines catégories d'emplois bénéficient toujours du statut de la fonction publique : il s'agit essentiellement des emplois régaliens (magistrature, cadres supérieurs de la police, ambassadeurs...)

En Suède,

pratiquement tous les agents publics sont titulaires d'un contrat de travail à durée indéterminée ; un tout petit nombre de personnes sont régies par la loi sur la fonction publique de 1994 qui fixe des règles particulières en matière de manquement à leurs obligations et de sanctions disciplinaires.

Alors que la Constitution dispose que « pour les nominations dans la fonction publique d'État, ne sont pris en compte que des critères objectifs tels que le mérite et l'aptitude », le recrutement par concours ne concerne désormais que les « fonctionnaires », notamment du corps diplomatique. Le recrutement des agents publics tient compte de la prescription constitutionnelle ; il est

effectué par leur employeur direct, qui fixe leur salaire. Dans la mesure où le système est celui de l'emploi, c'est l'adéquation avec le profil du poste qui est recherché par l'employeur. Le licenciement est possible en cas de restructuration de l'organisme employeur. Mais l'employé a un « droit à la négociation » qui couvre toutes les relations avec l'employeur (changement de poste ou de conditions de travail, augmentation de salaire etc. sont soumis à ce droit, sauf si des règles différentes sont prévues par un accord collectif).

Finalement, toutes ces réformes ont pour but de réaliser le meilleur rapport coût/avantage : pour cela, mettre fin aux rigidités « bureaucratiques », favoriser la flexibilité, accroître le « rendement » des personnels etc., qui implique de gérer « les ressources humaines » et de réorganiser l'administration à l'instar de ce qui a cours dans le secteur privé.

Ressources humaines et organisation à l'aune du « management »

Les grands axes des pratiques managériales appliquées au personnel – quel que soit par ailleurs le type de statut auquel il est soumis – s'appuient sur une idée force : instituer la culture du résultat (prônée dès le début des années 1980 par Mme Thatcher) contre la traditionnelle culture de la dépense.

Les instruments pour y parvenir, qui ont été mis en place partout (en France par la LOLF adoptée en 2001 et appliquée depuis 2006), sont la mesure de la performance et l'évaluation comme critères principaux pour l'allocation des ressources.

La performance s'analyse à partir des résultats obtenus par un service, voire par un agent, au regard des objectifs qui lui ont été fixés.

Comme on le sait, la mesure de cette performance s'opère à partir d'indicateurs chiffrés, quantitatifs et non qualitatifs.

Un rapport du Conseil d'analyse économique, notait en 2007 : « l'existence d'objectifs et d'indicateurs de mesure permettra de mener des entretiens centrés sur des critères professionnels bien définis, affichés et connus à l'avance. La difficulté est qu'il faut relier l'action de chaque agent à évaluer à ce référentiel. L'importance de cette difficulté croît en raison inverse avec la position hiérarchique de l'agent concerné. Cela suppose en effet que le dialogue de gestion se soit poursuivi entre les chefs d'unité opérationnelle et leurs agents de façon à ce que chacun d'eux soit informé de la contribution qui est attendue de sa part ».

Quelles que puissent être les difficultés techniques auxquelles se heurte concrètement l'évaluation des performances individuelles, le système postule que les

**Les grands axes
des pratiques
managériales
appliquées au
personnel s'appuient
sur une idée force :
instituer la culture du
résultat .**

agents sont des acteurs rationnels et qu'en conséquence ils agiront de manière à maximiser leurs gains (dans le cadre de la rémunération au mérite ou, plus précisément, à la performance) et les avantages potentiels qu'ils pourront tirer de l'accomplissement des objectifs qui leur sont fixés, faute de quoi ils en subiront les conséquences négatives, sur l'avancement notamment.

Par ailleurs, le caractère pervers des effets d'un système quantitatif a été mis en évidence dans la police (faire du chiffre), mais aussi dans la recherche scientifique (bibliométrie).

La rémunération au mérite ou, plus crûment, à la performance se traduit en France par l'attribution de primes ; de cette façon la grille des salaires liée au statut de chaque corps n'est pas affectée.

En Allemagne une loi sur la rémunération des fonctionnaires (1er janvier 2007) a également introduit ce type de système, d'une part en réformant le principe de l'ancienneté pour l'avancement, d'autre part en définissant des échelons de performance parmi lesquels :

- Des bonus pour résultats exceptionnels (*performance bonus*) : l'agent peut percevoir une rémunération supplémentaire pour une courte période ; le bonus dépend des résultats du fonctionnaire.
- Des primes liées à la performance (*performance allowance*) pour rémunérer des bons résultats obtenus pendant 3 mois à un an ; permettent de toucher jusqu'à 7% de salaire supplémentaire.
- Des primes pour compenser une charge de travail exceptionnelle : en cas de responsabilités supplémentaires de 7 mois à 5 ans.

Ce système généralisé dans la plupart des pays est censé « responsabiliser » les fonctionnaires, qui rempliront d'autant mieux les objectifs qui leur sont assignés ou assumeront des charges supplémentaires qu'ils en tireront un bénéfice financier.

Parmi les outils de la modernisation managériale introduite au Royaume-Uni avec la charte du citoyen (en 1994) la mesure de la « qualité de service » figure en bonne place (voir p. ex. parmi les différents volets de réforme compris dans la MAP 2012).

Celle-ci s'appuie sur les enquêtes de satisfaction, conduites périodiquement, auprès des usagers afin de mesurer l'efficacité des dispositions mises en œuvre pour mieux accueillir le public tant physiquement qu'à distance. Ce moyen de contrôle appelle plusieurs remarques :

- L'utilisateur/client est considéré comme l'auxiliaire de ceux qui sont chargés de l'évaluation de la qualité des services (externalisation du contrôle confié à des entreprises

spécialisées) ; la validité de l'appréciation par les usagers peut être discutée (je suis mécontente de l'accueil, mais comme je ne veux pas que les agents risquent de subir les conséquences de mon opinion défavorable, je dis donc que je suis satisfaite).

- La définition même de la qualité – qui est aussi l'un des indicateurs de performance – pose problème ; il ne s'agit pas d'un donné objectif, mais d'un construit social, déterminé par divers facteurs notamment institutionnels. La prise en considération de l'accueil du « client » et de son indice de satisfaction ne rend compte que de ce qui est le plus immédiatement perceptible pour les usagers dans leur relation avec le service public ; la satisfaction constitue ainsi un facteur de légitimation pour les pratiques du SPb, et l'insatisfaction peut nuire aux agents.

Enfin, mentionnons le phénomène d'« agencification », qui vise à séparer les tâches de conception des politiques publiques effectuées dans les ministères et celles de mises en œuvre confiées à des agences.

Là encore le Royaume-Uni a été aux avant-postes : en 1989 a été engagé un double processus de privatisation. D'une part, en instituant le principe d'un recrutement ouvert aux non-fonctionnaires pour pourvoir les emplois de direction dans les agences exécutives mais aussi dans les ministères et, d'autre part, en s'affranchissant d'un certain nombre de règles régissant la fonction publique.

Afin de doter les agences exécutives de véritables « managers », le recrutement dans les postes de responsabilité donne lieu à des appels publics à candidature.

On constate que plus de deux-tiers de ces emplois sont, aujourd'hui, occupés par des non-fonctionnaires, mais quelle que soit l'origine professionnelle des directeurs, ils ne bénéficient que d'un contrat à durée déterminée, reconductible si les résultats de leur gestion correspondent aux objectifs fixés dans le document-cadre négocié entre l'agence et le ministère dont elle dépend.

Le directeur a les mains libres pour gérer de la manière la plus efficace possible son service – qu'il s'agisse de sa politique à l'égard du personnel ou des clients – tout en demeurant sous l'autorité hiérarchique du ministre qui l'a nommé et qui juge de ses résultats.

En Suède,

l'exécution des politiques publiques relève traditionnellement d'agences (environ 300) qui disposent, quant à elles, d'une large autonomie et sont installées sur tout le territoire (notamment depuis les années 1980). Placées sous la tutelle d'un ministère qui leur octroie un budget et une lettre de cadrage chaque année. Le gouvernement leur indique les missions qu'elles doivent accomplir, mais il lui est constitutionnellement interdit

d'intervenir dans la manière dont elles les remplissent contrairement à ce qui se passe au Royaume-Uni (soumises au contrôle du gouvernement, du Parlement et de la Cour des comptes).

À l'instar de ce qui a été mis en œuvre au Royaume-Uni à partir de 1991, le phénomène « d'agencification » s'est développé partout, alors qu'en Suède il s'agissait d'une pratique ancienne.

En France, de très nombreuses agences ont été créées ; dans le domaine de la recherche p. ex. ANR, AERES, et dans tous les autres secteurs, p.ex. Agences régionales de santé, créées en 2010, établissant un plan stratégique régional de santé (PSRS), qui définit les priorités régionales et les objectifs généraux.

Remplaçant les services déconcentrés, les agences bénéficient d'une plus grande autonomie sous l'œil vigilant du Conseil national de pilotage présidé par le Ministre chargé de la santé ; la rémunération est confortable. Les diverses dispositions légales et dispositifs auxquels sont soumis actuellement les agents publics, parallèlement avec les suppressions d'emploi, sont censés permettre de minimiser les dépenses publiques et de « faire mieux avec moins ».

Au Royaume-Uni, il a été montré en 2015 qu'en dépit de la réduction des effectifs et des contraintes drastiques pesant sur les agents, la dépense publique n'a pas diminué.

Françoise Dreyfus
Professeure émérite de sciences politique à l'Université de Paris1



Figure V 1-7 : Evolution des effectifs par statut dans la fonction publique

	Au 31 décembre 2014		Evolution par rapport à 2013		Evolution annuelle moyenne entre 2004 et 2014	
	Effectifs	Structure (en %)	Effectifs (en %)	Structure (en point de %)	Effectifs (en %)	Structure (en point de %)
FPE						
Fonctionnaires	1 537 855	64,3	0,6	0,6	-1,6	-0,4
Contractuels	375 652	15,7	-2,6	-0,4	2,3	0,4
Militaires (1)	303 392	12,7	-2,1	-0,2	-1,3	0,0
Autres catégories et statuts (2)	15 680	7,3	-0,1	0,0	-1,6	0,0
Total	2 232 579	100,0	-0,3		-1,0	
FPT						
Fonctionnaires (3)	1 468 020	77,5	1,0	0,1	2,4	0,1
Contractuels	364 199	19,2	0,4	-0,1	1,8	-0,1
Autres catégories et statuts (2)	62 436	3,3	-0,6	0,0	0,0	-0,1
Total	1 894 655	100,0	0,8		2,2	
FPH						
Fonctionnaires	838 375	72,2	0,3	-0,3	0,5	-0,4
Contractuels	202 778	17,5	2,0	0,2	3,6	0,4
Autres catégories et statuts (2)	119 934	10,3	1,7	0,1	1,8	0,1
Total	1 161 087	100,0	0,7		1,1	
Ensemble de la fonction publique						
Fonctionnaires (3)	3 844 250	70,6	0,7	-0,3	0,2	-0,1
Contractuels	942 629	17,3	-0,5	-0,1	2,4	0,3
Militaires (1)	303 392	5,6	-2,1	-0,1	-1,3	-0,1
Autres catégories et statuts (2)	358 050	6,6	0,4	0,0	-0,3	-0,1
Total	5 448 321	100,0	0,3		0,4	

Sources : FGE, Colter, DADS, Siasp, Insee ; enquête SAE, Drees. Traitement DGAFFP - département des études, des statistiques et des systèmes d'information.

Champ : Emplois principaux, tous statuts, situés en France (métropole + DOM, hors COM et étranger), hors Mayotte. Hors bénéficiaires de contrats aidés.

(1) Les militaires volontaires sont comptabilisés dans les effectifs de l'État depuis 2004.

(2) La catégorie "autres catégories et statuts" recouvre principalement des enseignants et documentalistes des établissements privés sous contrat et des ouvriers d'État dans la FPE, des assistants maternels et familiaux dans la FPT, des médecins dans la FPH et des apprentis dans les trois versants.

(3) Pour respecter le secret statistique, dans la FPT, les militaires (2 200 sapeurs-pompiers de Marseille) sont regroupés avec les fonctionnaires.



Anicet Le Pors

L'émergence statutaire, son affirmation et ses perspectives

« *Quand le passé n'éclaire plus l'avenir, l'esprit marche dans les ténèbres* »

Alexis de Tocqueville, philosophe de la pensée libérale

Cette manifestation a été placée sous le signe du 70^e anniversaire du statut de 1946. C'est une tradition à la CGT tous les 10 ans de rappeler le souvenir de ce statut important, pièce majeure du pacte républicain. Une deuxième justification serait la place qu'occupe la fonction publique dans le débat politique d'aujourd'hui. Cette conjugaison de l'histoire et du débat actuel est intéressante et nous montre effectivement qu'on doit se situer dans une perspective historique, qu'il s'agisse du passé ou bien de l'ouverture de perspectives pour analyser correctement la situation présente.

Je voudrais donc dans un premier temps montrer que sur le très long terme, il faut avoir conscience d'une expansion administrative au sein de laquelle a émergé une conception statutaire de la fonction publique dans notre pays. Ceci nous amènera à l'explication du statut actuellement en vigueur, à son évolution au cours des 30 dernières années, et il me semble que c'est après ce parcours que nous serons les mieux armés pour réfléchir sur les perspectives, étant entendu que si l'on entend par perspectives les revendications immédiates ou à moyen et long terme officielles de la CGT, je ne suis pas légitime à en parler, et si je dis des choses qui sont en contradiction avec celles que vous dira

Jean-Marc Canon, c'est lui qui aura raison parce que lui est responsable tandis que moi je suis irresponsable !

Sur le 1^{er} point, l'expansion administrative, j'ai l'habitude de rappeler l'histoire longue car elle me semble éclairante.

On doit se situer dans une perspective historique, qu'il s'agisse du passé ou bien de l'ouverture de perspectives pour analyser correctement la situation présente.

Je crois qu'il faut voir cette évolution longue par une succession de ruptures. La première nous amène à remonter au Moyen Âge, où le souverain, qui jusque-là était considéré comme souverain « par la grâce de dieu », acquiert son autorité politique personnelle et amorce ainsi une sécularisation du pouvoir politique qui connaît une nouvelle étape sous Louis XIV chez nous. Les nécessités d'une administration font que Louis XIV, pour affirmer son pouvoir, développe un appareil d'État assez considérable. On dit que Louis XIV a créé 50 000 emplois d'agents publics sous son règne. Puis ensuite, il y a une séparation de l'appareil d'État de la personne du roi, mais qui relativise la personne du roi ; et c'est Jean-Jacques Rousseau, dans Le Contrat social, qui va montrer que le souverain n'est pas utile en tant que personne physique et que c'est en fait le peuple qui doit être « le souverain ». Dès lors s'établit une bipolarisation entre l'appareil d'État et le peuple qui, dans

sa configuration multiple, agit pour occuper le pouvoir d'État et s'accomplir comme souverain.

Tout ceci parcourt le 19e et le 20e siècle. 20e siècle que René Rémond, cet intellectuel catholique, a appelé « un siècle prométhéen » au cours duquel l'homme a pensé qu'il pouvait complètement dominer la nature et forger son destin.

Tout ceci s'effondre à la fin du 20e siècle et nous laisse dans une situation de perte de repères, où nous avons beaucoup de mal à trouver notre chemin. Ce qui est normal, mais qui laisse entrevoir peut-être en perspective une autre rupture : celle qui correspondrait à une bipolarisation entre une individuation renforcée faisant que le citoyen débarrassé de toutes les allégeances aurait à s'assumer lui-même par ses choix personnels, et, d'autre part, un 21e siècle qui pourrait, en tout cas c'est ma conviction, être le siècle de l'émergence du genre humain comme sujet de droit. Ce qu'il a commencé d'être, mais qui est loin d'être accompli.

Je crois que c'est dans cette large fresque qu'il faut situer notre réflexion même si elle nous paraît éloignée du sujet d'aujourd'hui.

On peut aborder le problème du long terme également sur une base quantitative plus économique et sociale si l'on veut. Si l'on considère ce que l'on appelle aujourd'hui « les prélèvements obligatoires », c'est-à-dire en gros la part des recettes qui vont servir à alimenter, pour l'essentiel, les services publics, ces prélèvements obligatoires au début du 20e siècle représentaient 10 à 15% du PIB.

À la Première guerre mondiale, se produit un effet de cliquet qui porte, du fait de la militarisation de l'économie, les prélèvements obligatoires à 20, 25 %. Ils ne vont jamais revenir en arrière. Survient la crise économique des années 30 qui pousse à l'avant encore le poids des prélèvements obligatoires.

La Seconde guerre mondiale a le même effet : nouvel effet de cliquet. On porte à 30, 35% les prélèvements obligatoires. Aujourd'hui ils sont à 45% et la dépense à 57% du PIB, et on ne peut pas revenir en arrière. Alors j'invite les scientifiques que vous êtes à considérer simplement cette succession de chiffres qui exprime comme une sorte de fatalité d'une socialisation objective de la société, qui a sa traduction en termes d'agents publics.

Je ne connais pas les chiffres des agents publics sous l'ancien régime. On évalue à 200 000 le nombre d'agents publics sur des statuts divers au début du 20e siècle. Quand a été élaboré le statut de 1946, il y avait 1 100 000 agents publics dont seulement 47% étaient fonctionnaires titulaires. Quand je suis entré au gouvernement, il y avait 2 100 000 fonctionnaires dont beaucoup, près de la

moitié, étaient aussi des contractuels. Aujourd'hui on en est à 5 400 000 dont 17% de contractuels mais sous contrats de droit administratif et, dans les statistiques, assimilés à des fonctionnaires. Est-ce à dire que l'on a multiplié le nombre d'agents publics dans les proportions qu'indiquent ces chiffres ? Je ne crois pas que l'on puisse le soutenir parce qu'en France la traduction de cette « socialisation objective » s'est faite sur le terrain statutaire jusqu'à aujourd'hui.

Il ne reste pas moins que les scientifiques que vous êtes doivent considérer cet état de fait qui nous pose une autre question :

est-ce que la France est dans une position singulière par rapport aux autres pays ?

On a abordé avec Françoise Dreyfus ce matin partiellement cette question. Je voudrais évoquer une étude du Centre d'Analyse Stratégique datant d'une dizaine d'années.

Il y a eu des études complémentaires qui ne l'infirmement pas, mais qui sont plus partielles ; France Stratégie vient de dire qu'elle va actualiser cette étude et qui indique que si l'on gomme la question statutaire en ne considérant que les agents publics définis comme travailleurs salariés rémunérés sur fonds publics, on constate qu'il y a un minimum qui est pour le Japon : 41 agents publics pour 1 000 habitants ; un maximum qui est pour le Danemark : 156 agents publics pour 1 000 habitants. La France est dans un niveau moyen : 93 agents publics pour 1 000 habitants. Et là c'est la surprise, car le chiffre est du même ordre de grandeur pour le Royaume-Uni, le Canada et les États-Unis. Alors on doit être confirmés dans l'idée qu'il s'agit d'une évolution de caractère objectif qui ne tient pas aux pulsions de tel ou tel gouvernement, qui est une réalité de notre temps.

Ces chiffres sont donnés dans le livre que j'ai écrit avec Gérard Aschieri (*La Fonction publique du XXIe siècle*).

Dans un premier temps, nous avons été surpris, parce que l'Allemagne avait l'air de déroger à ce constat. L'Allemagne n'était qu'au voisinage de 50 à 55 pour 1 000 habitants, jusqu'au moment où on a compris. Les services de santé et sociaux sont à l'Allemagne pour l'essentiel assurés par les Églises qui, effectivement, n'émargent pas aux prélèvements obligatoires, les Églises en Allemagne étant le deuxième employeur du pays après l'État, donc l'explication est ainsi donnée.

Un troisième angle d'attaque de l'évolution et de l'appréciation du long terme peut être réalisé sur la situation qui a été faite aux agents publics au fil du temps. Je ne remonterai pas trop loin, on sait que sous la monarchie absolue, c'étaient des « charges », un peu à l'image des notaires d'aujourd'hui, qui assuraient le fonctionnement administratif.

La Révolution française a supprimé les privilèges qui étaient associés à ces charges, a posé des principes, mais pour l'essentiel la fonction publique à partir du sens donné par le Consulat et l'Empire s'est installée à partir des grands corps notamment d'une manière autoritaire et hiérarchique et ce, jusqu' à la Seconde guerre mondiale.

Tout au long de cette période, les gouvernements les plus conservateurs ont essayé d'imposer un statut aux agents publics en vertu du pouvoir hiérarchique, ce qui a conduit à une condamnation de la notion de statut par les associations de fonctionnaires d'abord, puis les syndicats de fonctionnaires, dénonçant cette tentative qualifiée de « statut carcan ».

C'est par la voie jurisprudentielle et un peu la loi que les fonctionnaires ont progressivement obtenu des garanties, mais en retard sur le secteur privé. La loi sur le droit de grève en 1864 et la loi sur le droit syndical en 1884 accordé aux salariés du privé, les fonctionnaires n'en ont pas bénéficié, il faudra attendre pratiquement la Seconde guerre mondiale pour que leur soient reconnus les mêmes droits.

On a pu donc ainsi opposer un statut carcan à un statut dit jurisprudentiel et une conception du fonctionnaire sujet à la conception du fonctionnaire citoyen.

La grande intelligence et le grand courage des gens issus du Conseil National de la Résistance et de la Libération qui ne prévoyait rien de particulier pour la fonction publique est née de son état d'esprit, attaché à tous les aspects de la société.

Cet état d'esprit a conduit, la CGT d'abord - et ça on ne le sait pas, le statut général de 1946 est essentiellement l'œuvre de la CGT - la fédération générale des fonctionnaires et je dirais même spécialement d'une minorité à l'intérieur de la fédération générale des fonctionnaires qui est l'ancêtre de la future UGFF ici brillamment représentée, à faire émerger le statut de la fonction publique.

C'est un homme Jacques Pruja, qui s'est battu de toute son énergie pour dire qu'il fallait reprendre l'outil de l'adversaire et lui donner un contenu qui est celui du temps de l'époque. Il a réussi à convaincre la fédération générale des fonctionnaires puis le gouvernement dans lequel Maurice Thorez Vice-président du Conseil était ministre chargé de la fonction publique qui a eu la responsabilité de traduire ce mouvement qui s'est développé sur une très courte période sous forme d'un statut fondateur d'une conception française de la fonction publique moderne, démocratique et efficace.

On a gardé de ce statut fondateur ses grandes lignes, c'est-à-dire un système de classement catégoriel fondé sur les qualifications A, B, C et D, D ayant disparu depuis, une grille de rémunération, des organismes paritaires de concertation, des régimes de protection sociale et de retraite spécifiques, etc.

J'aborde là le deuxième volet de mon intervention.

On a pu donc ainsi opposer un statut carcan à un statut dit jurisprudentiel et une conception du fonctionnaire sujet à la conception du fonctionnaire citoyen.

À partir de ce statut fondateur qui a été un peu modifié lors de l'avènement de la Ve République par l'ordonnance du 4 février 1959, et bien entendu dans les conditions qui étaient celles de 1981, j'ai eu l'occasion de l'aborder brièvement ce matin, nous nous sommes inscrits dans cette filiation.

Moi-même j'avais 20 ans d'activité syndicale de base à la CGT avant d'avoir été élu sénateur et j'avais comme directeur de cabinet ni plus ni moins que l'ancien secrétaire général de

l'UGFF qui venait décrire un livre intitulé *les fonctionnaire : sujet ou citoyen ?*

Le premier choix était donc de dire : notre choix est celui du fonctionnaire citoyen, du fonctionnaire responsable, de quelqu'un qui n'obéit pas aux ordres, mais se conforme aux instructions de son supérieur hiérarchique, ce qui lui laisse une marge de manœuvre d'appréciation personnelle.

Deuxième choix dicté par la priorité donnée par François Mitterrand à la loi de décentralisation qui nous a dans les conditions que j'ai rappelées ce matin, rapidement conduits à dire : il ne peut pas y avoir deux systèmes de fonction publique en France, un système de carrière et un système d'emploi, il faut le système de la carrière pour tous. Troisième choix très délicat à opérer : faut-il une loi unique ou bien faut-il tenir compte autant que possible de la diversité d'un ensemble que nous avons considéré comme devant se développer énormément ; non seulement aux fonctionnaires territoriaux, non seulement au fil du temps aux agents publics hospitaliers mais également à d'autres organismes dont les établissements publics de recherche ?

C'est là que se situe votre propre réflexion spécifique. Ceci a conduit à cette image d'une fonction publique à 3 versants, avec en facteur commun dans un titre 1 : les droits et obligations du fonctionnaire applicable à tout le monde. Dans un titre 2 : les dispositions spécifiques à la fonction publique de l'État. Dans un titre 3 : territoriale, et dans un titre 4 : hospitalière.

Nous n'avons pas su, je me souviens à l'époque, si nous avions bien arbitré entre unité et diversité. La cohabitation de 1986-1988 nous rappellera très rapidement que ce n'était pas le choix partagé par tout le monde et notamment par les élus.

Avant de parler du quatrième choix, je crois qu'il faut dire un mot peut être de l'attitude des uns et des autres. S'il n'y a pas eu une loi unique, c'est pour plusieurs raisons : la première c'est que les syndicats ne marchaient pas tous d'un même pas, les territoriaux ont mis un certain temps à se dire qu'ils avaient avantage d'abandonner cette sorte de connivence avec les élus qui leur permettaient de régler facilement en proximité les problèmes et d'avoir un encadrement plus général qui certes leur donnait des garanties, mais qui leur apparaissait peut-être un peu plus lointain.

Finalement ils ont quand même bien compris qu'ils avaient intérêt à ne pas être considérés comme « assimilés fonctionnaires », ce qu'ils disaient à l'époque dans leur discours, mais qu'ils avaient intérêt à être des fonctionnaires à part entière.

Ça a été encore plus dur pour la fonction publique hospitalière, et puis surtout il y avait une fronde des élus qui ne voulaient pas de ce statut.

Aucune association d'élus n'a soutenu véritablement cette transformation statutaire.

Les associations qui relevaient de la majorité présidentielle ont fait profil bas, par discipline disons-le en quelque sorte, mais ça n'était pas vraiment l'engouement. Ça a beaucoup changé aujourd'hui, je ne rencontre pratiquement plus d'élus qui disent du mal de ce statut car ils ont compris comme tout le monde qu'un encadrement juridique aussi rigoureux était pour eux une sécurité juridique.

Ensuite il y avait l'opposition qui essayait de faire feu de tout bois au début, mais après ils n'avaient plus beaucoup de grain à moudre, il s'agissait de Jacques Toubon et de Philippe Seguin. Ils ont disparu progressivement du débat.

Pierre Mauroy qui était un fonctionnaire, professeur de l'enseignement technique très lié à la FEN, soutenait la démarche ; et ma deuxième chance a été que François Mitterrand ne s'intéressait pas à la question. Quand il s'est réveillé, il a dit qu'il était contre ; c'était en 1986, au moment où passait en conseil des ministres le titre 4, celui de la fonction publique hospitalière. Il a dit à ce moment-là : « ce sont des lois trop lourdes, bientôt il faudra un concours pour recruter un fossoyeur », ce sont ses propres paroles, « mais fort heureusement ces lois ne dureront pas longtemps ! » Il s'est trompé, un aussi fin politique que lui pouvait donc aussi se tromper.

J'ai toujours pensé, et je crois que la leçon vaut pour aujourd'hui également, que ce n'est pas seulement par l'architecture juridique que l'on fait quelque chose de solide, que rien ne vaut des principes

pertinents et partagés, et si possible pour les raisons que j'ai dites précédemment enracinées dans l'histoire.

Donc j'ai mis en avant trois principes que je défends jusqu'à aujourd'hui et qui ont des références historiques.

Le premier principe :

C'est le principe d'égalité qui a comme référence l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui dit entre autres : « tous les citoyens étant égaux au sens de la loi sont également admissibles à toute dignité, place et emploi public selon leur capacité et sans autre distinction que leur vertu et leur talent ». On en a déduit que c'est par concours qu'on entre dans la fonction publique.

Deuxième principe :

le principe d'indépendance qui suppose la séparation du grade, propriété du fonctionnaire, et l'emploi, qui est à la disposition de l'administration. Ceci caractérise principalement le système de la carrière. La référence est une loi de 1834 dite loi Gouvion Saint-Cyr, loi sur les officiers, qui dit : « le grade est la propriété de l'officier et l'emploi est à la disposition du roi ». Évidemment on aurait pu peut être trouver meilleure référence républicaine que celle-là, mais comme il n'y en avait pas de disponible et qu'elle allait plutôt dans le bon sens, je me suis dit qu'elle était encore utilisable.

Troisième principe :

le principe de responsabilité dont la référence est l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : « l'agent public doit rendre compte de l'exercice de sa mission à la société ».

C'est donc sur la base de ces trois principes, joints à la cohérence de l'architecture juridique, que je crois qu'il faut considérer que cette conception de la fonction publique ainsi formalisée vaut d'exister encore aujourd'hui sous forme du statut qui régit les 5,4 millions de fonctionnaires même s'il

y a 17 % de contractuels de droit public parmi eux.

Comment tout cela a évolué ? Bien entendu le statut d'aujourd'hui n'est plus tout à fait celui de 1983-84-86.

D'abord, on peut dire qu'il a été solide, contrairement à ce que prévoyait François Mitterrand. Deuxièmement, on ne peut pas le critiquer de ne pas avoir été adaptable. On a pu évaluer que, dans les 30 années qui ont suivi, le statut a été modifié dans sa base législative et je ne tiens pas compte des décrets : 225 fois, 30 fois pour le titre 1er, 50 pour le titre 2, 84 pour le titre 3 (fonction publique territoriale) et 61 pour le titre 4.

À l'évidence ces chiffres montrent que c'est la fonction publique territoriale qui est le « maillon faible » de notre construction. En même temps, il faut se dire aussi que c'est cette fonction publique qui est probablement la plus dynamique, celle qui est au cœur de la vie démocratique du pays et que donc elle peut être porteuse d'un avenir, elle particulièrement par rapport aux autres fonctions publiques.

Je voudrais dire amicalement à mon amie Françoise Dreyfus que moi je ne considère pas que la fonction publique territoriale soit passée sous fonction publique d'emploi, ce serait avouer que ceux qui attaquent le statut sont déjà parvenus au but et donc il ne faut pas à mon avis leur laisser croire cela, d'autant plus qu'ils sont toujours soumis au titre 1er du statut qui prévoit la séparation du grade et de l'emploi qui est caractéristique du système de la carrière.

Donc le statut a tenu, mais il a été profondément dénaturé, dénaturé par la loi Galland du 13 juillet 1987 qui, comme l'a dit Françoise Dreyfus, a effectivement transformé les corps en cadres sans aucune justification de fond.

J'ai posé la question en Assemblée Générale, au Conseil d'État, au commissaire du gouvernement pour leur demander ce qu'ils voulaient dire en disant qu'il s'agit de cadre. Ils n'ont pas été capables de répondre, c'est donc de l'ordre du symbole pour montrer que c'est différent, qu'ils ne sont pas vraiment fonctionnaires puisqu'ils sont dans des cadres, ce qui tombe mal, puisque le statut de 1946 ne prévoyait pas de corps mais des cadres, donc en jouant sur les mots on peut à peu près démontrer tout ce que l'on veut.

Quoiqu'il en soit c'est une mauvaise chose qu'on ait transformé les corps en cadres dans la fonction publique territoriale pour la singularité et donc si possible pour l'écartier.

Le pire c'est sans doute le système des « reçus-collés », c'est-à-dire quelqu'un qui est reçu à un concours, fût-il le major de ce concours, n'est pas sûr d'être nommé puisque la liste qui termine le concours est une liste par ordre alphabétique dans laquelle on pioche et on peut piocher sur la base d'affinités politiques supposées ou effectives. C'est donc à mes yeux - et je ne comprends pas comment le conseil d'État a pu avaliser cela - c'est à mes yeux complètement contraire à l'égalité. Mais il est vrai que le Conseil d'État quelquefois connaît avec le ciel bien des arrangements ! Pas toujours, il ne faut pas exagérer non plus, mais ça arrive quand même !

Voilà comment les choses, me semble-il, ont évolué depuis. Elles nous laissent dans une situation difficile à cause de toute une série d'offensives qui ont eu lieu.

J'ai cité la loi Galland de 1987, mais je pourrais citer le rapport du Conseil d'État dit rapport Pochard, dans lequel il y a une phrase qui est sa caractéristique : « il faut faire du contrat une source autonome du droit de la fonction publique ».

Puis une nouvelle attaque de Nicolas Sarkozy ; le 19 septembre 2007 à l'Institut Régional d'Administration de Nantes, où il dit : « il faut mettre sur le même plan pour les recrutements le contrat de droit privé négocié de gré à gré » ; il ajoutait : « je préfère gérer des hommes que des statuts », facile... Il avait donné mandat à un conseiller d'État, Jean-Ludovic Silicani, de mettre ça en musique ; et Jean-Ludovic Silicani, un collègue donc, a rédigé un livre blanc. La première moitié de ce livre blanc est constituée d'un exposé sur les valeurs auxquelles tout le monde peut adhérer ; mais ensuite il y a des propositions qui n'ont rien à voir avec les valeurs précédemment décrites qui étaient là simplement pour servir de leurre sans doute au lecteur.

L'esprit du rapport Pochard oppose la notion de performance individuelle à celle d'efficacité sociale qui est le critère de l'administration et du service public..

En fait, son rapport opposait la notion de métier à la notion de fonction - ce n'est pas innocent -, oppose le contrat et la loi dans l'esprit du rapport Pochard, et oppose la notion de performance individuelle à celle d'efficacité sociale qui est le critère de l'administration et du service public.

Les choses sont donc claires, mais rien n'est jamais acquis à l'homme et rien n'est jamais perdu non plus.

On doit se féliciter de la crise intervenue en 2008 qui a pétrifié les gens qui s'apprêtaient à démolir le statut, parce que tout le monde - et ce n'est pas une appréciation de moi-même, mais surtout des journalistes - a dit qu'en France on ne peut pas dans les conditions de crise s'attaquer au service public qui est pour notre pays un véritable « amortisseur social ». Donc ils n'y ont pas touché, et un de mes collègues au Conseil d'État en a conclu : « ça ne sera pas cette fois-ci le grand soir du statut des fonctionnaires ! ».

Voilà où nous en sommes donc arrivés. Ensuite il y a eu le changement de gouvernement et de majorité et là je vais dire ce qui peut-être chiffonnera certains d'entre vous, moi je ne mets pas une égalité entre le quinquennat de Nicolas Sarkozy et celui de François Hollande s'agissant de la fonction publique.

Il n'y a pas eu au cours des 5 dernières années d'attaques frontales contre le statut, même si on peut déplorer par manque de courage ou par manque d'ambition que des décisions plus constructives n'aient pas été l'œuvre de ce gouvernement.

Il doit en avoir le sentiment lui-même, parce que Manuel Valls avant de partir et même un peu avant, c'était au mois de juillet, a demandé au Conseil Économique Social et

Environnemental de lui faire un rapport sur l'avenir des principes fondateurs, de la fonction publique elle-même.

Le Conseil Économique, Social et Environnemental devant lequel j'ai été auditionné au mois d'octobre va rendre son rapport le 24 janvier. J'en ai lu quelques avant-projets, c'est un très bon exposé là encore sur les principes, mais les propositions n'ont à peu près rien à voir avec l'exposé des motifs que représentent ces principes. De toute manière, celui qui a commandé le rapport étant parti, ce rapport ne va probablement pas prospérer.

Il y a eu par ailleurs le rapport Pécheur qui contient de bonnes choses, qui donne davantage que par le passé une idée de la gestion à long terme, c'est une petite amorce de la sortie du principe d'annualité budgétaire car jusqu'à aujourd'hui, c'est le Budget qui gère la fonction publique.

Il faut que les choses soient claires, il n'y a pas de vision à long terme. Marylise Lebranchu a fait une loi du mois d'avril 2016 qui contient des éléments intéressants sur les conflits d'intérêt, sur la déontologie. À mon avis, la portée est limitée, mais enfin il faut prendre cela en quelque chose de constructif car on n'a pas tellement l'occasion par ailleurs.

Alors, et maintenant ? Je crois qu'il faut rester dans cette perspective du long terme et du très long terme, et s'interroger pour pouvoir faire des propositions pertinentes sur le moment de l'évolution des sociétés où nous nous trouvons.

Je pense qu'après l'effondrement des États totalitaires du 20e siècle, l'affaiblissement des grandes idéologies messianiques que ces temps ont appelé des religions séculaires, il faut se demander comment tout cela peut changer dans cette période trouble où nous sommes, où nous n'avons que les outils du passé pour essayer d'éclairer les chemins de l'avenir. Comment faire dans cette situation de perte de repères dont on peut essayer d'analyser les causes, la complexification de la notion de classe, l'affaiblissement de la référence à l'État-nation, l'évolution rapide des mœurs, les bouleversements géopolitiques, mais surtout je crois à l'effondrement des grandes idéologies messianiques qu'il s'agisse de la théorie néoclassique pour le libéralisme, de l'État-providence pour la social-démocratie et de la portée du marxisme pour le mouvement révolutionnaire et communiste.

Tout cela étant réduit considérablement, il faut reconstruire et dans cette reconstruction je pense qu'il faut se mettre dans l'idée que c'est sur le long terme qu'on peut reconstruire et d'une manière aussi dialectique que l'on peut.

Edgar Morin a utilisé à propos de la situation actuelle le mot que je crois juste, de métamorphose : on a quitté un état qu'on ne retrouvera pas et l'état dans lequel nous allons nous engager au cours du 21e siècle nous est assez largement inconnu.

Dans cette période intermédiaire nous sommes particulièrement vulnérables.

Il y a 23 ans, j'avais écrit un livre qui voulait dire un peu la même chose et qui s'intitulait : *Pendant la mue, le serpent est aveugle*. Ce n'est pas moi qui avais trouvé cette phrase mais Ernst Jünger, philosophe allemand mort à 103 ans et qui effectivement me semble bien caractériser la situation où nous sommes.

Et donc d'abord ne pas nous effaroucher que nous ne trouvions pas la réponse à tous les problèmes qui se posent, car ce sont les problèmes qui trouveront leurs solutions sur le très long terme. Mais cela veut dire quand même quelque chose aujourd'hui et à cela je me rattache à ce qu'a dit Françoise Dreyfus dans la deuxième partie de son intervention.

Alors qu'aujourd'hui on raisonne ici et maintenant comme nous y invite le marché, alors qu'aujourd'hui on voudrait nous faire croire que le manager c'est la figure achevée du citoyen, je crois tout au contraire que nous sommes entrés dans un monde où vont se développer les interdépendances, les interconnexions, les coopérations, les solidarités et toutes ces expressions se condensent en France dans un mot, dans deux mots : le service public.

C'est pourquoi je pense que contrairement à ce que révèle l'idéologie dominante, ceux qui défendent le service public sont les porteurs de la modernité et c'est à eux qu'appartiennent l'avenir et cette genèse d'un monde qui sera plus solidaire, plus coopératif.

Ceci sans doute est difficile à dire et à faire croire aujourd'hui. Je pense qu'il faut être porteur avant tout de ce message. Ce qui veut dire aussi que pour définir de bonnes et justes revendications utiles pour la progression, il me semble qu'il faut avoir une idée des grands chantiers structurels qu'il faudrait mettre sur pied pour la fonction publique et qui n'appartiennent pas seulement à la fonction publique, j'en ai fait l'inventaire dans mon intervention au Conseil Economique et Social et j'ai mis cette intervention sur mon blog, donc on pourra trouver la liste exhaustive de ce que j'avais dit à ce sujet.

En tous les cas je dis qu'il faut donner à l'État et aux collectivités publiques des moyens d'expertise qui ont disparu aujourd'hui.

Personnellement j'ai vécu sur une longue période le Commissariat général au plan, une instance soucieuse de démocratie et d'efficacité, qui a été relayée par une vision plus stratégique sous Giscard d'Estaing sous forme de rationalisation des choix budgétaires, mais qui avait une base scientifique très solide très réfléchie. Je faisais partie à l'époque de la direction de la prévision du ministère de l'économie et des finances, nous croyions à ce travail

scientifique que nous faisons, nous ne nous séparions pas de cette réflexion qui se voulait pleine de rationalité de la vision politique que nous avions de l'avenir.

C'est si vrai que la direction de la prévision à laquelle j'appartenais a participé activement au mouvement de 1968, et nous avons traduit la RCB (la rationalisation à choix budgétaire) en « révolution cubaine au budget » !

Retenez cela, la science était une préoccupation de fond de la définition des politiques publiques. La LOLF semblait avoir repris cet héritage, mais il y avait dans la LOLF bien des choses perverses et en particulier le principe de « fongibilité asymétrique » qui faisait qu'on ne pouvait pas créer de l'emploi avec des crédits de fonctionnement et les crédits d'investissements alors que l'inverse était possible.

Quant à la RGPP, elle était dépourvue de tout souci de rationalité, c'était l'équivalent de ce qu'à la fin du Front Populaire on avait appelé le comité de la Hache, ce qui veut bien dire l'intention.

Depuis, il y a eu la suppression du Commissariat général du Plan transformé en Comité d'analyse stratégique puis en Commissariat général à la stratégie et à la prospective rebaptisé en France Stratégie.

Pour la définition des politiques publiques a été créée la MAP (modernisation de l'action publique) et aujourd'hui c'est la déliquescence à travers le new public management, idéologie managériale qui est d'une stupidité profonde appliquée à la gestion des affaires publiques, mais dont on voudrait nous faire croire que c'est le fin du fin en matière de réflexion philosophique et politique.

Voilà donc où on en est. Ce serait la première urgence pour moi de doter les collectivités publiques de moyens d'expertise pour conduire les politiques publiques. À ce sujet, je voudrais évoquer une erreur fréquente qui conduit à imputer au statut des causes qui relèvent des politiques publiques ce qui n'est pas la même chose.

On peut faire une très mauvaise politique publique avec un bon statut, une très mauvaise politique de rémunération avec un statut que l'on défend par ailleurs, donc il ne faut pas tout mélanger.

Mais nos adversaires considèrent que c'est la rigidité du statut et l'existence même du statut qui est le mal absolu et qui empêche la flexibilité et le jeu libre de l'offre et de la demande dans une économie de marché ouverte où la concurrence est libre.

Il devrait aussi y avoir dans la fonction publique une gestion prévisionnelle des effectifs.

J'avais essayé de la mettre sur pieds quand j'étais au

ministère, parce que je pense que la fonction publique peut être entièrement modélisée, qu'elle est de long terme et structurelle par nature et que donc c'est comme un grand système d'équations avec de multiples inconnues qui sont presque toutes paramétrables.

Donc on doit pouvoir dire combien de professeurs des écoles on aura besoin dans 10 ans, dans 15 ans, dans 20 ans avec le risque de se tromper, mais de faire à ce moment-là de la programmation glissante et rectifier les prévisions d'année en année et ceci de manière à sortir de façon intelligente du principe d'annualité budgétaire qui est une vision de trop court terme pour gérer des affaires aussi importantes et relevant de l'intérêt général.

Troisième chantier, la mobilité. On en a parlé ce matin, tous ceux qui ont attaqué le statut ont porté atteinte à la mobilité en rendant les choses moins comparables, je pense notamment à la loi Galland : lorsque l'on change les corps en cadre, lorsqu'on change le système de recrutement, on porte atteinte à la mobilité de façon tout à fait élémentaire.

Donc les mêmes qui attaquent le statut accusé d'être trop rigide, sont les responsables de ces freins à la mobilité qui est inscrite - je le souligne une nouvelle fois - dans le statut, non pas comme une obligation, mais comme une garantie fondamentale.

La mobilité est une garantie fondamentale des fonctionnaires.

Et, nouveau chantier, puisque les carrières sont de plus en plus longues, on pourrait imaginer l'organisation de bi- ou de multi- carrière au bénéfice précisément d'une mobilité améliorée, ce qui supposerait sans aucun doute un système de formation continue sans commune mesure avec ce qui existe aujourd'hui.

Il pourrait y avoir aussi une définition plus raisonnable, plus stricte des contractuels qu'il ne faut pas exclure a priori, car il y a des moments de travail spécifiques qui peuvent avoir recours à ce type de situation, mais ça doit être très strictement circonscrit.

Il devrait y avoir également des décisions politiques fermes pour l'égal accès des femmes et des hommes aux emplois supérieurs des fonctions publiques en même temps que les mesures pour lutter contre la précarité des catégories d'exécution où les femmes sont majoritaires.

On pourrait dire encore bien des choses sur la croissance de la numérisation, sur la nécessité des relations internationales dans la fonction publique de manière à ce que la fonction publique française puisse disposer avec les idées qui sont les siennes, de points d'appui sur l'ensemble des pays intéressés. Il y a là une préoccupation d'internationalisation qui participe de

cette mondialisation et de cet avènement du genre humain dont je parlais tout à l'heure, et puis c'est avec tout cela à mon avis qu'on doit essayer d'éclairer les revendications dont va parler dans un instant Jean-Marc Canon.

Je pense effectivement que la première réaction qu'on pourrait avoir devant cet état des lieux serait de dire : puisqu'il y a eu 225 modifications dont certaines sont pertinentes parce qu'il faut s'adapter, il n'y a pas de texte sacré et le statut général des fonctionnaires n'est pas sacré non plus.

Il faudrait donc garder ce qui a été modifié de façon pertinente et puis séparer le bon grain de l'ivraie et enlever ce qui a dénaturé la fonction publique.

Je pense en particulier et en premier lieu à la loi Galland, mais aussi par exemple à la manière dont a été traitée la troisième voie, l'accès à l'ENA qui est réservé aux syndicalistes, aux dirigeants d'association et aux élus d'un certain niveau, une voie spécifique avec des débouchés garantis dans les différents corps de la fonction publique, y compris les « grands corps ».

Voilà la mise en œuvre des chantiers structurels que je viens d'évoquer et l'aide que leur définition peut apporter aux revendications immédiates.

Dernière question, je pense que le moment est venu après le débat sur la loi travail, la loi El Khomri, de réfléchir à la convergence qu'il conviendrait d'organiser entre les salariés du secteur public et les salariés du secteur privé.

Ce qu'a montré la loi travail, c'est quelque chose qui m'a surpris car je ne m'attendais pas à ce que la notion de « hiérarchie des normes » devienne un sujet de débat de masse. Et c'est quelque chose de très important et de très intéressant, les fonctionnaires se trouvent en haut de la hiérarchie des normes et ce qu'a fait la loi travail c'est de faire redescendre au plus bas possible dans l'ordre contractuel les salariés du secteur privé.

Il y a là me semble-t-il la base de références réciproques entre le public et le privé où on peut s'aider mutuellement, c'est pourquoi je suis favorable à la revendication que la CGT a mise en avant depuis une dizaine d'années déjà sous le nom de « nouveau statut du travail salarié », mais en considérant que ça ne saurait avoir comme conséquence de mettre tout le monde sous des conventions collectives, mais de faire progresser tout le monde en faisant remonter dans la hiérarchie des normes tous les salariés notamment bien entendu les salariés du secteur privé, mais dans le respect de la spécificité de l'intérêt général que défendent les fonctionnaires.

Anicet Le Pors
Ministre de la fonction Publique et des réformes
administratives de juin 1981 à juillet 1984





Jean-Marc Canon

Le statut et les problèmes actuels de la fonction publique : pour une fonction publique du 21^e siècle

Du socle de 1946 au statut général de 1982-1986, aux luttes d'aujourd'hui... et à celles de demain : la CGT et la fonction publique

Nous sommes à quelques semaines du 70^e anniversaire du statut général de l'ère moderne promulgué en 1946 par Maurice Thorez, ministre communiste de l'époque. Évidemment pour la CGT, ce socle qui a été posé en 1946 demeure un élément fondateur incontournable, parce qu'il participe à nos yeux du progrès social, de la démocratie, de la reconnaissance de l'agent public.

C'étaient déjà les premiers jalons d'un fonctionnaire qui n'était plus seulement sujet, comme il l'avait été lors de l'ancien régime. Bref le socle de 1946, loin d'être à nos yeux une notion dépassée et quelque peu périmée, demeure encore aujourd'hui quelque chose de formidablement moderne. C'est sur ces bases que le statut de 1983-1986 qui porte légitimement son nom quand on se réfère à lui, on parle évidemment du statut d'Anicet Le Pors, est venu apporter les améliorations nécessaires, les prolongements, de nouvelles dimensions aussi, puisqu'il articule enfin une fonction publique sur les 3 versants, qui a permis d'ailleurs d'avoir cette fonction publique à 3 versants. Il est venu apporter plusieurs décennies après ces prolongements, mais il est parti du socle qu'avait constitué cette première avancée fondamentale à la Libération, le statut de 1946.

Pour l'UGFF-CGT et je crois pour toute la CGT, l'enjeu majeur est bien de démontrer l'actualité et la pertinence des grands principes énoncés dans le statut.

Pour la CGT, qui dit anniversaire ne dit pas forcément commémoration. Pour nous, CGT, célébrer le statut de 1946 ou rappeler la pertinence du statut de 1983-1986 comme nous l'avons fait il y a quelques années lorsqu'il s'est agi du 30^e anniversaire du statut d'Anicet Le Pors, cela ne veut pas dire qu'on le regarde comme un bel outil du passé et comme un beau document qui a toute sa place dans les vitrines, pas du tout. Pour l'UGFF-CGT et je crois pour toute la CGT, l'enjeu majeur est bien de démontrer l'actualité et la pertinence des grands principes énoncés dans le statut.

Car à la différence de la plupart des politiques menées depuis 20 ans, à l'opposé du programme de François Fillon, l'UGFF estime que modernité et progrès sont bel et bien du côté du statut général, non du côté des solutions libérales dont on nous rebat les oreilles à longueur de temps.

D'ailleurs, je me plais à rappeler souvent que le Conseil d'État a rappelé en 2003 les finalités de la construction statutaire : « l'essentiel correspond à ce pour quoi un statut des fonctionnaires a été voulu et construit au fil du temps. C'est-à-dire les principes fondamentaux définis dans les lois statutaires sur lesquelles il ne peut être question

de revenir, destinés à assurer l'égal accès aux emplois publics, à garantir les fonctionnaires contre l'arbitraire et le favoritisme, et à donner à la puissance publique les moyens d'assurer ses missions sur tout le territoire dans le respect des règles d'impartialité et de continuité ». Ce qu'a écrit le Conseil d'État me semble aussi quelque chose de pertinent et d'actualité.

Ceci étant, je suis aussi là pour vous parler du fait que nous devons lutter pour préserver l'essentiel de ce statut et pour y apporter les réformes de progrès que nous souhaitons, car ce statut doit évoluer.

Une des fonctions cardinales de la fonction publique c'est de répondre aux besoins de la population et de s'y adapter. Il ne s'agit donc pas de dire qu'il y aurait eu en 1946 un âge d'or de la fonction publique qui serait indépassable et sur lequel deux siècles après nous devrions être absolument à la virgule près.

Je crois que le combat que la CGT souhaite mener, je vais y insister d'emblée, doit être mené évidemment pour la sauvegarde du statut, pour sa rénovation, pour son renforcement en priorisant bien les enjeux.

Pour notre organisation syndicale, défendre le statut, c'est avant tout défendre des garanties pour le citoyen. Je crois que c'est vraiment essentiel que d'affirmer cela d'emblée.

Je suis absolument convaincu que le statut général est avant tout tourné vers des garanties citoyennes sur lesquelles je reviendrai dans quelques instants.

Mais de surcroît je crois que cela nous évitera de tomber dans le piège des adversaires et des fossoyeurs du statut qui ne cessent de nous dire que les fonctionnaires et singulièrement les organisations syndicales qui les représentent en particulier la CGT et d'autres, mènent en fait des luttes de privilégiés qui consistent à défendre le statut pour garder des soi-disant privilèges ou des soi-disant avantages absolument insupportables dans des situations d'emploi difficiles et d'économie « compliquée », de crise du capitalisme. Pour ceux qui s'expriment ainsi, il s'agit de niveler tout par le bas sous couvert de libéralisme.

Bien sûr que nous défendons les intérêts des salariés que nous représentons. Mais notre ambition du statut général, notre conception du statut général, c'est avant tout une garantie et des droits pour les citoyens.

Je crois que cette bataille-là, nous devons la mener avec véritablement ce point-là comme point fort et prioritaire de notre démarche, en plaçant au cœur de notre bataille l'intérêt général.

Je crois qu'en travaillant à l'adhésion du plus grand nombre nous créerons les conditions indispensables du succès, j'y reviendrais à la fin de mon intervention.

Je souhaite insister sur le fait que les 4 titres du statut constituent à nos yeux un ensemble complémentaire : il ne s'agit pas d'opposer les missions et le statut du titre 2-3 et 4, c'est-à-dire les 3 versants de la fonction publique. Ils sont bien sûr complémentaires parce qu'ils agissent chacun dans leur part pour l'intérêt général, pour le progrès social et pour le bien de la population. Mais je vais plus loin : ils sont indissociables.

Une des fonctions cardinales de la fonction publique c'est de répondre aux besoins de la population et de s'y adapter.

Autrement dit, faire la promotion du statut comme la CGT le fait, éviter son démantèlement en participant ensemble à de nombreuses luttes, c'est agir dans le sens de son intégralité. Je veux dire par là que si l'un des titres devait être mis à mal et à ce point écorné qu'il deviendrait périssable, c'est tout l'édifice qui a été construit en 1983-1986 qui serait mis à mal et vacillerait dangereusement.

Donc nous avons besoin de défendre le statut général dans son intégralité et dans son intégrité.

C'est dans ce cadre que se situe notre revendication (souvent mal perçue mais que je vais réexpliquer) du statut unifié des fonctionnaires. C'est une revendication que la Confédération CGT a mise en avant depuis maintenant une dizaine d'années.

Car je crois que nous avons besoin d'abord de passerelles renforcées entre les 3 versants de la fonction publique : il y a aujourd'hui, il faut le dire, pour passer d'une fonction publique à l'autre des difficultés, quasiment des impossibilités ; mais je crois qu'on doit se poser également la question de l'harmonisation des droits qui existent dans les 3 versants de la fonction publique.

Il y a aujourd'hui des situations extrêmement compliquées, je prends un exemple : lorsque vous êtes à l'État, vous avez le droit (mais ça se restreint) d'avoir la « catégorie active », c'est-à-dire une possibilité de départ à la retraite anticipée à 57 ans parce que vous avez eu une carrière pénible ; aujourd'hui cette « catégorie active » n'est pas reconnue dans la fonction publique territoriale. Nous avons eu des transferts de l'État vers la territoriale en 2004 que nous avons contestés ; ces agents, qui exerçaient leurs fonctions à l'État et en exercent exactement les mêmes à la territoriale, ne bénéficient plus de cette « catégorie active ».

Il y a donc là des questions que nous devons nous poser, non pas évidemment pour laminer les droits, mais pour les hisser au niveau nécessaire pour l'ensemble des agents.

C'est le retour au corps, Anicet l'a dit, donc je ne vais pas m'étendre là-dessus : dans la territoriale, la CGT ne cesse de revendiquer la fin des cadres d'emplois qu'absolument aucune logique statutaire réelle ne justifie sauf les desideratas d'employeurs publics d'avoir de la main-d'œuvre corvéable ou d'essayer d'engager une fonction publique qui ne soit plus une fonction publique de carrière mais une fonction publique d'emploi, bien qu'ils n'y soient pas parvenus.

La CGT revendique le retour au corps et la fin effective du système des « reçus-collés » qui est quelque chose d'absolument insupportable.

Dans la fonction publique territoriale, la réussite à un concours n'est en fait qu'une admission sur une liste d'aptitude, et rien n'oblige, à aucun moment, l'employeur public à nommer l'un des lauréats du concours. Il peut, tout en ayant des postes vacants, ne pas prendre des gens de la liste complémentaire mais ceux arrivés plus loin, et, entre-temps, employer des non titulaires sur l'emploi permanent en question.

Dans la fonction publique d'État, nous revendiquons, même si nous ne sommes pas entendus, l'abrogation du 30e indivisible.

Cette loi c'est Lamassoure qui l'avait faite et c'est quelque chose d'absolument insupportable, une atteinte au droit de grève et à la liberté d'expression du fonctionnaire.

À l'État on ne peut plus faire grève sans être prélevé de l'intégralité du 30e de la journée, alors que même l'Union européenne (qui a bien des turpitudes et des défauts) ne cesse de rappeler que faisant cela l'État, nos gouvernements successifs, sont hors des clous.

Je dirai un mot sur Hollande et sa mandature, où cette clause n'a pas été abrogée. D'ailleurs, c'est pourquoi aussi j'en dirai un mot, je ne suis pas très satisfait, c'est le moins qu'on puisse dire - pardonnez-moi cet euphémisme - de la mandature de François Hollande.

Il semble que lorsque ce que l'on appelle la gauche, en tout cas la gauche gouvernementale, revient au pouvoir, elle est dans l'incapacité d'abroger les mesures de droite qu'elle a pourtant critiquées lorsqu'elle était dans l'opposition.

La CGT revendique la fin du 30e indivisible, et l'extension du droit de se syndiquer et de faire grève à des catégories qui en sont privées aujourd'hui.

Je ne comprends pas pourquoi les personnels d'insertion et de probation qui travaillent dans l'administration pénitentiaire sont privés du droit de grève. Personne au gouvernement n'est capable de dire pourquoi ils en sont

privés et pourtant je constate qu'ils n'ont pas le droit de grève.

Enfin, toujours en parlant de stratégie, puisque c'est sur la stratégie au sens noble du terme que j'insiste, j'ai la conviction que nous serons d'autant mieux entendus que nous mettrons nos propositions en avant et que nous les populariserons, en évitant ce piège que l'on nous tend souvent, l'idée de fonctionnaires et de syndicats qui non seulement s'arc-boutent sur leurs privilèges, mais mènent uniquement des luttes contestataires, de retrait, d'abrogation, etc.

Je crois que nous devons être offensifs et que nous devons mener nos luttes à partir de nos propositions en les popularisant. C'est comme ça que nous serons les mieux perçus et c'est comme ça que nous éviterons d'être cantonnés à des luttes défensives qui ont du mal parfois à remporter les succès escomptés.

Je ne vais pas vous développer ici l'ensemble du corpus revendicatif de l'UGFF-CGT ou d'ailleurs de la CGT Fonction Publique, puisque nous avons un certain nombre de thématiques revendicatives que nous avons travaillées et que nous partageons avec nos camarades de la santé et nos camarades territoriaux. Je voudrais juste vous donner très peu d'exemples pour illustrer le sens de notre démarche plutôt qu'encore une fois faire un catalogue du corpus revendicatif qui est de plus d'une centaine de pages. Et puis, Josiane m'a dit que la salle n'était pas disponible cette nuit, donc je ne voudrais pas qu'à 3 heures du matin je sois encore en train de vous raconter la messe !

Je vais vous donner quelques exemples pour l'illustration, plutôt que de repartir sur la valeur du point, l'ensemble de nos revendications justifiées et qui nous emmènerait beaucoup trop loin.

Il faut que l'on dise qu'à la CGT - et avec ceux qui le veulent bien - nous sommes favorables à l'égalité d'accès aux emplois publics et à la nécessité d'un agent neutre et impartial qui ait les moyens de cette exigence d'accomplir ses missions de manière neutre et impartiale.

Nous défendons le principe donc qu'un emploi permanent de la fonction publique corresponde à un emploi de fonctionnaire.

Nous devons montrer aussi aux citoyens, à la population, que ces enjeux-là sont les leurs : l'égalité d'accès à la fonction publique signifie défense du concours (même s'il a besoin d'être réformé) comme un des leviers principaux de l'égalité d'accès aux emplois publics.

Il faut montrer à la population qu'être fonctionnaire

et avoir ce statut peut permettre de refuser des ordres manifestement illégaux ou des turpitudes ou des détournements de fonds, en ayant la possibilité de le faire parce que le statut confère cette possibilité-là. C'est comme ça que nous toucherons dans nos luttes le maximum de gens en les rendant acteurs également du statut général comme un des socles qui les concerne.

Quand nous luttons contre la précarité, pour offrir des garanties sociales et le maximum d'améliorations de conditions de travail des précaires, nous serons plus à même d'expliquer le pourquoi de ces combats.

Car moi je ne mets pas de signe égal entre CDI et fonctionnaire.

J'entends souvent dire dans les débats que l'on a eus, dans les nombreux plans de titularisation qui se sont succédé après Anicet, que, si on met un CDI, au fond on a résolu le problème parce qu'il y a la garantie de l'emploi. Non, non : un CDI est un contrat ; ce contrat, l'agent le signe individuellement avec l'employeur public qui a des moyens de pression évidents ; ce contrat n'offre pas les garanties tournées vers le citoyen et la population que permet d'avoir le statut général.

Nous ne devons pas non plus laisser dire que la CGT ne se soucie que des gens à statut, ne mène pas assez de luttes pour les non titulaires.

Nous continuons à revendiquer, en dépit du plan Sauvadet et de toutes ses limites, un large plan de titularisation.

Il y a des moments où on a besoin, pour des besoins temporaires ou vraiment saisonniers, de recruter quelques contractuels, mais, avec les 17 à 20 % d'agents non titulaires que comptent les 3 versants de la fonction publique, nous sommes bien au-delà : des tas de besoins de postes permanents aujourd'hui sont couverts par des non titulaires. C'est pourquoi, il faut titulariser massivement un grand nombre, des dizaines de milliers, voire des centaines de milliers d'agents.

Cependant, j'insiste, cela ne peut être la seule condition. Il faut également fermer « le tonneau des Danaïdes », parce qu'il ne suffit pas aujourd'hui de titulariser pour que l'on ait fini de recourir à l'emploi abusif de non titulaires. La preuve en est que nous avons vécu depuis des années et des années (moi depuis que je suis fonctionnaire) plus d'années en plan de titularisation et de résorption de la précarité que d'années où il n'y en avait pas : quatre plans successifs qui ont duré 4 ou 5 ans à chaque fois les uns après les autres.

Ce qu'on constate - et ce ne sont pas les chiffres du KGB, ce sont les chiffres de la fonction publique et de l'Insee - c'est qu'au

terme du dernier exercice de chacun des plans, il y a au moins autant si ce n'est davantage de non titulaires qu'avant.

C'est un phénomène extraordinaire : pendant qu'on titularise des agents, les employeurs publics en recrutent plus sur les mêmes principes.

Il faut donc prendre des mesures statutaires qui encadrent mieux et de manière beaucoup plus ferme le recours à l'emploi de non titulaires, à l'instar de ce qui a été fait pour le recrutement de personnes handicapées, où on a créé un fonds d'insertion pour pénaliser les employeurs qui ne recrutaient pas assez de personnes handicapées.

La CGT propose qu'on ait des moyens coercitifs pour contraindre les employeurs publics à ne plus recruter de non titulaires.

Si l'agent non titulaire qui a été recruté en lieu et place d'un titulaire ou est victime d'un licenciement abusif fait appel à la justice, le tribunal administratif peut reconnaître que le recrutement d'un agent non titulaire est un détournement. Mais, pour un non titulaire, après 2 ou 3 ans, souvent la messe est dite et cela ne l'intéresse pas, parce que c'est la durée du jugement au tribunal administratif qui est trop longue et de toute façon le tribunal administratif ne peut pas transformer - contrairement au privé - l'emploi de contractuel en emploi de fonctionnaire. Donc, il faut trouver d'autres moyens pour contraindre les employeurs publics à ne plus recourir massivement et abusivement au non titulariat.

Nous devons défendre la séparation du grade et de l'emploi.

Mais, le dire comme ça, simplement, dans une assemblée de personnes, je ne parle même pas en dehors de la fonction publique, sans autre explication, je ne suis pas sûr qu'on ait gagné en sortant ! Parce que si on n'explique pas à la population, aux citoyens, ce que sous-tend cette revendication essentielle, à savoir pourquoi le grade doit être séparé de l'emploi et de quoi on parle lorsqu'on parle de grade d'un côté et d'emploi de l'autre, la bataille sera compliquée à mener, car ce sont des notions qui ne parlent pas automatiquement aux gens.

Autre exemple de revendication : nous sommes favorables au développement des missions publiques pour l'intérêt général, pour le progrès social, pour l'accès aux droits fondamentaux, pour l'égalité des traitements et aussi (contrairement à ce qu'on nous assène), pour le bien du contribuable.

À cet égard, de très nombreux exemples montrent que, lorsque des emplois publics ont été privatisés, je pense particulièrement à l'eau dans certaines municipalités, le service public est plus mal rendu et surtout, contrairement

à ce qu'on nous avait vendu, il vaut plus cher que s'il était resté public. Je ne parle même pas des partenariats public-privé : les exemples existants montrent qu'ils engloutissent des sommes absolument faramineuses.

C'est pour ces raisons, parce que nous sommes favorables à des missions publiques assumées par des agents publics, que nous refusons les politiques d'austérité qui sous-tendent que l'agent public devient une simple variable d'ajustement macroéconomique.

Le fonctionnaire n'est plus présenté que comme une variable qu'il faut supprimer pour apurer la dette et le déficit public. Je crois que nous devons rappeler l'intérêt et l'importance des missions publiques pour convaincre qu'à missions publiques il faut des emplois statutaires en nombre suffisant. Nous devons le faire sur toutes les missions publiques lorsque l'on est dans des débats.

Justement, il m'arrive souvent de débattre avec des adversaires – et quand je dis adversaires, parfois le mot est faible.

Sur l'hôpital public, la plupart du temps on ne les entend pas, ils ne disent pas pourquoi ils n'ont pas augmenté l'emploi quand ils étaient au pouvoir, mais ils sont bien en peine de dire que l'hôpital public croulerait sous le sureffectif. C'est quand même compliqué pour eux parce qu'ils savent que l'enjeu est de taille et ultra sensible dans l'opinion.

Mais, concernant d'autres administrations, la recherche, la fiscalité etc., nous devons expliquer pourquoi le service public et les missions publiques doivent être sauvegardés.

Les suppressions massives d'emplois dans l'administration fiscale par exemple font que la fraude fiscale est mal combattue contrairement à ce qu'on nous dit : aujourd'hui encore, la fraude fiscale est estimée à 50 à 80 milliards d'euros par an de pistes qui ne rentrent pas parce que des gens fraudent ; ceux qui fraudent, ce n'est pas le prolétaire du coin ou le chômeur, ceux qui fraudent et qui fraudent à grande hauteur ce sont ceux qui ont les moyens !

Les missions publiques assurées par les agents publics sont une garantie importante pour les citoyens : en expliquant cela, nous serons mieux à même de combattre les privatisations ou les partenariats public-privé qui n'ont pas de fondement pour exister.

Nous devons aussi exiger que les missions publiques ne soient pas détournées de l'intérêt général au profit des intérêts particuliers ou du droit des marchés.

Car nous assistons de manière insidieuse, en particulier quand il s'agit des missions de contrôle, missions de la Direction générale de la concurrence, de la consommation

et de la répression des fraudes (DGCCRF), de l'inspection vétérinaire, de l'inspection du travail, etc., non seulement à une baisse des effectifs, donc à des agents qui n'ont plus les moyens de remplir des missions pourtant vitales, mais aussi à une incitation à ne pas être trop « tatillon » ou vouloir condamner l'entreprise, parce que ce serait mauvais pour l'emploi.

J'ai dit que je n'allais pas revisiter les dizaines de pages des repères revendicatifs de l'UGFF, je vais donc m'arrêter à ces 2 exemples, mais peut-être que le débat qui va suivre se devra questionner tel ou tel aspect que je n'ai pas abordé.

Je me permets d'insister sur un autre aspect, qui est essentiel pour notre combat : les ressources pour la fonction publique.

On entend très souvent, même trop souvent, que la dette publique, le déficit public empêche de dégager des moyens pour la fonction publique et entraîne, sous couvert de maîtrise des coûts, maîtrise comptable, que sais-je encore..., de vraies politiques d'austérité qui parfois n'osent pas dire leur nom.

Ne nous cachons pas, cette campagne, même parfois parmi des gens qui adhèrent à nos revendications, à nos propositions, fait aujourd'hui malheureusement un certain nombre de ravages et a pénétré une certaine couche de la population.

Combien de fois rencontre-t-on dans des réunions avec des salariés, des gens qui nous disent que ce que l'on propose à la CGT ou dans d'autres organisations syndicales, c'est tout fait correct, mais il n'y a pas les moyens : « vous le voyez bien, on croule sous la dette publique, c'est impossible, ce que vous proposez c'est utopique, c'est peut-être bien sur le papier » etc.

Il faut donc battre en brèche un certain nombre de pseudo vérités : l'ensemble des salaires, primes et pensions versées dans les 3 versants de la fonction publique a reculé de 0,8 point dans le produit intérieur brut (PIB) ces 20 dernières années, en dépit de la crise de 2008 qui a fait que le PIB a peu évolué ces dernières années. 0,8 point cela n'a l'air de rien comme ça, mais le PIB c'est 2 000 milliards d'euros, donc on est dans un ensemble qui représente aujourd'hui quelques 16 milliards d'euros de recul en espèces sonnantes et trébuchantes de l'ensemble de ce que je viens d'évoquer, c'est-à-dire les primes, les salaires et les pensions versés aux agents de la fonction publique.

Donc il est faux de nous dire que la fonction publique coûte de plus en plus cher, qu'elle participe au déficit public et que les agents publics et leur rémunération sont responsables de cela. Les éléments le démentent.

Par ailleurs, Anicet a rappelé qu'aujourd'hui la fonction publique est dans la moyenne haute de l'OCDE en

termes d'emploi public, mais ce n'est pas une moyenne extravagante. Sur les 20 dernières années, les emplois de la fonction publique dans la population active sont passés de 19 % il y a 20 ans à 19,1 % en ce moment : on voit bien que la progression, qui d'ailleurs est uniquement tendue par la fonction publique territoriale, n'est pas à ce point exorbitante qu'elle serait devenue un élément absolument incontrôlable des finances publiques.

Par contre, ce qui a vraiment augmenté dans les dernières années, ce sont les dépenses improductives de l'État, soit-disant pour aider à l'emploi : les cadeaux extravagants de dizaines de milliards d'euros à un patronat qui s'en sert d'abord et avant tout à mettre les dividendes dans les poches des actionnaires.

On ne le dit pas suffisamment, mais, lorsque l'on exonère les cotisations sociales d'un grand nombre d'entreprises aujourd'hui, l'État compense à près de 30 milliards d'euros annuels ces exonérations - le patronat dit de charges sociales -, de cotisations sociales du patronat. C'est l'État qui en compense 90 % de sa poche.

Or a-t-on vu quelque part que ces exonérations avaient redynamisé l'emploi ? Moi je n'ai pas vu, j'ai vu que cela a fait des trappes à bas salaire, mais le chômage n'a pas baissé en France parce qu'en 20 ans on avait multiplié par 20 ces exonérations.

Le CICE etc., c'est de l'argent qui soit ne rentre plus, soit est dépensé par l'État pour des raisons qui, c'est le moins qu'on puisse dire, n'ont pas fait la preuve qu'elles étaient intéressantes et qu'elles permettaient de lutter contre le chômage.

À la CGT, nous revendiquons l'augmentation des salaires et nous avons raison aujourd'hui de revendiquer une nouvelle augmentation immédiate de la valeur du point pour tous.

Augmenter de 5 % la valeur du point, c'est, rappelons-le, environ 1 milliard et demi d'euros en plus de cotisations salariales pour la protection sociale. Par ailleurs, l'augmentation du pouvoir d'achat des agents de la fonction publique qui sont des salariés comme les autres, est un moyen équitable, juste et pérenne de relancer la croissance. Car nous savons tous, les chiffres le montrent, que la croissance est tirée avant tout par la consommation des ménages, non par l'investissement des entreprises privées dans la recherche et le développement.

Si les salariés de la fonction publique, 20 % de la population, n'ont pas de pouvoir

d'achat, ils ne consomment pas ; et s'ils ne consomment pas, cela met un frein à une croissance pérenne.

Enfin dernier point, une incise que je n'avais pas prévue de faire mais c'est Anicet qui m'y a fait penser : il a parlé de « prélèvements obligatoires », mais personnellement je refuse ce terme. Je pense que parler de prélèvements obligatoires c'est un débat qui nous met dans une situation mauvaise. Il faut parler de « prélèvement socialisé », car « obligatoires » fait penser à « chape de plomb », « contrainte », « atteinte à la liberté », etc., tandis que ces prélèvements ne sont en fait que l'expression des prélèvements « socialisés ».

Ce qui est prélevé dans la richesse produite sert à mutualiser et socialiser les aides et l'émancipation, l'accès aux droits et à la protection sociale.

Si on nous dit que leur taux rapporté au PIB est « insupportable », c'est une présentation tronquée. Par exemple, aux États-Unis, les dépenses de santé sont supérieures à celles de la France, on est à peu près à 17 % de dépenses de santé par rapport au PIB ; seulement, à la différence de la France, aux États-Unis 80 % des dépenses de santé sont assumées individuellement par ceux qui ont les moyens de recourir à des assurances privées, à des marchands de santé, pour un résultat qui n'est pas aussi bon que la France.

Si les États-Unis avaient fait le choix politique historique de recourir à un même niveau de socialisation des dépenses de santé qu'en France, leur taux de « prélèvement obligatoire » (de taux socialisé pour moi) serait égal et même légèrement supérieur à celui de la France.

Idem, les Pays Bas ont un système de retraite financé pour l'essentiel par des régimes individuels de capitalisation et ils ont un taux de prélèvement obligatoire quasi identique à celui de la France, malgré le fait qu'ils n'ont pas un système comme le nôtre où, encore aujourd'hui, en dépit des attaques multiples, la retraite reste pour l'essentiel acquise par les cotisations mutualisées.

Nous devons nous battre contre des pseudo-vérités dont on nous rebat les oreilles et qui ne sont en fait que des pseudo-arguments donnés par les libéraux pour faire passer l'idée qu'on ne peut pas faire autrement et qu'il y a une fatalité qui s'abat sur nous comme une chape de plomb et empêche toute alternative.

C'est peu de le dire, et j'en arrive à la conclusion, que l'initiative du SNTRS-CGT que je remercie, tombe à point nommé : cet anniversaire, pour notre organisation syndicale, doit servir à développer la lutte, développer des arguments pour pouvoir maintenir et développer ce

qui est notre bien commun. À point nommé parce que les prémices de l'élection présidentielle, la pré-campagne, montrent comment la fonction publique va et est déjà au cœur des enjeux. Nous avons eu pendant les primaires de la droite un assaut de déclarations, de rodomontades autour de la fonction publique ; on a passé notre temps dans les médias à cause de cela, avec des présentations manichéennes.

François Fillon est maintenant le candidat du parti « Les Républicains » et il propose de passer « le statut général à la paille de fer ».

Quand on ajoute cela aux 500 000 emplois qu'il prévoit de supprimer dans la fonction publique, à la fin totale des régimes spéciaux de retraite sous couvert d'égalité etc., on peut dire sans se tromper qu'on est dans des perspectives lourdes et graves.

Alors il faut être tout à fait clair, le pire est éventuellement à venir et il faut évidemment le combattre, c'est notre rôle de syndicat.

Pour autant, l'UGFF ne considère pas aujourd'hui que la mandature de François Hollande est exempte de tout reproche, le pire ne me rend pas plus joli ce qui s'est passé pendant 5 ans : on a souvent critiqué, on s'est souvent affrontés sur la valeur du point, sur la non abrogation de choses, sur un certain nombre de textes, sur les créations d'emploi, etc.

Ceci posé, je crois que nous sommes à la croisée des chemins et ce qui est potentiellement la question aujourd'hui en termes politiques, ce n'est pas une simple

fissure dans le socle, comme on a pu en connaître et comme je peux penser que la mandature de Hollande en a produit.

Je ne sais pas quelle est la part de rodomontades et de formules incantatoires de François Fillon, mais je crois qu'on est en face d'une remise en question complète du socle que constitue le statut général par lequel nous avons commencé nos propos.

Il me semble que notre responsabilité, c'est que le débat sur la fonction publique et sur le statut général sorte des ornières de la caricature, des contrevérités, et des réactions tous azimuts qu'on nous promet pour l'instant.

Notre responsabilité aussi c'est de porter, de populariser des propositions alternatives et crédibles, de s'inscrire dans une démarche résolument offensive.

Le pire serait aujourd'hui de nous recroqueviller et, parce que des choses noires nous attendraient, de tenir une position timorée.

Non, au contraire, je crois que nous avons besoin d'une CGT qui, avec d'autres syndicats d'ailleurs qui le souhaitent, adopte une position résolument offensive, audacieuse.

Ne pas mettre notre mouchoir sur nos revendications pour les agents de la fonction publique, mais aussi pour la population et les citoyens.

Jean-Marc Canon

Secrétaire général de la CGT fonction publique d'Etat





**LES FONCTIONNAIRES
DANS LE VISEUR**

Page 4



**70 ANS DE
MODERNITÉ SOCIALE**

Page 9



**BIBLIOTHÉCAIRES
EN LUTTE À GRENOBLE**

Page 22

**fédération
des services
publics**

la
cgt

Service Public

NOV/DÉCEMBRE 2016 — N° 102 — 1 € — www.spterritoriaux.cgt.fr

MAGAZINE

**ANNIVERSAIRE DU STATUT
GÉNÉRAL DES FONCTIONNAIRES**

VIVE LE STATUT!

La recherche et ses personnels hors des frontières de la France Une sélection d'exemples

Nous n'avons pas trouvé dans d'autres pays l'équivalent d'organismes nationaux de recherche publique qui élaborent une politique scientifique et emploient des fonctionnaires ou assimilés. Il existe pourtant des organismes ou établissements de recherche soit pluridisciplinaires (comme le CNRS), soit spécialisés (comme l'INSERM, l'INRIA, l'IRD, l'INED etc.), mais leur statut est fort différent des organismes de recherche français. Nos renseignements sont incomplets car, dans la plupart des pays, la recherche se mène principalement dans les universités : par conséquent, les personnels de la recherche n'ont pas de statut particulier, ce sont des personnels universitaires comme les autres.

Les exemples ci-dessous comportent des lacunes compte tenu du manque d'informations complètes et centralisées. Cependant, ils donnent un aperçu de ce qui se passe ailleurs et peuvent servir de comparaison avec le statut particulier dont jouissent les personnels de la recherche publique en France.

Cet aperçu n'a pas comme but de souligner « une particularité » française, et encore moins une quelconque « supériorité » : les différences entre les pays tiennent à l'histoire de chacun, et il n'existe pas de modèle unique, ni de transposition automatique d'un pays à l'autre.

Ce sont les exigences des personnels eux-mêmes, et leur capacité à les formuler en s'organisant et en luttant collectivement via leurs organisations syndicales ou associations professionnelles qui améliorent leurs conditions. C'est aussi le sens de cette journée organisée par le SNTRS-CGT.

Des données précises sur le personnel universitaires dans toute l'Europe (dans et hors UE) sont en ligne : <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/>

Allemagne

Il existe 83 Instituts Max-Planck qui couvrent tous les domaines scientifiques. On dit souvent que ce sont l'équivalent du CNRS (dans le sens des « instituts » du CNRS), mais ils sont en réalité très différents. Voici un témoignage d'un collègue français qui y a travaillé :

Je travaille dans l'un des Instituts Max-Planck, gérés administrativement par la Société Max-Planck, une association de droit privé à but non lucratif financée essentiellement par des fonds publics en Allemagne (au niveau fédéral et directement par les régions) et par quelques fonds privés (contrats industriels). Cet organisme employait au premier janvier 2012 environ

17 019 permanents, dont 5 378 chercheurs, le reste étant des personnels techniques, et 4 812 personnels non permanents. [En 2016, 22 197 employés, dont 60% de personnel scientifique].

Pour les employés non-titulaires, il existe une importante différence de traitement entre les salariés de nationalité allemande et les ressortissants étrangers effectuant le même type de travail.

Alors que les salariés allemands bénéficient d'un contrat en bonne et due forme, les autres doivent se contenter d'une « lettre d'engagement » aussi appelée *stipendium*, qui précise uniquement la durée de l'engagement et le montant de la somme reçue chaque mois. Il ne s'agit pas à proprement parler d'un salaire, puisque cette somme est versée en intégralité sur le compte de l'employé, qui doit ensuite par lui-même assurer le versement de ses cotisations à l'assurance maladie, et, s'il le souhaite, à l'assurance vieillesse.

Cette disposition a provoqué une importante controverse suite à des requêtes formulées en 2004 devant le parlement européen et la cour européenne par des étudiants en thèse italiens. Quelques ajustements ont été effectués suite à cela, mais la philosophie générale reste la même, un des arguments étant qu'il est techniquement difficile de proposer des contrats en conformité avec les législations des différents pays, et notamment de ceux où il n'existe pas de possibilité de cotiser automatiquement à l'assurance vieillesse.

Cette mesure a au moins l'intérêt de rappeler que l'intégration européenne n'est pas une panacée, et certaines questions ne pourront se résoudre que par une véritable harmonisation (par le haut, bien sûr !) des conditions de travail tant au niveau européen que mondial.

Notons que cette discrimination ne s'étend pas au champ de la gouvernance des institutions scientifiques.

Tous les chercheurs post-doctorants ont la possibilité de voter pour élire les personnels siégeant à la *Deutsche Forschungsgemeinschaft*, l'organe de coordination des institutions de recherche en Allemagne.

La légèreté du contrat induit une certaine précarité, dont la réalité varie beaucoup suivant la politique de chaque directeur de laboratoire.

Certains sont prêts à conserver leurs post-docs jusqu'à ce que ceux-ci trouvent un poste permanent, en les faisant transiter d'une source de financement à l'autre, d'autres vont utiliser ce moyen pour se débarrasser au plus vite d'individus considérés comme insuffisamment performants.

Il existe de nombreuses possibilités de financements

alternatifs, avec des salaires souvent de l'ordre du double du financement de base, qui est de 2100 euros net [données 2012], avec les cotisations sociales à charge, pour un post-doc débutant.

Bien entendu, tout le monde ne gagne pas à la grande loterie des demandes de financement. Pour le volet « salaire au mérite », notons aussi que, depuis quelques années, une disposition oblige les directeurs de laboratoire à répartir 1% de leur budget salarial sous forme de prime pour les employés les plus méritants... ce qu'ils font parfois avec des commentaires sarcastiques sur l'intérêt de cette mesure.

Enfin, car c'est tout de même le plus important pour un chercheur, soulignons que la liberté intellectuelle est très grande.

Les dirigeants de la société Max-Planck, qui sont eux-mêmes des chercheurs ou d'anciens chercheurs, savent qu'il faut du temps pour faire des découvertes, et ne manquent pas de le rappeler dans leurs présentations.

Cet aperçu n'est qu'un survol rapide et incomplet qui mériterait d'être complété par d'autres contributions, issues de l'Université ou des établissements d'enseignement supérieur centrés sur la recherche technique, coordonnée dans le cadre de la *Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren*, encore mieux dotée que le Max-Planck en termes de personnels et de budget annuel.

En guise de conclusion provisoire, je me risquerai à avancer que malgré quelques différences structurelles liées à l'histoire de la politique scientifique locale, le système de recherche allemand me paraît très proche du système français, à la fois dans ses grands principes et par les débats qui le traversent. »

Concernant les universités, les personnels statutaires fonctionnaires avec sécurité d'emploi sont seulement les professeurs.

Il existe un statut peu enviable, le *Privatdozent* (commun à l'Allemagne, l'Autriche et la Suisse), instauré au 19^e siècle.

Ce personnel a soutenu une habilitation, mais n'est pas employé de l'université, il est autorisé à y donner des cours et conférences y compris bénévolement (pour un certain nombre d'heures).

Souvent ces collègues sont payés par d'autres institutions (par exemple des Académies des sciences) et occupent leur temps professionnel à divers projets de recherche ou de formation, sans statut et en payant eux-mêmes leur assurance sociale.

C'est pour un grand nombre un passage obligé pour espérer un poste de titulaire, et, pour ceux qui n'y

parviennent pas, pour ne pas perdre leurs droits à la retraite. Toute proportion gardée, ce statut s'apparente aux auto-entrepreneurs français.

Autriche

Les données concernent seulement le personnel des universités.

La règle est l'emploi contractuel, les universités ont une grande autonomie. Pour les anciens employés fédéraux sous statut de fonctionnaires, des dispositions transitoires étaient prévues au moment de l'entrée en vigueur du nouveau Code du service public (*Dienstrecht*) en 2001 et de l'Acte universitaire de 2002 (application depuis 2004).

Ceux qui sont encore fonctionnaires sont assignés aux universités par le gouvernement fédéral (il semblerait que les universités ne puissent plus avoir de tels postes actuellement).

Les conditions de travail sont déterminées directement par les universités, il existe une négociation collective entre l'organisation des employeurs universitaires et l'Union des services publics (représentative des travailleurs). La loi en vigueur dans l'industrie (*Arbeitsverfassungsgesetz*) s'applique aussi aux universités.

Les contrats des employés permanents des universités publiques sont à durée indéterminée, mais ce ne sont pas des emplois de fonctionnaires.

Belgique francophone

Le FRS-FNRS est le fonds de la recherche scientifique (fonds national de la recherche scientifique) de la Fédération Wallonie-Bruxelles (FWB) de Belgique. Il a pour mission de financer la recherche.

Ses ressources sont à 86% publiques : la FWB, l'État fédéral belge, la Région Wallonie et la Loterie nationale.

Il soutient des programmes de recherche en les finançant. Il reçoit des candidatures à l'initiative des chercheurs et accorde des « mandats » :

* chercheur confirmé : financement à durée déterminée ou indéterminée à un chercheur, inséré dans un groupe de recherche universitaire de la FWB. Suivant le stade de sa carrière, le chercheur passe de chercheur qualifié à Maître des recherches puis Directeur de recherches

* en FWB, suivant les données du site du FRS-FNRS, près de 400 chercheurs confirmés sont financés. Bon nombre d'entre eux intègrent par la suite le corps scientifique et académique des universités.

Chypre

Pas d'organisme particulier de recherche, les données concernent les personnels des universités. Il existe 3 universités publiques et 5 privées. La principale université publique, *University of Cyprus*, est l'établissement de référence.

Les personnels permanents des universités publiques sont des fonctionnaires payés par l'État, mais l'échelle des salaires doit être approuvée par le conseil de l'université.

Il existe plusieurs indemnités déterminées aussi par le conseil, et une générale (Cost of Living Allowance) dont le montant ne semble pas dépendre du conseil de l'université.

Les personnels des universités privées sont régis par la Charte de leur université qui doit « correspondre aux règles internationales ». Nous n'avons pas pu obtenir des précisions sur ces règles : concernent-elles le niveau scientifique ou correspondent-elles à celles de l'OIT ?

En tout cas, à Chypre, le poids des institutions privées est considérable.

Danemark

La majorité des emplois universitaires (nous n'avons pas trouvé d'emplois spécifiques recherche en dehors des universités) sont sur la base de « contrats » collectifs.

Il existe peu d'emplois de fonctionnaires ou assimilés, surtout dans des établissements de formation éducative (l'équivalent des ESPE français). Les collègues danois négocient avec les employeurs via leurs syndicats.

Espagne

Il existe des établissements de recherche dont le plus connu est le CSIC (Consejo Superior de Investigación Científica) : 8 établissements de recherche « étatiques » et 56 universités publiques. Secteurs thématiques :

- * santé (institut de santé Carlos III...)
- * énergie (centre de recherches énergétiques et technologiques ; ressources minérales ; institut géologique et minéral)
- * océanographie (institut espagnol d'océanographie)
- * agriculture (institut national de recherches agronomiques)
- * travaux publics (centre d'expérimentation de travaux publics)
- * recherche militaire (institut national de technique

aéronautique et 4 autres centres)

- * Réseau de centres technologiques thématiques.

La constitution reconnaît aux communautés autonomes des compétences pleines en matière de recherche et de technologie. Mais il y a des problèmes de coordination entre l'État (gouvernement central) et ces communautés.

D'après nos partenaires du syndicat CC.OO (Commissions ouvrières), il existe un problème de coordination entre institutions de recherche et universités. Depuis 2008, le CSIC a le statut d'agence « étatique ».

Les personnels de la recherche peuvent avoir différents statuts, les syndicats réclament que leurs contrats soient régis par une convention unique :

- * Contrat d'accès au système espagnol de science, technologie et recherche
- * Contrat personnel de chercheur temporaire conforme à la Loi du statut des travailleurs.
- * Possibilité prévue par la loi de transformer les contrats temporaires en contrats fixes et passerelle prévue vers la condition de fonctionnaire via les offres d'emploi publics ou par « promotion horizontale ».
- * La demande syndicale est d'établir une convention collective qui régisse les contrats de travail fixes et un système d'évaluation établi suivant des règles de négociation collective.
- * Il faut aussi établir via la négociation collective le système salarial des personnels de la recherche.

Ci-après un tableau fourni par notre correspondant du syndicat CC.OO sur le personnel des différents établissements de recherche espagnols (dernière année 2014).

Finlande

Pas de données sur la recherche séparément des universités.

Les institutions d'enseignement supérieur sont responsables de leur programmation, y compris en termes de personnel. Elles emploient et salarient le personnel académique. Les salaires doivent correspondre à la réglementation générale du travail du pays. Ils sont négociés nationalement par les syndicats et obéissent aux conventions collectives. Dans les « polytechniques » (instituts technologiques), les enseignants sont des fonctionnaires « municipaux » (c'est-à-dire de l'équivalent des collectivités locales françaises).

TOTALES DE PERSONAL POR OPIs					
	2010	2011	2012	2013	2014
CSIC					
Funcionarios	7225	5793	6067	5881	5668
Laborales fijos	945	765	721	722	847
Laborales Eventuales	371	464	587	566	478
Total	8541	7022	7375	7169	6993
INTA					
Funcionarios	761	742	734	718	694
Laborales fijos	462	437	408	381	376
Laborales Eventuales	75	54	78	77	73
Total	1298	1233	1220	1176	1143
CIEMAT					
Funcionarios	879	851	851	816	816
Laborales fijos	167	140	140	122	116
Laborales Eventuales	114	107	107	106	106
Total	1160	1098	1098	1044	1038
INIA					
Funcionarios	534	494	498	475	470
Laborales fijos	190	175	214	184	168
Laborales Eventuales	256	255	292	297	302
Total	980	924	1004	956	940
IEO					
Funcionarios	576	565	540	539	526
Laborales fijos	56	50	55	51	45
Laborales Eventuales	32	32	25	32	29
Total	664	647	620	622	600
IGME					
Funcionarios	431	396	366	367	340
Laborales fijos	84	73	61	55	49
Laborales Eventuales	30	14	23	15	3
Total	545	483	450	437	392
CEHIPAR					
Funcionarios	38	38	40	40	41
Laborales fijos	62	57	56	56	56
Laborales Eventuales	0	0	0	0	0
Total	100	95	96	96	97
IAC					
Funcionarios	28	27	28	32	
Laborales fijos	176	155	158	154	
Laborales Eventuales	45	54	81	49	
Total	249	236	267	235	0
ISCI					
Funcionarios	748	706	680	678	663
Laborales fijos	290	254	242	237	228
Laborales Eventuales	74	72	87	112	125
Total	1112	1032	1009	1027	1016
TOTALES					
Funcionarios	11220	9612	9804	9546	9218
Laborales fijos	2432	2106	2055	1962	1885
Laborales eventuales	997	1052	1280	1254	1116

Grèce

Les activités de recherche à caractère scientifique conduites en Grèce sont principalement placées sous la supervision du ministère de l'Éducation nationale. Elles sont menées dans le cadre d'institutions universitaires, centres et instituts de recherche, directement rattachées au ministère. Il n'y a pas en Grèce d'organismes de recherche du style CNRS en France.

La Grèce compte 23 Universités et 15 Instituts d'enseignement technologique à statut de droit public (avec un total de 405 départements scientifiques) ainsi qu'une vingtaine d'Instituts universitaires de recherche à statut privé non lucratif. Le tout regroupant environ 11 000 enseignant-chercheurs.

Un certain nombre d'activités scientifiques sont également conduites au sein de l'Académie d'Athènes toujours sous la tutelle du ministère de l'Éducation qui comprend à la fois des Centres de recherche à statut public et des Fondations à statut privé non-lucratif dotés d'un personnel de recherche permanent (chercheurs et scientifiques spécialisés) et non-permanent (chercheurs associés, enseignant-chercheurs) de plus de 150 individus.

Les scientifiques titulaires (par exemple ceux de l'Académie d'Athènes, qui ne sont pas personnels universitaires) sont recrutés après un concours, mais passent une évaluation avant de devenir fonctionnaires. Ce n'est pas l'équivalent du stage des personnels des organismes de recherche français : la période d'évaluation est plus longue (trois ans) et la titularisation comme fonctionnaires plus aléatoire.

Depuis 2009, le ministère de l'Éducation supervise également le secrétariat général à la Recherche et la Technologie (SGRT), jusqu'alors sous la tutelle du ministère du Développement.

Ce secrétariat regroupait jusqu'en novembre 2014, date de l'adoption de la nouvelle loi pour la recherche et l'innovation, 10 Centres de recherche dont 4 à statut de droit public avec un personnel permanent d'environ 320 chercheurs et 30 scientifiques spécialisés, et 6 Centres à statut privé non lucratif dotés de 254 chercheurs et 53 scientifiques 264 enseignant-chercheurs rattachés aux universités.

Avec 34 Instituts, ces Centres couvrent des activités de recherche, de développement et de services auxiliaires dans de nombreux secteurs scientifiques et technologiques.

Ces 10 Centres de recherche ont au total un personnel permanent global d'environ 1 800 individus dont

seule une partie des salaires est couverte par le budget de l'État.

En plus de ce personnel, plus de 3 000 personnes, en majeure partie des jeunes chercheurs, y sont également employés sous contrat à durée déterminée par le biais des financements publics (projets de recherche européens et nationaux essentiellement) et privés que les chercheurs réussissent à drainer. Ces projets et une législation stimulante permettent de se dédommager jusqu'au double de son salaire.

Suite à la loi de 2014, critiquée par l'ensemble des représentations syndicales des centres de recherche et la communauté scientifique en général, d'autres centres de recherche ont été créés à la va-vite pour répondre à une « demande » circonstancielle ou locale.

La création de ces nouveaux organismes dans le plus profond silence est étroitement liée aux financements européens favorisant le développement régional. Les fonds seront importants, les clients s'adaptent en conséquence.

Italie

**Contribution de Nicoletta Greco,
Confederazione Generale Italiana del
Lavoro (CGIL)**

**Fonction publique : statut des
fonctionnaires et rôle des syndicats**

Avant la réforme de 1992, en Italie, en règle générale, l'organisation des services publics dépendait unilatéralement du gouvernement et des actes législatifs.

La « contractualisation collective », même si elle était en vigueur pour des questions concernant la discipline du travail, avait une limite de taille : les accords contractuels qui en relevaient n'avaient pas d'efficacité propre, mais avaient besoin d'un décret du Président de la République et d'un passage devant les [deux] Chambres, c'est pourquoi un accord signé pouvait devoir lui-même se plier aux des intérêts qui préféreraient agir par voie politique et parlementaire.

Les confédérations syndicales, le CGIL en tête, ensemble avec la CISL et l'UIL, se sont battues pour obtenir la « pleine contractualisation » du travail public et pour défendre la « contractualisation collective » face à l'ingérence législative et politique, qui avaient déjà produit par ailleurs l'explosion de la dette publique.

Cette demande était à contre-courant de la ligne politique suivie par la majorité des syndicats de l'Europe du Sud, et avait comme point de référence l'expérience de la pleine contractualisation de l'Europe du Nord, en particulier des pays scandinaves.

La réforme de 1992 et 1993 a porté sur la contractualisation des relations de travail public, et aussi sur le fait que les contrats signés des deux parties, syndicats et administration publique, avaient une valeur opposable à tous (« efficacité *erga omnes* »).

La réforme était étroitement liée à la responsabilité de résultat des dirigeants de l'administration publique elle-même, obligés d'avoir une fonction publique efficiente et efficace avec une nette distinction entre dirigeants politiques et pouvoir gestionnaire.

La contractualisation permettait aux représentants syndicaux, en particulier sur les lieux de travail, de discuter et de décider réellement selon leurs propres conditions.

Les réformes des années suivantes ont apporté quelques nouveautés importantes pour les travailleurs : tous les différends du travail devaient être jugés par le juge ordinaire ; création d'une agence nationale de la contractualisation qui permette d'en soustraire davantage encore le contrôle au politique, et, depuis 1998, lors des élections par tous les travailleurs de leurs représentations syndicales unitaires (RSU), l'existence sur chaque lieu de travail, public ou privé, d'un organe syndical composé de trois personnes minimum élues par tous les travailleurs, adhérents ou non à un syndicat.

Les RSU, avec les syndicats, veillent collectivement sur les travailleurs dans les lieux de travail, en contrôlant l'application du contrat ou en transformant les problèmes particuliers en différends [collectifs].

Malgré le fait que les syndicats, unilatéralement, ont toujours défendu la contractualisation, ce sont les administrations publiques en tant que telles qui y ont mis plein de barrières, dans le but de protéger leur pouvoir discrétionnaire et l'ingérence politique, nourrissant l'exclusion de certaines catégories professionnelles ou personnalités.

En 2010, une réforme du gouvernement Berlusconi a de fait causé une régression de la condition des travailleurs du public suite à une ingérence des lois sur des points [particuliers] précis et donc la perte [du caractère] collectif de la contractualisation, en soustrayant par exemple certains points comme les horaires de travail aux libres négociations des parties.

Une longue lutte, dont la CGIL Fonction publique a pris la tête, a conduit à la signature de l'accord du 30 novembre dernier [30.11.2016] suite auquel le gouvernement s'est engagé à promulguer une disposition qui annule les restrictions créées par la réforme de 2010 et de rétablir ainsi le contrat comme principale forme normative.

L'accord du 30 novembre est le premier après le blocage de la contractualisation dans le secteur public, qui avait commencé en 2009 à cause des politiques d'austérité.

Norvège

Les piliers des activités du personnel de l'ESR sont l'enseignement, la recherche et la dissémination du savoir.

En général, les chercheurs accomplissent conjointement les tâches de recherche et dissémination du savoir et d'enseignement, leurs postes combinent les deux. Leurs conditions de travail et leur statut sont régies par l'Acte de l'environnement de travail, l'Acte du service public (qui concerne les employés publics en général, État et ESR), et des réglementations spécifiques complétant ces Actes et relatives aux universités et collèges universitaires. Certaines conditions de leur service découlent des accords collectifs du secteur public, et, pour les institutions universitaires privées, du privé.

La législation donne à ceux qui ont le statut d'employé public les mêmes droits que tous les autres employés : sécurité sociale, retraites, congés de maternité et paternité, couverture totale de la garde des jeunes enfants etc.

La sécurité sociale et la retraite sont réglées par la loi de l'État. Les salaires et les carrières sont réglés par les accords collectifs.

Les syndicats négocient au niveau national avec le Ministère de l'éducation, mais aussi avec la commission parlementaire permanente pour l'éducation et la recherche, ainsi qu'avec d'autres ministères (affaires sociales etc.), mais aussi avec les organisations des employeurs universitaires.

Pays-Bas

Nous n'avons pas d'informations sur l'existence de centres de recherche distincts des universités, nos partenaires syndicaux au niveau du CSEE (conseil syndical européen de l'éducation) représentent les personnels des universités.

Les fédérations syndicales qui représentent les collègues du secteur public de l'ESR négocient au niveau institutionnel avec les organisations des employeurs ou avec les autorités publiques compétentes, le plus souvent au niveau décentralisé. Ces négociations aboutissent à des accords collectifs. Mais formellement les personnels des institutions publiques ont un statut d'employés publics, tel que défini par l'Acte central et local du personnel gouvernemental.

Selon les informations de nos partenaires syndicaux, la négociation est qualifiée d'« institutionnelle » et « nationale » avec le Ministère de l'éducation et avec l'union des employeurs universitaires. Mais cette négociation laisse la place à des accords locaux même au niveau des établissements.

Les personnels ayant un statut public sont payés par le gouvernement sur fonds publics. Nous n'avons pas d'informations plus précises sur un système indemnitaire sectoriel ou par établissement, ni sur des moyens permettant d'augmenter cette rémunération.

Portugal

Les personnels titulaires de l'ESR publique bénéficient d'un statut public protecteur : contrat d'emploi fixe, salaire payé par l'État, et évolution de carrière. Si leur institution est réorganisée, ils doivent être reclassés dans une autre. Mais ils ne deviennent pleinement employés publics que trois ans après leur recrutement (après évaluation).

Le ministère de l'éducation détermine le nombre de postes mis au concours et les distribue aux institutions de l'ESR.

Dans les institutions publiques de l'ESR, il existe une catégorie de personnel recruté sous contrats à durée déterminée de droit public. Les personnels des institutions de l'ESR privés sont régis par les conventions de droit privé en vigueur dans le pays.

Royaume-Uni

Angleterre :

Les personnels de l'ESR (universités principalement, où sont intégrés les centres de recherche) ne sont pas fonctionnaires, mais employés de chaque institution de l'ESR qui sont totalement responsables de leur personnel (salaires et management).

Il existe des accords négociés nationalement concernant les cadres des salaires et les conditions d'emploi, mais ce sont des produits de négociations multi-employeurs, où l'Association des employeurs des universités et collèges (UCEA, *Universities and Colleges Employers Association*) représente les institutions et nos partenaires du syndicat UCU (*University and College Union*) les salariés. UCU spécifie bien qu'aucune négociation n'a lieu avec un ministère ou une instance gouvernementale nationale. D'autres catégories de personnel de l'ESR sont représentées par d'autres syndicats.

Le *New Joint Negotiating Committee for Higher Education Staff* (New JNCHES) couvre tous les personnels, académiques ou non. Mais les conditions de salaire et d'emploi issues de ces négociations ne sont pas contraignantes, des variantes locales peuvent exister et être négociées à ce niveau par l'institution et la branche locale de l'UCU et des autres syndicats. Il n'existe pas de régulation de la part du gouvernement.

Écosse :

Le personnel de l'ESR n'est pas fonctionnaire (comme pour l'Angleterre), mais employé de chaque institution. Ils sont sous un « contrat de travail civil ». Les négociations

employeurs-employés et les conditions salariales sont les mêmes que pour l'Angleterre et pour tout le Royaume-Uni.

Irlande du Nord :

Mêmes conditions pour le personnel que dans tout le Royaume-Uni. Pas de garantie d'emploi. Les deux universités, *Queen's University Belfast* et *University of Ulster* sont régies chacune par une « Charte royale » qui détermine leur statut et règlement. Les dispositions de la Charte concernant l'emploi sont incluses dans les contrats de travail.

Suède

Nous n'avons pas d'informations sur l'existence de centres de recherche distincts des universités. Les institutions de l'ESR sont responsables de leur personnel, il n'existe pas de planification nationale. Chacune est régie par un Vice-chancelier nommé par le gouvernement après « consultation avec l'institution concernée » (mais nous n'avons pas pu savoir en quoi consiste cette consultation).

Dans les universités et les collèges universitaires de l'État, le personnel académique a le statut d'employé de l'État. Avec ses 73 000 employés dans 44 agences, l'ESR est le secteur public avec le personnel le plus nombreux du pays.

Tout le secteur public partage des valeurs instaurées par des lois et des réglementations, l'essentiel est résumé en 6 principes :

- 1) démocratie, au service du peuple
- 2) légalité, l'exercice du service public est réglé par la loi
- 3) impartialité, objectivité et égalité
- 4) liberté d'opinion, principe fondateur en Suède
- 5) respect
- 6) efficacité et service, haute qualité et économie des ressources

Les salaires ne sont pas basés sur une échelle nationale et ne sont pas directement liés à l'ancienneté. Ils sont définis par une négociation entre l'employé, l'employeur et le syndicat.

Nos partenaires syndicaux suédois négocient au niveau national avec le ministère de l'éducation, mais aussi avec le conseil de recherche et l'autorité de l'enseignement supérieur. Ils négocient aussi avec le syndicat des employeurs, qui est membre de l'EFEE (*European Federation of Education Employers*).

Suisse

Le FNS (fonds national suisse pour la recherche scientifique) a été créé le 1er août 1952 par les organisations faitières de la science en Suisse. Il a un statut de droit privé, mais exerce sa mission de soutien à la recherche sous mandat de la Confédération helvétique.

Sa mission principale consistait, et consiste toujours, à « allouer des subsides à des projets de recherche fondamentale relevant de toutes les disciplines scientifiques et à encourager la relève académique ». Il n'est pas un organisme de recherche, mais sélectionne des projets de recherche à financer dans tous les domaines scientifiques, et soutient les chercheurs.

La sélection se fait par son conseil national, où siègent des scientifiques qui travaillent pour la plupart dans les Hautes Écoles suisses.

Le FNS soutient chaque année plus de 3 200 projets auxquels participent 14 800 chercheuses et chercheurs, ce qui fait de lui la principale institution suisse d'encouragement de la recherche scientifique.

Le FNS peut être employeur, mais de droit privé. Lors de l'engagement des collaboratrices et collaborateurs, le salaire est déterminé en fonction de la classe de salaire propre à la fonction concernée (FNS 1–25) et des salaires

de référence de la Confédération et du secteur privé.

Les emplois du FNS peuvent être administratifs ou scientifiques, il offre aussi des stages et des contrats d'apprentissage. Il prend en charge la cotisation employeur à 62,5% et assure ses salariés qui peuvent compléter par une assurance individuelle.

Le FNS agit comme un employeur privé, mais offre à ses salariés des conditions de travail et de primes assez intéressantes.

Le FNS n'a pas d'employés fonctionnaires. Les fonctionnaires travaillent dans les institutions universitaires publiques fédérales ou cantonales et sont régis par la réglementation correspondante. Sont employés – et payés – directement par la Confédération les personnels des instituts technologiques fédéraux, de l'institut fédéral de formation professionnelle et de l'université fédérale de sciences appliquées du sport. Les salaires des autres institutions dépendent des règles cantonales.





CONFÉRENCE - DÉBATS
MERCREDI 11 JANVIER 2017

POURQUOI UN STATUT GÉNÉRAL DE FONCTIONNAIRES POUR LES PERSONNELS DE LA RECHERCHE PUBLIQUE?

Jean OMNES
Représentant du SNTRS-CGT

Michel PIERRE
Représentant du SNCS-FEN

Françoise DREYFUS
Professeure émérite de l'Université Paris I

Jean-Marc CANON
Secrétaire général de la CGT fonction publique d'État (UGFF)

Anicet LE PORS
Ministre de la Fonction publique de 1981 à 1984



à l'Auditorium du siège du CNRS
3, rue Michel Ange 75016 PARIS Cedex 16

<http://www.sntrs.fr>

ou à suivre sur https://webcast.in2p3.fr/live/journee_d_etudes_sur_le_statut_general_des_fonctionnaires