

DOSSIER

Intérêt général, droits des fonctionnaires

La fonction publique en danger



© DR/John Rattie



© Clément Martin



© Daniel Mauryou



© Nicole Joye



© Clément Martin

Dossier coordonné par Frédérique Rolet et réalisé par Christophe Barbillat, Florence Dursapt, Anne Féray, Fabrice Giovanazzi, Arnaud Parienty, Daniel Robin, Frédérique Rolet, Nicole Sergent, Francis Valenti

La trajectoire historique dans laquelle le statut de 1946 s'inscrit, illustre les tensions dialectiques entre la volonté d'obtenir des droits syndicaux, la référence pour cela au droit commun du travail, la perception d'autre part de la nature spécifique des missions exercées par le fonctionnaire, nécessitant des garanties d'indépendance face aux fluctuations politiques.

Le contexte de la Libération permet de traduire les évolutions antérieures dans le statut général de 1946 non plus synonyme de l'assujettissement du fonctionnaire à l'État mais de garantie des droits des fonctionnaires; la reconnaissance explicite du droit syndical corrobore cette approche.

L'existence de principes généraux communs, la construction d'une fonction publique de carrière assurant l'égalité dans l'accès et le déroulement de la carrière, ne signifiant pas pour autant la négation des particularismes et les statuts particuliers, pris pour chaque corps de fonctionnaire, peuvent adopter ou déroger aux dispositions du statut général « incompatibles avec les nécessités propres à ces corps ou services » (article 2), notamment pour les enseignants. Périodiquement, la construction statutaire est l'objet de critiques,

réactivées fortement par un pouvoir politique qui veut diminuer la masse salariale représentée par les salaires et pensions et par le passage de la présentation budgétaire actuelle à celle dictée par la LOLF.

Le thème de la rigidité (insuffisance de la mobilité, avancement à l'ancienneté, sanctions peu appliquées, inadaptation des modes de recrutement...) n'est plus tant associé à l'existence même du statut qu'à son application, ce dernier, refondé au début des années 80, sous-tendant, à travers une construction juridique cohérente, une conception de la fonction publique liée à l'intérêt général. R. Dutreil s'est d'ailleurs senti obligé, récemment, d'affirmer son attachement à la fonction publique de carrière.

L'angle d'attaque va donc porter sur les statuts particuliers qu'il s'agit de vider de leur sens, notamment en activant la référence aux dispositions du statut général (référence à la valeur professionnelle pour les changements de grade et de corps).

La défense des statuts particuliers et celle du statut général des fonctionnaires sont donc bien indissociables pour garantir les droits des fonctionnaires et le service public.

Évaluation des fonctionnaires

Lourdeur et division

« **L**a gestion des avancements constitue, avec la modulation des régimes indemnitaires, l'un des leviers essentiels de la motivation des fonctionnaires⁽¹⁾. »

L'évaluation des fonctionnaires, introduite par la réforme de 2002, repose sur une différenciation plus importante des rythmes d'avancement d'échelon et sur la réaffirmation du rôle prépondérant de la « valeur professionnelle » dans l'avancement de grade, même lorsqu'il ne débouche sur aucun changement de fonctions et correspond à un simple déroulement de carrière.

Le décret du 29 avril 2002 réforme la notation, ses effets sur la carrière et définit une procédure d'évaluation chronophage.

Elle met en place un entretien d'évaluation annuel ou bisannuel, conduit par le supérieur hiérarchique direct de l'agent. Cet entretien mêle différentes fonctions. Il donne lieu à un rapport sur la manière de servir de l'agent : a-t-il atteint les objectifs recensés dans la « fiche » de son poste ? Quels sont ses besoins de formation, ses projets de mutation ? L'entretien reste individuel ; nulle place pour débattre des contraintes du service, de son environnement, des moyens en rapport avec ses objectifs, de l'organisation du travail en équipe.

À l'issue des entretiens, une commission d'harmonisation fixe les notes. Il s'agit en effet que la procédure débouche sur les conclusions préétablies : les très bons seront 20% ; ils verront leur durée de séjour dans l'échelon réduite de trois mois au titre d'une année. 30%, auront droit à un mois de réduction. Une peine, l'allongement de la durée de séjour dans l'échelon, est même prévue. Si, maillon faible du service, un agent est sanctionné, ses collègues se répartiront la durée gagnée.

Le rôle de la CAP de révision des notes sera fortement réduit par la répartition préalable opérée en commission d'harmonisation. Les enseignants, les personnels d'orientation et d'éducation ne sont pas concernés par ces règles, mais les orientations auxquelles ils sont aujourd'hui confrontés dans la gestion des personnels ne sont pas différentes de celles qui ont inspiré ces projets.

Une réforme qui ne convainc pas

La logique de valorisation des uns au détriment des autres porte un coup au travail en équipe. Les personnels l'ont bien compris qui n'adhèrent pas à ce renforcement de l'arbitraire.

Ainsi, faute de pouvoir appliquer la réforme, les autorités du ministère de l'Éducation nationale tentent de contourner l'opposition rencontrée en étalant la mise en œuvre et,

moins d'un an après leur publication, sont contraintes de revoir les textes d'application.

Gagnant, gagnant ?

Et si pour « motiver » les personnels, on reconnaissait leurs qualifications et on leur rendait la main sur leur métier ? Si des réunions de concertation permettaient de

mieux organiser le travail de l'ensemble des agents d'un service ? Si l'évaluation débouchait le cas échéant sur l'aide et non la sanction ? Le service public serait sans aucun doute gagnant. Les personnels aussi. ■

(1) Fiches remises aux fédérations syndicales sur les cadres statutaires.

*Et si pour
« motiver »
les personnels,
on reconnaissait
leurs qualifications
et on leur rendait
la main sur
leur métier ?*



© Clément Martin

Évaluation des enseignants

Mérite et compétences ?

On connaît l'insistance du ministère de la Fonction publique sur les thèmes liés à la gestion des ressources humaines, inscrits dans une nouvelle logique des services publics liée à la déconcentration ; aux gestions centralisées la plupart du temps fondées sur des barèmes et des règles transparentes s'oppose la gestion proche du terrain, rompant avec les garanties collectives, donnant le pouvoir aux supérieurs hiérarchiques directs. Les enseignants, CO-Ps, et CPE sont encore dans une situation dérogatoire par rapport aux nouvelles règles fixées par la réforme de l'évaluation des fonctionnaires de 2002.

Pourtant, dans le cadre du Grand débat sur l'école, le rapport Thélot proposait d'accentuer l'idée d'une évaluation contractualisée, dépendante des objectifs locaux ; dans le même temps, le discours développé à l'Éducation nationale sur la gestion « quantitative », la « valorisation » des individus a conduit aux nouveaux modes de gestion des hors-classes percutant les modes de gestion collectifs mais aussi la logique des corps de notre fonction publique.

Nous appartenons en effet à une fonction publique de carrière, fondée sur un système de qualifications vérifiées par des titres et concours. Porteur de garanties pour les personnels, ce système permet aussi de traiter des nécessités du service public (continuité, éga-

lité de traitement, indépendance...) en préservant le fonctionnaire des pressions de quelque nature.

Chercher à introduire pour les enseignants une évaluation jugeant des « compétences », prônant une prise en compte du mérite, non seulement contredirait ces orientations mais se heurterait à de redoutables difficultés liées à la nature des missions exercées.

La complexité de notre métier, l'imbrication des différentes facettes de l'acte pédagogique, infirment la possibilité de sérier des compétences exhaustives. De fait, les compétences que l'on peut évaluer isolément sont le plus souvent périphériques par rapport au cœur du métier – une activité exercée dans le contexte de la classe, travaillant avec les élèves des savoirs – et donner aux chefs d'établissement une responsabilité première dans l'évaluation provoquerait ce risque de l'attachement au périphérique.

Sous couvert de « valoriser » les prestations des individus, il s'agit d'encadrer l'activité professionnelle des enseignants, de faire pression sur eux pour imposer d'autres missions, d'autres tâches, en décentrant l'activité vers des activités périphériques, facilement évaluable et repérables. Ces modes de gestion auraient aussi le grand avantage de « trier » les enseignants et de laisser les recteurs maîtres des carrières. ■

Contre-réforme dans la Fonction publique

Sous couvert de « modernisation », le ministre voudrait réformer le statut de la fonction publique. De conception libérale, largement inspirée par le rapport du Conseil d'État publié en mars 2003, cette contre-réforme veut donner plus de souplesse aux directeurs des « ressources humaines » dans la gestion des personnels.

28 cadres statutaires

Les 900 corps de fonctionnaires seraient regroupés dans une trentaine de « cadres statutaires » organisés en six filières (administration, formation/culture, administration financière, santé/social, technique, sécurité) et cinq niveaux hiérarchiques (adjoint (1), assistant (2), cadre (3), cadre supérieur (4), dirigeant (5)), construits initialement à partir des actuelles grilles indiciaires. Ce schéma aurait plusieurs conséquences majeures parmi lesquelles un éclatement de la catégorie A, la primauté du pouvoir du supérieur hiérarchique sur la carrière des personnels, la rupture de l'égalité de traitement et donc de la transparence des décisions, l'affaiblissement du paritarisme.

Éclatement de la catégorie A

Les fonctionnaires actuellement recrutés en catégorie A, niveau de qualification licence, seraient donc répartis entre trois niveaux indiciaires distincts. À l'exception des agrégés et des enseignants chercheurs, les enseignants seraient classés au niveau 3, déconnectés ainsi de la plupart des cadres de la fonction publique. La filière « formation/culture » comporterait deux cadres de niveau 3, celui des professeurs et celui des cadres de l'éducation et de la culture. La question de savoir où seraient classés les personnels d'éducation et d'orientation reste ouverte.

Profil et « exigences de l'emploi »

Tous les agents d'un même cadre statutaire auraient vocation à occuper tous les emplois du cadre. Les emplois ainsi regroupés correspondant



© DR/John Rattie

à des fonctions diverses, il reviendra au chef de service d'apprécier parmi les candidats celui dont « le profil répondra le mieux aux exigences de l'emploi ». C'est le parcours sur des emplois, et la « réussite » dans les diverses fonctions qui sera prise en compte pour la promotion de grade ou l'accès au cadre de niveau supérieur. La notation supprimée, l'évaluation de la performance de l'agent, appréciée par son supérieur hiérarchique, sera déterminante. La porte est grande ouverte au développement de l'arbitraire. Les indices terminaux du cadre, dont le projet affiche la réévaluation par rapport aux actuels indices de fins de carrière correspondants seraient réservés à quelques uns seulement.

Le rôle des commissions paritaires ne peut en être que profondément affecté. Conçu comme contre-partie au caractère autoritaire du statut des fonctionnaires, le paritarisme est menacé. Sauf à servir de chambre d'enregistrement, les CAP n'auraient plus à traiter des cas individuels. D'autant qu'une unique CAP par niveau hiérarchique ou cadre, même à l'interne d'un ministère, aurait un trop grand nombre de cas à examiner. Aussi, elles pourraient n'être saisies que de la politique de « gestion des ressources humaines ».

Déconcentration

La réforme repose sur l'approfondissement de la déconcentration. Ainsi, ce projet est-il en cohérence avec les choix de mise en œuvre de la LOLF, qui fait des chefs de services déconcentrés les responsables de programme, en cohérence avec les orientations des circulaires

Faciliter la mobilité volontaire

Une annonce qui tranche singulièrement avec les actes gouvernementaux. La formation continue est systématiquement sacrifiée aux restrictions budgétaires, limitée aux priorités institutionnelles, soumise au visa hiérarchique. Les congés mobilité sont toujours gelés. La seconde carrière des enseignants peine à se mettre en place. Malgré les promesses de Fillon, elle ne pourra être effective à la rentrée 2005. Au mieux quelques dizaines de collègues en bénéficieront-ils au cours de l'année 2005/06. Quelle mobilité serait proposée aux agents non titulaires, à qui l'on propose un CDI, sans lien avec le statut des agents titulaires ? Faudra-t-il pour muter se plier d'abord aux contraintes d'un parcours professionnel préétabli, obtenir l'accord du chef de service ? La « souplesse » vantée par Dutreil, c'est pour l'agent celle de l'échine, pour le gestionnaire, la liberté de décider sans rendre compte aux personnels. A coup sûr, le terme volontaire est de trop. Mais à bien y regarder, les possibilités même de mobilité sont sacrifiées.

mutation et hors-classes auxquelles nous nous sommes opposés cette année, avec l'annonce dans la loi d'orientation pour l'École de la régionalisation des concours de recrutement du second degré.

A l'opposé des besoins

Cette réforme, loin de sauvegarder les principes d'indépendance, d'égalité et de responsabilité du statut de 1983, promeut une gestion individualisée, casse les solidarités professionnelles. Il y a d'autres réponses à apporter à l'aspiration des personnels à voir leur travail reconnu, aux besoins de démocratie et de mobilité. ■

Les salaires aussi

Lorsque le gouvernement, contraint de rouvrir des discussions salariales, porte en 2005 l'évolution du point d'indice au niveau prévisionnel de l'inflation, il est en contradiction avec ses objectifs politiques.

Pour Dutreil, c'est l'avancement dans la carrière qui doit permettre le maintien du pouvoir d'achat. Seuls les agents qui « prennent des initiatives » méritent de voir leur pouvoir d'achat progresser.

Autre problématique, le service public a vocation à servir toute la population, y compris celle qui subit la crise depuis environ une génération. Comment pourvoir ces postes sur lesquels l'exercice professionnel est plus usant, moins satisfaisant ? Pour le gouvernement, ce n'est pas en y améliorant les conditions de travail. Cela pourra être par la contractualisation d'un parcours professionnel et par une rémunération spécifique. Voilà dessiné le salaire « trinôme » avec ses trois composantes : la pre-

mière liée à l'indice, la seconde à l'emploi occupé et la troisième à la manière de servir.

La partie indiciaire commune à tous, est dans cette conception appelée à dépérir. C'est aussi celle qui sert de référence à la détermination des pensions de retraite, les deux autres allant alimenter le régime additionnel de capitalisation collective.

Le congrès du SNES, à l'opposé de cette politique a rappelé nos mandats de retour à l'indexation du point d'indice sur les prix, d'intégration des « primes dans le traitement ». C'est le seul moyen, par des garanties apportées à tous, que chacun soit assuré de la progression de son pouvoir d'achat au cours de sa carrière, d'atteindre les indices terminaux de son corps, et de bénéficier d'une pension de retraite en rapport avec ses revenus d'activité. A.F.

Recrutements

Vers un contournement des concours ?

Bien qu'engagée dans une diminution massive du nombre de fonctionnaires, la fonction publique est confrontée au défi du renouvellement de ses effectifs. Pour y répondre, elle est engagée dans une politique de transformation de ses modes de recrutement qui s'articule autour de trois principes : « diversifier », « déconcentrer », « simplifier ». L'accent est mis sur les inconvénients et l'adaptation des concours nationaux, à l'occasion sur leur caractère inégalitaire, voire élitiste⁽¹⁾. Il s'agit de mettre en place des dispositifs de contournement des concours statutaires, la fonction publique ayant certes besoin d'agents, mais pas nécessairement de fonctionnaires. Cette logique de flexibilité et de remise en cause des statuts et des qualifications est en œuvre à l'Éducation nationale.

Au nom de la diversification

Les chefs d'établissement auront désormais la possibilité de recruter des « professeurs associés » issus des « milieux professionnels », sans qu'il soit précisé selon quels critères, quelles procédures, avec quelle formation à l'enseignement et pour quelle durée. Dans le même temps, les concours sont fermés dans la plupart des disciplines techniques.

Un projet de décret vise à élargir le recrutement par la voie du troisième concours à des « personnes ayant acquis une expérience professionnelle de cinq ans dans le secteur privé » en supprimant l'exigence de diplôme⁽²⁾. Des dispositifs dérogatoires ont déjà été imposés qui permettent d'être candidat aux CAPES et CAPLP2 externe sans condition de diplôme, mais qui concernent des personnes pouvant justifier d'une expérience professionnelle de sept ans en qualité de cadre. Étendre et aggraver les dérogations à la condition de diplôme contribuerait à remettre en cause la règle commune et pèserait dangereusement sur le niveau de recrutement.

Au nom de la déconcentration

Il s'agit de mettre en place des « concours à affectation académique » au prétexte d'améliorer l'attractivité des concours externes en donnant aux néo-recrutés l'illusion de pouvoir choisir l'académie dans laquelle ils exerceront. Le concours resterait national, dans la mesure où seraient maintenues des épreuves nationales avec un jury unique. En revanche la répartition académique des postes, déterminée pour l'essentiel par les besoins affichés par chaque recteur en fonction de la politique qu'il mène localement, serait annoncée au moment de l'inscription aux concours et les lauréats pourraient « choisir » (*sic*) leur académie d'affectation à la fois pour le stage en deuxième année d'IUFM et le début de leur carrière.

Outre que cela ouvrirait la porte à une régionalisation des recrutements, ce dispositif ne résoudrait en rien les disparités criantes entre les académies dont une minorité seulement sont, en l'état actuel, en situation d'autosuffisance. Dans la majorité d'entre elles, le vivier d'étudiants ne permet pas de couvrir les besoins en recrutement. De ce fait, les lauréats seraient affectés en fonction des besoins et non de leurs « choix » personnels, à cette différence près que leurs possibilités de muter seraient singulièrement réduites dans le cadre d'un mouvement inter-académique qui ne traiterait plus que les demandes de mutation des titulaires. Conséquence : un blocage de la mobilité pour tous⁽³⁾.

Au nom de la simplification

Les concours sont jugés trop lourds à organiser et trop coûteux. Dans le cadre de la « stratégie ministérielle de réforme » plusieurs options ont été retenues dont les deux premières sont d'ores et déjà appliquées :

- ne pas reconduire le protocole de résorption de la précarité et donc fermer les concours réservés (et les examens professionnels organisés au plan académique) ;
- ne plus ouvrir chaque année qu'un concours pour un même champ disciplinaire (soit l'agrégation, soit le CAPES ou le CAPET) ;
- réduire à terme le nombre d'épreuves aux concours (comme cela a déjà été fait pour les CAPES et CAPET internes).

Face à cette approche strictement gestionnaire des concours, le SNES a pris la décision, lors de son dernier congrès, d'engager un tra-

vail de réflexion en vue d'élaborer des propositions pour une nécessaire évolution des concours qui prenne en compte la transformation des cursus universitaires, l'évolution des savoirs, le besoin d'élévation de nos qualifications et notre objectif d'élévation du niveau de recrutement. Cela relève de notre attachement aux recrutements par concours nationaux pour ce qu'ils garantissent d'égalité d'accès aux emplois statutaires et de qualité de recrutement sur l'ensemble du territoire dans le cadre du service public. ■

(1) Le chef de bureau du recrutement et de la formation à la Direction générale de l'administration et de la fonction publique ne déclarait-il pas récemment : « [...] le mode de recrutement par concours renforce les effets des inégalités sociales dans le système éducatif, de par l'effet d'éviction qu'il entraîne au profit des plus diplômés. » Service Public, n° 110, janvier-février 2005.

(2) Créé en 2003, le troisième concours est ouvert pour l'essentiel aux aides-éducateurs qui justifient, à partir de la session 2005, d'un diplôme de niveau Bac +3, d'une activité professionnelle d'au moins quatre années dans le domaine de l'éducation et de la formation. Le nombre de postes n'a cessé de diminuer... faute de candidats et de lauréats : 800 en 2003, 300 en 2004, 200 en 2005.

(3) Exemple de l'académie de Rennes en histoire-géographie : à l'issue du concours 2004, 47 admis originaires de cette académie. Besoins pour la rentrée 2005 : 17 personnes. Dans le cadre d'une affectation académique des lauréats, 17 recrutés pourraient rester, les 30 autres devant enseigner dans des académies déficitaires en recrutés ou renoncer au concours. Dès lors, l'académie est fermée aux autres stagiaires et titulaires, ses besoins étant couverts.

Ce que nous entendons par pré-recrutements

Le ministre prétend vendre le dispositif « assistants pédagogiques » comme une forme de pré-recrutement, cela relève de l'escroquerie notamment parce qu'elle se réduit aux concours internes. C'est un dispositif diversifié d'une autre nature et d'une autre ampleur que nous demandons :

« Dans un contexte de renouvellement massif de la profession et compte tenu de l'allongement de la durée des études induit par une élévation du niveau de recrutement, nous réaffirmons l'urgence de rétablir massivement des pré-recrutements à toutes les étapes du cursus universitaire, en articulant les objectifs suivants : augmenter les viviers de candidats dans les disciplines les plus en difficulté, démocratiser l'accès aux emplois statutaires d'enseignants et de CPE, contribuer à résorber la précarité.

Il faut dans l'immédiat réactiver les dispositifs nationaux d'allocations et de cycles pré-

paratoires, en les étendant et en les améliorant, et intervenir pour faire évoluer les allocations vers de véritables pré-recrutements – inspirés des IPES, avec salaire – ouvrant droit à une prise en compte intégrale dans la carrière et pour la retraite, en contrepartie d'un engagement pluriannuel.

Dans le même temps, pour les étudiants, nous réaffirmons la nécessité d'étendre les aides financières (logement, équipement...), d'améliorer leurs conditions matérielles afin de leur permettre de mener leurs études à leur terme et d'augmenter le nombre de diplômés, notamment issus des classes populaires.

L'embauche d'étudiants-surveillants contribue à la démocratisation des études universitaires et à diversifier les viviers de recrutement dans l'Éducation nationale. À ce titre en particulier, elle doit être rétablie. »

Extrait de la résolution du congrès du Mans (avril 2005).

Pour nos carrières

Déconcentration, individualisation, soumission

Au ministère de l'Éducation nationale, on ne jure plus désormais que par la nécessité d'une gestion plus « qualitative » des personnels. Rigides, mécaniques, loin du terrain : telles seraient les règles de gestion de nos carrières. Elles seraient ainsi source de démotivation des personnels dont l'investissement professionnel ne serait pas reconnu. Il serait donc indispensable de donner plus de souplesse pour tenir enfin compte des « mérites » de chacun. Pour cela, quoi de mieux que confier la responsabilité de définir les besoins et les missions aux hiérarchies de proximité qui apprécient aussi leur accomplissement ? C'est la déconcentration qui permet de leur confier le pouvoir de décision, comme pour les règles du mouvement intra-académique et de l'accès à la hors classe, et pour la mise en place des APV qui influent de façon importante sur l'ensemble des opérations de mouvement. Le ministère a accéléré le pas cette année.

Une logique hiérarchique

L'objectif est de donner la haute main sur la gestion des carrières aux recteurs. Ils pourraient ainsi orienter, au gré des contraintes budgétaires et des politiques à mettre en œuvre, les choix des personnels. Mutations et promotions doivent ainsi dépendre d'abord de la capacité de chacun à se conformer aux priorités arrêtées par le recteur. Les avis portés par les chefs d'établissement et l'inspection sur le dossier de candidature – donc pour chaque opération – deviennent déterminants. C'est par exemple le cas pour



© Clément Martin

carrière, la notation, et pour les mutations, les situations familiales. L'individualisation est introduite. Les promotions deviennent aléatoires, la comparabilité des situations quasi-impossible.

Une logique d'emploi

On y retrouve les logiques développées pour transformer progressivement la fonction publique de carrière en fonction publique d'emploi. Le grade – l'appartenance à un corps – ne donnerait plus droit qu'à une carrière minimale, l'essentiel devant être attaché à l'emploi occupé et à la « manière de servir ». Ainsi, dans les « règles » de mutation ou d'accès à la hors-classe, l'exercice dans des « disciplines connexes » est bonifié (lire bivalence ou acceptation d'enseigner dans une autre discipline que sa discipline de recrutement : français pour les professeurs de langues vivantes, mathématiques, sciences physiques ou technologie pour les professeurs de génie électrique, génie civil...). La loi Fillon s'inscrit complètement dans ces

Mutations et promotions doivent dépendre de la capacité de chacun à se conformer aux priorités arrêtées par le recteur

logiques, notamment sur les remplacements ou en prévoyant dans le rapport annexé – avant la censure du Conseil constitutionnel – des certifications dans une discipline complémentaire dès l'IUFM. Cette conception de la gestion des personnels permet d'accompagner la transformation voulue des services publics. Dans la conception gouvernementale, leur fonctionnement ne repose plus sur la qualification des personnels reconnue dans une grille indiciaire et des garanties statutaires qui leur confèrent l'indépendance partout sur le territoire, mais sur la mise en concurrence et l'obligation de flexibilité que requiert le désengagement financier de l'État. Ce qui importe, ce n'est pas la qualité mais la « continuité » d'un service minimum sous la responsabilité des autorités déconcentrées de l'État et dans le cadre des enveloppes budgétaires qui leur sont allouées. On est loin d'un service public de qualité dû à tous sur tout le territoire national. Pour imposer ce choix de régression, le gouvernement a choisi une voie de passage privilégiée : démanteler les règles collectives de gestion des personnels valables partout et pour tous. Les défendre et vouloir les améliorer, ce n'est pas être « corporatiste », c'est porter haut les exigences du service public. ■

Référence

Pour compléter ce dossier sur la fonction publique, on se référera utilement à celui publié dans *L'US Mag* supplément au n° 587 du 2 mai 2003 : « Où va la Fonction publique ? », téléchargeable sur le site du SNES : www.snes.edu/private/archives

On est loin d'un service public de qualité dû à tous sur tout le territoire national

l'attribution des bonifications rectorales dans les « barèmes » élaborés dans les académies pour l'accès aux hors-classes ; c'est aussi le cas pour les « postes à profil ». Les critères communs à tous s'effacent, en particulier les critères objectifs tels l'ancienneté de

CORPS : personnels dotés du même statut particulier qui définit leurs missions, leur recrutement, leur qualification et leur carrière.

CARRIÈRE : droit statutaire, lié au corps, qui détermine un classement indiciaire et garantit une progression minimum de son traitement indiciaire. Distincte de l'emploi, elle garantit l'indépendance des fonctionnaires.

EMPLOI : normalement conforme à la qualification détenue par le fonctionnaire, fonction exercée et correspondant à un emploi budgétaire et à une affectation.

Précarité

L'État en use et en abuse

Loin de l'image de l'employeur qui garantit un emploi à ses agents, l'État a largement recours à l'emploi précaire. Les dernières années ont même vu se diversifier et s'aggraver les conditions d'emploi des non-titulaires.

La loi le permet, qui liste les situations pour lesquelles des agents contractuels peuvent être embauchés ; de plus, le détournement de celle-ci est plus fréquent qu'on ne le croit. Le recrutement des MI-SE est stoppé, remplacé par l'embauche des assistants d'éducation. Alors que la qualité d'étudiant du MI-SE est reconnue dans l'organisation de son travail, et qu'il bénéficie de garantie sur la durée de ses fonctions, les assistants d'éducation sont salariés de l'établissement, leurs contrats sont fréquemment infra-annuels, leur temps de travail est celui du droit commun. Nulle obligation pour le chef d'établissement de recruter un étudiant.

Les aides éducateurs, comme les CES, ont un contrat de droit privé.

Du côté des enseignants, tandis que l'action syndicale avait permis en 1997 d'obtenir pour les maîtres auxiliaires le réemploi, une reconnaissance de la qualification dans la rémunération, une prise en compte de l'ancienneté par l'avancement d'échelon, les rectorats ont été invités par Allègre en 1999 à ne plus recruter que des contractuels. Situation jugée sans doute trop favorable puisque désormais l'administration préfère les vacataires, rémunérés à l'heure et sans protection sociale. Cette forme d'embauche, conçue pour faire appel à des salariés afin de couvrir des besoins ponctuels de l'administration est désormais la modalité la plus commune de recrutement des enseignants non titulaires et le lot de personnes qui n'ont que la vacation pour ressource.

Défendant le projet de loi créant un contrat à durée indéterminée dans la fonction publique, le ministre se prévalait d'offrir une solution aux non-titulaires. Exploitant une situation aggravée par la politique du gouvernement, il ne propose pourtant rien moins qu'une nouvelle brèche dans le statut de la fonction publique en créant une relation de travail permanente entre l'État, les employeurs publics et leurs agents, à côté du statut des fonctionnaires.

Agir contre la précarité

Le SNES affirme l'actualité des principes essentiels du statut de la fonction publique. L'efficacité du service public sera mieux servie par des personnels qualifiés et formés. Cela signifie aussi une action pour la titularisation des agents non-titulaires.

La transposition de la directive européenne de lutte contre la précarité dans le projet actuellement en deuxième lecture au Sénat après adoption à l'Assemblée le 6 avril ne traduit pas cette volonté. Elle ne permet pas de lutter contre le recours à l'emploi précaire puis-



© Daniel Maunoury

qu'elle permet la répétition de contrats à durée déterminée (CDD), d'un maximum de 3 ans, « pouvant » ouvrir au bout de 6 ans sur un contrat à durée indéterminée (CDI).

N'accordant pas les droits des fonctionnaires (carrière, mutation, mobilité professionnelle, protection sociale...), l'existence de CDI risque d'être opposée aux revendications de titularisation.

2005 est la dernière session du plan Sapin de résorption de la précarité. Le SNES demande que la totalité des postes budgétés pour cette session soit effectivement utilisée et que s'engagent des négociations pour de nouvelles mesures. À l'issue de cette session, les

non-titulaires de la MGI, des GRETA et CFA n'auront plus dans l'immédiat de titularisation possible sur leurs missions. La résorption de la précarité passe par une politique de création d'emplois et d'augmentation des recrutements, par l'arrêt du recours aux non-titulaires. Attaché à une titularisation qui ne brade ni le corps d'accueil, ni la formation, ni le reclassement, qui reconnaisse l'expérience, le SNES réaffirme la nécessité d'un plan de titularisation pour tous les non-titulaires qu'ils soient en poste ou au chômage, qui s'appuie sur deux voies : concours internes et entrée en deuxième année d'IUFM (dispense des épreuves théoriques des concours et titularisation par l'inspection dans le cadre d'un stage). Il convient de garantir le réemploi, des droits sociaux et professionnels analogues à ceux des titulaires, l'accès à la formation avec décharges de service pouvant aller jusqu'à l'année complète, l'accès à des cycles préparatoires pour les non-titulaires nouvellement recrutés. C'est parce qu'il existe des alternatives, que le SNES s'oppose à l'introduction du CDI. Une transposition juste de la directive européenne devrait notamment se traduire par l'interdiction d'embaucher des contractuels. ■

Chiffres

Agents non titulaires : état des lieux

Pour 4,925 millions d'agents ayant un emploi principal au 31/12/2002 dans la fonction publique, 735 000 étaient non-titulaires. Dans la fonction publique de l'État, ils sont 330 938 (13% des agents) dont 198 780 dans les ministères (9%) ; plus des deux tiers des agents dans les établissements publics administratifs (EPA). 294 016 à la fonction publique territoriale (20%) et 109 709 à la fonction publique hospitalière (12%).

De 1990 à 2002, leur part baisse dans les ministères (de 10% à 9%) et dans la FPT mais s'accroît dans les EPA et la FPH.

Les emplois aidés ont été estimés par le dernier rapport de l'observatoire de l'emploi public à 110 647 personnes (FPE). Toutefois, la typologie utilisée dit mal la réalité de la précarité et les évolutions négatives des dernières années, et ne permet pas de repérer les non-titulaires recrutés sur des crédits d'établissements ni les vacataires.

Écartant les MI et SE (52 392 en 2002), 27 189 enseignants chercheurs ou ATER, 9 007 recrutés locaux, l'administration évalue les « autres non-titulaires » à 92 917. Parmi eux les MA et contractuels de l'Éducation nationale.

À l'Éducation nationale, l'état des lieux est plus fin. En janvier 2005, 24 300 enseignants, CPE, COPsy, formateurs non-titulaires sont employés : 3 500 MA, 15 800 contractuels, 5 000 vacataires contre 43 400 en 2002. Le chômage très important explique en grande partie la différence. Le bilan établi sur 3 sessions (2001, 2002, 2003) de la loi Sapin (titularisation par concours réservés, examens professionnels ou recrutement sans concours) est de 25 563 titularisations dans la FPE. Les données sont lacunaires dans les autres fonctions publiques.

À l'Éducation nationale, l'estimation établie sur quatre sessions pour 30 000 ayants droit enseignants est de 13 171 personnes titularisées par ces dispositifs. Il reste 6 200 ayants droit non titularisés, la différence s'expliquant par la réussite des intéressés aux concours ordinaires ou par leur départ de la fonction publique.

Tous concours confondus, 21 677 agents non titulaires ont été titularisés en quatre sessions. Du fait de la régression des emplois offerts, les admissions n'ont cessé de diminuer de 2001 à 2004 : 6 928 ; 6 346 ; 5 058 et 3 345.

Spécificité de nos missions

Statut *ou* contrat

Comment doivent être définies les conditions de recrutement, d'emploi, de rémunération et de travail des fonctionnaires? Par le statut ou par le contrat? La question est à nouveau posée par le ministre de la Fonction publique.

Somme toute, la différence entre le contrat et le statut est assez simple: le statut est imposé (par le Parlement pour la partie législative, par l'exécutif de l'État pour la partie réglementaire), le contrat lui est le résultat d'une négociation à laquelle chacune des parties donne son accord.

L'obligation d'arriver à un accord, dans le cas d'un contrat, est-elle un levier puissant pour imposer des améliorations pour les personnels? Oui pensait la CGT, au lendemain de la guerre, qui avait fait le choix de défendre, pour les fonctionnaires, le contrat contre le statut finalement imposé par De Gaulle et Maurice Thorez. D'abord ce levier n'est pas aussi puissant qu'on peut le croire: il suffit de voir les dif-

ficultés des organisations syndicales du privé dans le cadre des accords de branche ou des conventions collectives. Surtout le contrat nie la spécificité des missions exercées par les fonctionnaires.

C'est parce que les missions exercées par les fonctionnaires sont des missions essentielles pour les citoyens, pour l'existence et l'avenir du pays, qu'il apparaît indispensable que l'action des fonctionnaires et leurs conditions d'exercice soient déterminées sous la responsabilité du citoyen, donc du Parlement ou du pouvoir politique qui en découle, c'est-à-dire le gouvernement. Ces règles, fixées par la loi, constituent une forte protection contre l'arbitraire ou les aléas liés au changement de majorité politique. C'est aussi ce qui fonde l'indépendance des fonctionnaires au regard d'une hiérarchie administrative qui n'a pas la légitimité d'aller à l'encontre de règles dont elle n'est pas détentrice. Enfin, le recrutement par concours, par un jury in-

dépendant de l'employeur, sur des épreuves anonymes, donne les garanties d'équité et de non-discrimination qui sont sans égal dans le secteur contractuel.

Aujourd'hui contre les missions que l'État a à assurer, contre le droit de la Nation de définir ces missions et leurs conditions d'exercice, le gouvernement tente de vendre les vertus sociales du contrat. En fait son objectif est simple. C'est tenter d'individualiser le plus possible les règles applicables aux fonctionnaires dans le cadre de négociations locales collectives voire individuelles avec la volonté de casser les solidarités entre les fonctionnaires. C'est aussi tenter de faire glisser du national au local la définition d'une partie des missions de l'État et donc des conditions de recrutement, d'emploi, de service et de rémunération des fonctionnaires avec le lot d'inégalités qui en découle. Bref, les défenseurs de l'intérêt général ne sont manifestement pas là où les voit le gouvernement. ■

Dépense publique

Développer *la Fonction publique*

Le gouvernement s'est fixé pour objectif de réduire le nombre des fonctionnaires, s'appuyant sur le constat qu'ils sont, en France, plus nombreux en moyenne que dans d'autres pays développés. D'un autre côté, les citoyens se plaignent souvent que les enseignants malades ne sont pas remplacés, qu'il n'y a pas assez d'infirmières dans le service où ils sont hospitalisés, que les gendarmes n'ont pas le temps d'enquêter sur les vols à la roulotte. Difficile d'y voir clair!

Le nombre de fonctionnaires dépend des missions que l'État estime devoir remplir, de la ma-

de la solution adoptée, donc de choix politiques. En France, traditionnellement, on demande beaucoup à l'État. Aujourd'hui, ce choix collectif privilégiant solidarité et justice sociale est remis en cause par les contraintes économiques et la montée de l'individualisme. Pourtant, une fonction publique forte est plus nécessaire que jamais.

Il faut en effet apprécier les moyens consacrés aux services publics à l'aune des problèmes que ceux-ci doivent résoudre. Lorsque le chômage détruit le lien social et compromet l'intégration de cités entières, le rôle de réparation

cohésion sociale demande d'énormes efforts aux services de protection sociale, de sécurité, d'éducation. Ces efforts déjà importants doivent être amplifiés.

Il n'est pas possible pour autant d'évacuer le débat sur l'efficacité de l'intervention publique. Dans le secteur privé, le moteur de l'efficacité est le profit. Quels moteurs peuvent le remplacer dans le secteur public? Le sens du service public, le contact avec les demandes du public sont importants mais insuffisants. La transparence, le contrôle démocratique, la multiplication des comparaisons sont essentiels. Mais une fonction publique moderne, qualifiée et efficace coûte cher et les dépenses publiques sont élevées en France. Comment la financer? Rappelons que les impôts d'État ont tendance à baisser et que les taux d'imposition prétendument insupportables sont inférieurs à ceux des années 60. Les prélèvements nets supportés par les ménages aisés sont inférieurs en France à la moyenne européenne. Il y a donc de la marge pour une politique de suppression des niches fiscales et de taxation des revenus financiers ou des stock-options. D'autre part, les dépenses de cohésion sociale, d'éducation, de recherche sont porteuses de croissance économique et les questions de financement seraient faciles à régler avec plus de croissance. Il n'y a donc aucune fatalité à l'appauvrissement de l'État. Donner des moyens à la fonction publique est au contraire une politique d'avenir. ■



© Nicole Jobye

**Il faut apprécier
les moyens consacrés
aux services publics
à l'aune des problèmes
que ceux-ci doivent
résoudre**

nière dont il le fait et de l'efficacité avec laquelle il le fait. Par exemple, comment régler le problème des personnes âgées dépendantes? Il est possible de demander aux familles de s'en occuper, d'aider fiscalement l'embauche d'aides ménagères et l'accès à des maisons de retraite privées ou d'en faire un service public accessible à tous et financé par l'impôt. Le nombre de fonctionnaires dépend évidemment

des services publics est essentiel mais très lourd. Il est donc impossible de comparer le nombre de fonctionnaires nécessaire dans une société harmonieuse de plein emploi et dans une société plus fragile. La société française est déstabilisée depuis plus de vingt ans par le chômage de masse, la concurrence européenne et mondiale, les changements techniques et culturels. Colmater les brèches, maintenir la

Entretien avec Anicet Le Pors

« Le statut général est attaqué de front »

L'US: Au ministère de la Fonction publique et parmi ceux qui voudraient à toute force transformer la fonction publique, c'est une sorte de lieu commun de dénoncer le statut général, qui serait trop « rigide » et qui empêcherait de prendre en compte les besoins des usagers et des personnels. Partagez-vous cet avis ?

Le statut général des fonctionnaires n'est pas un texte sacré. Peu de textes d'une telle longévité ont été aussi souvent adaptés. C'est un texte vivant. Le débat n'est pas entre ceux qui ne voudraient rien changer et ceux qui veulent aller de l'avant, le problème qui se pose est le sens des réformes qui doivent être faites. J'aurais moi-même des modifications à proposer à ce texte que j'ai pourtant porté sur les fonts baptismaux. La vraie question est donc de savoir si l'on reste fidèle aux principes républicains ayant fondé le statut de 1946, et repris en 1959 et 1983.

Prenons l'exemple de la mobilité, c'est en 1983 qu'elle est inscrite dans le statut comme une garantie fondamentale des fonctionnaires. Elle impose que les grandes références de l'ensemble des fonctionnaires soient les mêmes, dans la fonction publique de l'État et aussi, avec l'extension des garanties statutaires à des millions de personnes en plus en 1983, dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière. Une première dégradation a été introduite par la loi Galland de 1987 qui opérait une transformation des corps de la fonction publique territoriale en cadres, réforme nuisible à la comparabilité. Les projets d'aujourd'hui de la même façon rendent confuse cette comparabilité, ce qui constitue un obstacle à une mobilité qui doit s'exercer dans la transparence et l'équité. En fait, ce qui est recherché c'est la possibilité d'affecter les personnels en fonction des besoins, un peu comme on fait son marché, sans référence à l'appartenance à un corps au risque d'une déprofessionnalisation, glissant ainsi d'une fonction publique de carrière à une fonction publique d'emploi.

L'US: Quels sont les éléments qui vous conduisent à critiquer les réformes en cours, que ce soit la mise en œuvre de la LOLF ou les projets de R. Dutreuil sur les cadres statutaires ?

Anicet Le Pors: Le projet de cadres statutaires introduit une référence unique à la fois statutaire et indiciaire, mais il diminuerait aussi les spécifications fonctionnelles des uns et des autres.

Il y aurait des raisons défendables de procéder à des réformes dans la gestion de corps. Dans la gestion des corps, par exemple priorité est donnée actuellement lors de l'affectation sur un emploi, aux membres d'un corps

par rapport à ceux qui y arrivent par détachement ; or dans certains cas il y a bien peu de différences entre eux, c'est le cas par exemple entre les greffiers des juridictions administratives qui dépendent de l'Intérieur et ceux de la Justice. On pourrait imaginer d'ouvrir plus les corps pour pourvoir les emplois vacants. Une réforme de la procédure de détachement serait donc souhaitable, sans pour autant rendre fongibles tous ces corps.

De même en ce qui concerne la LOLF, il ne serait pas sans fondement de rationaliser la dépense publique et de donner plus de liberté de gestion aux fonctionnaires et, partant, plus



© DR

de responsabilité. C'est surtout la combinaison des cadres statutaires et de la LOLF qui est nocive.

La LOLF imposerait d'être plus strict dans les règles statutaires et non pas moins. La fongibilité asymétrique⁽¹⁾ que prévoit la LOLF ne peut que peser sur l'emploi et favoriser l'utilisation de contractuels. On a une approche de la gestion micro-économique quand il faudrait une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, ce qu'on ne fait jamais sinon sous forme de réduction du nombre de fonctionnaires. Ajoutons que les choix de glissement de crédits et leur usage seront marqués par une très grande subjectivité, il y a un vrai risque de réduction du contrôle, voire de clientélisme, et à la limite de corruption.

Il faut sur ce point relever ce paradoxe qu'alors que l'on parle partout d'évaluation, le Plan soit étouffé, le Conseil national de l'évaluation supprimé ou la direction de la prévision au

ministère des Finances dissoute dans un ensemble plus vaste dominé par le Trésor.

L'US: Comment pèse le contexte européen sur les évolutions de la fonction publique française ?

Anicet Le Pors: Le projet de Traité constitutionnel s'attache plus à la notion de services d'intérêt économique général qu'à celle de fonction publique. Il est très défavorable à la conception française de la fonction publique. La spécificité de cette dernière est d'être très extensive, les garanties statutaires doivent couvrir tous ceux qui participent à l'exercice du service public. Ailleurs, on promeut une conception restrictive centrée sur les fonctions régaliennes. De fait, sans le dire, la réforme Dutreuil vise à aligner la fonction publique française sur un modèle européen d'une fonction publique restreinte avec des contraintes statutaires fortes (limitant par exemple considérablement le droit de grève), tous les autres agents publics étant soumis à des contrats.

L'US: Pensez-vous que la prise de conscience du caractère négatif de ces évolutions soit suffisante ?

Anicet Le Pors: Je regrette que la réaction syndicale ne soit pas suffisamment forte sur ces questions. Le statut général est attaqué de front. Les organisations syndicales sont pourtant en position de refuser la réforme projetée, par la masse de ceux qui sont concernés, en s'appuyant sur l'histoire même du statut. Je ne crois pas que R. Dutreuil soit en position d'imposer ce type de réforme si se lève une opposition résolue.

Il est dommage d'ailleurs de mon point de vue que les enseignants soient peu sensibles au statut général car c'est lui qui contient les garanties fondamentales et les grands principes. Ce qui n'empêche pas les dérogations prévues par les statuts particuliers, notamment les leurs. La majorité des fonctionnaires dérogent d'ailleurs au statut général sur tel ou tel aspect, pour des raisons justifiées. Dans ce cas, la dérogation n'est pas une dénaturation du statut mais l'application d'une spécificité. ■

(1) Possibilité de transformer des crédits d'emplois en crédits de fonctionnement mais non l'inverse.

Anicet Le Pors, conseiller d'État, ancien ministre de la Fonction publique et des réformes administratives, a été à ce titre l'artisan de la refonte du statut général de la fonction publique en 1983.