

SECTEUR SPDS : SERVICE PUBLIC et DEVELOPPEMENT SOCIAL

Jean Michel Drevon - (V2 avril 18)

En janvier 2001 à La Rochelle, le 3^{ème} congrès de la FSU adopte à 80% des délégué.e.s le Thème 2 dont l'intitulé parle de lui-même : *"Les missions des divers services publics dans l'Éducation, la formation de la jeunesse. Quelles évolutions des métiers et des carrières ?"*

Il commence ainsi *"Les services publics jouent un rôle de plus en plus important dans la formation des jeunes. Ils doivent pouvoir contribuer davantage encore à leur réussite. Les moyens nécessaires doivent leur être attribués la situation de leurs personnels est aussi déterminante."*

On le voit le tropisme "éducation nationale" est total. Plus encore, l'essentiel du thème porte, en réalité, sur les conditions de travail et de carrière des personnels du ministère de l'EN. Même si deux petits paragraphes rappellent que la FSU syndique aussi au ministère de la justice (800 signes !) et de la jeunesse et des sports (600 signes). Ce sont donc sur 19 pages et 55 000 signes ce que plus tard nous appellerons la partie statutaire Fonction publique – elle-même réduite essentiellement aux fonctionnaires de l'EN – qui est traitée. Une analyse, une réflexion, des propositions sur LE service public, les services publics ? Il n'y en a pas !

C'est en février 2004, à Perpignan, que le thème 2 devient : **"Les services publics et leurs agents"** et se décompose en deux parties l'une intitulée **"Défendre et transformer les services publics"** 10 pages et 37 500 signes pilotée par le secteur SP, l'autre **"Un statut amélioré pour des personnels mieux formés et mieux payés"** 13 pages et 47 500 signes pilotée par le secteur situation des personnels. On retrouve cette nomenclature dans tous les congrès qui suivent.

Si nous ouvrons ce document sur la FSU et le service public par ces rappels c'est pour souligner que la FSU souffrait, sur cette question des services publics, de plusieurs handicaps.

D'abord, tout comme la FEN dont elle est issue, son implantation essentiellement Éducation Nationale au départ, fait qu'elle connaît le service public à travers le prisme d'un ministère exceptionnel à plus d'un titre. Le ministère de l'éducation nationale ! Qualifié de "régalien" par ceux qui mettent l'école au même rang que la justice ou l'armée, "d'armée rouge" par ceux qui dénoncent son centralisme et sa puissance, de "mammouth" pour celui qui voulait en découdre, il possède, de fait, plusieurs spécificités. Sa mission d'abord, qui mobilise tous les français à travers leur attachement à l'école publique, gratuite et obligatoire. Ensuite les mobilisations citoyennes qui en découlent régulièrement et corrélativement les organisations de parents d'élèves et les associations comme la FOL¹ en font un service public particulier dans son rapport aux usagers et aux citoyens. Son importance numérique avec près d'un million de fonctionnaires, lesquels sont plus syndiqués qu'ailleurs et où la FSU, après la FEN possède une majorité incontestée. Tout cela contribue à fausser la perception de la réalité diverse et compliquée des services publics et de leurs missions et de leur rapport avec les usagers.

La "forteresse enseignante" qui de par le nombre, la syndicalisation forte et la conflictualité reconnue, assure la première place de la fonction publique d'État à la FSU l'oblige et la pénalise dans le même temps. Comme le dit très bien Anne Feray dans son introduction au chapitre "Fonction Publique" : *"Si cette situation oblige la FSU à être très attentive à la situation de ces personnels et porteuse de leurs revendications, elle doit en même temps appréhender les questions relatives à la Fonction publique dans leur généralité. Or la réglementation dérogatoire concernant les carrières enseignantes, l'évaluation et les services de ces*

¹ Fédération des Œuvres Laiques,

*personnels lui rendent nombre de dossiers peu familiers.*² Sa force se transforme donc parfois en faiblesse. Ce qui est vrai sur le plan statutaire l'est aussi sur les dossiers du service public. Elle méconnait, concrètement, assez profondément les services publics locaux, la santé sans même parler des grandes entreprises de SP (La Poste, EDF, SNCF...).

A cela s'ajoute une deuxième raison. Il faut rappeler que la France connaît un décalage important par rapport à l'offensive néo-libérale qui fait rage depuis 1975. Les années 70 et 80 ont exprimé la crise du mode de régulation issu de la dernière guerre, puis sa large remise en cause (la grande vague libérale), avec notamment une offensive contre les services publics et le « tout État ». Alors que Reagan (81-89) et Thatcher (79-90) la mène avec brutalité depuis le choc pétrolier de 1973, la France porte la gauche au pouvoir en 1981. C'est plus qu'un "contretemps" ! Les deux premières années des gouvernements Mauroy, premier ministre de François Mitterrand, se caractérisent par une série de mesures économiques à rebours des autres pays. La loi de nationalisation du 13 février 1982 entraîne la nationalisation de banques (les 36 premières banques de dépôt, ainsi que Paribas et Suez) et de grands groupes industriels (CGE, PUK, Rhône-Poulenc, Saint-Gobain, Thomson). Le gouvernement octroie une augmentation du SMIC de 10 %, des allocations familiales et logement de 25 %, handicapés de 20 %, la durée légale du travail portée à 39 heures, la 5e semaine de congés payés, il crée l'impôt sur les grandes fortunes. Le gouvernement accorde la retraite à 60 ans. Les lois Auroux sur le droit du travail transforment profondément les relations de travail en France. Enfin, la loi Quilliot modifie les droits et les devoirs des bailleurs et locataires. Toutes ces mesures sont accompagnées par un premier blocage des prix, par la fin de l'indexation des salaires sur les prix et par un durcissement du contrôle des changes.

Quand, après le tournant de 1983, évidemment perçu beaucoup plus tard, les gouvernements vont tenter de "rattraper le retard" ils se heurteront à une résistance particulière liée à une spécificité incontestable du mode d'organisation de la régulation en France, avec une place considérable de l'État nation, des services et des entreprises publiques comme vecteur de celle-ci mais aussi au statut des personnels. C'est d'ailleurs à l'occasion du mouvement de Décembre 95 que la FSU, qui va se jeter de toutes ses jeunes forces dans le combat interprofessionnel, va avoir l'occasion de commencer à bousculer ses handicaps propres et à se frotter aux autres secteurs de la fonction publique. Cela se traduit notamment par sa participation au débat sur les Services Publics à la française, puis aux États Généraux du mouvement social, puis à ATTAC. La FSU commence à réfléchir à ces questions, à rencontrer d'autres forces qui avaient une autre expérience. Même si le champ de la FSU reste un obstacle à une perception fine de la question des services publics sa participation au mouvement interprofessionnel lui a donné l'occasion d'apprendre un peu.

Il n'est donc pas très surprenant que la FEN autonome, puis la FSU aient eu des difficultés dans un premier temps à prendre toute la mesure des questions de la réforme de l'État qui ne seront ensuite reprises et amplifiées par l'Europe qu'après 1986³ et plus concrètement avec le traité d'Amsterdam (1997) qui introduit la notion de SIEG⁴.

Si les textes, adoptés en 2004 (20 ans après 1983 !), traduisent donc un virage sérieux sur ces questions, avec corrélativement l'ouverture de son champ de syndicalisation, il est manifeste que la FSU et son secteur restent marqués, alors, par une connaissance très théorique (idéologique) de la réalité des services publics hors EN, de leurs missions, de leurs modes d'administration. Elle va devoir assurer un travail énorme, tant théorique que sur le plan organisationnel, sous la pression continue des attaques qui se déploient tout azimut.

²Anne Feray dans le chapitre Fonction publique V3- mars 18 Pour une autre conception du Service public

³Voir note de JMD du SPDS ..\..\Livre 2010 et retraite\Note sur Europe et Services Publics.rtf

⁴L'article 16 du traité - TCE 1997 - et l'article 36 de la charte (Nice 2000) ont introduit les notions de SIEG.

Le conseil de Barcelone, puis le parlement européen ont même demandé à la commission qu'une directive cadre concernant les SIG soit rédigée pour la fin de l'année 2002. Celle-ci, de façon dilatoire, a décidé d'ouvrir un débat public et de publier un livre vert (mai 2003).

Le secteur SP est au départ essentiellement animé par l'EE⁵, le représentant du SNES et celle du SNEP. C'est très peu. Il va au fil des années s'élargir et surtout se renforcer, se diversifier par la participation active de militant.e.s des autres ministères et de la territoriale. Notons cependant la difficulté du SNUipp, pendant longtemps, à prendre toute sa place dans ce travail. Syndicat en construction, confronté sur son champ à une réalité intersyndicale très compliquée, il mobilise toutes ses forces, à juste titre, dans son développement et la prise en charge de ses personnels. A cela s'ajoutera plus tard une autre différence : en effet, cerise sur le gâteau, au sein même de l'EN la réalité du premier degré, qui est quotidiennement confronté aux politiques des collectivités territoriales et celle du second degré totalement "national" rend la lecture et la réaction aux diverses mesures gouvernementales spontanément différentes. On le verra notamment sur la décentralisation puis sur la déconcentration, par exemple, du mouvement des enseignants du second degré.

En 2002 la revue Sciences humaines⁶ publie un dossier "Les métamorphoses de l'État". En 2004 c'est la revue Alternatives économique qui édite un Hors série "L'État"⁷. C'est que, 20 ans après le tournant de 1983, la "réforme de l'État" est à l'ordre du jour, et qu'elle se heurte à la résistance de la société et des fonctionnaires. Les gouvernements successifs, avec quelques années de décalage comme on l'a vu et faisant face aux résistances du modèle social qu'elle veut détruire, appliquent la même réponse politique que tous les pays développés au choc de la fin des années 70. *"Désinflation compétitive, intégration régionale (Europe et régions), déréglementation, privatisation, globalisation, multiplication des autorités de régulation non élues."*⁸ S'il est incontestable que la "réforme" avance, elle se heurte régulièrement à des réactions importantes. 1995 bien sûr qui à partir de la mobilisation contre le plan Juppé de réforme de la sécurité sociale et des retraites pose la question du service public à la française, puis l'échec de Claude Allègre qui voulait témérairement dégraisser le "mammouth" de l'Éducation tout comme celui de Claude Sauter qui proposait une réduction des effectifs de l'administration fiscale.

Pour en rester à la réforme de l'État, la FSU et l'intersyndicale FP seront confrontées, à partir de 2002, à quatre chantiers interministériels qui interagissent. Un chantier structurel : la décentralisation et la réforme de l'administration territoriale. Un chantier budgétaire : la LOLF. Un chantier managérial : la modernisation des ressources humaines. Un chantier qualitatif : la simplification des procédures et les politiques en faveur des usagers.

La mise en œuvre de la LOLF

Dès le lendemain du congrès de La Rochelle la FSU et son secteur SP découvrent la mise en œuvre de la LOLF⁹. Alors que le budget de l'État était débattu et voté en référence à l'ordonnance de 1959, le 1^{er} aout 2001 les deux assemblées votent à l'unanimité (abstention des député.e.s communistes) la nouvelle loi de finances. Michel Sapin déclare au Sénat « *La réforme que vous voterez dans un instant vaut tous les grands soirs de la réforme de l'État* » et Laurent Fabius précise "« *La lettre de cette loi est celle d'une réforme des mécanismes budgétaires et financiers de l'État, son esprit et notre choix, c'est une réforme en profondeur de l'État* » (22 nov. 01). Le bouleversement est tel qu'il faut trois ans de préparation pour la mettre en œuvre. En Sept 2004 le PLF 2005 est une version test du budget selon les règles de la nouvelle constitution financière. Sept 2005 le PLF 2006 est préparé, discuté, voté, exécuté en application du nouveau dispositif. Cette loi permet en principe de penser l'action publique en termes d'objectifs à atteindre et d'évaluer des programmes en fonction de l'accomplissement des missions. Mais d'une part en globalisant les crédits, en permettant de faire glisser des crédits de rémunération vers des crédits de fonctionnement et en interdisant

⁵C'est le résultat d'un accord à la création de la FSU. Il est sûrement symptomatique que l'on ait attribué à l'EE un secteur alors considéré comme "sans grands enjeux". Comparé aux secteurs "éducatif" et "situation des personnels".

⁶Sciences humaines N°133 décembre 2002

⁷Hors série N°61 – 3^{ème} trimestre 2004

⁸Elie Cohen in dossier de Sciences Humaines P40

⁹Loi Organique relative à la loi de finance, réforme constitutionnelle, votée en aout 2001.

l'inverse¹⁰ cette loi est une machine visant à limiter les dépenses de rémunérations, à restreindre l'emploi public et favoriser la précarité. D'autre part la réorganisation des budgets et la globalisation dans des programmes et des BOP percut le¹¹ organisation traditionnelle par ministère et préfigure déjà ce que sera la Réate¹¹. Elle renvoie aux orientations de la circulaire Rocard sur la modernisation de l'État. C'est à tous les étages de l'État un bouleversement, de nouvelles procédures qui confrontent l'administration et les syndicats à des pratiques et donc des adaptations conséquentes. Le secteur SP va multiplier les stages dans les SD pour expliquer et armer les équipes fédérales et des syndicats nationaux. Cette véritable campagne de formation dans les départements et les SN va largement influer sur la prise en compte par les cadres intermédiaires de cette dimension du Service Public. Si les "gros" syndicats de la FSU, sans nier les risques de la nouvelle loi, ont tendance à penser que cela sera difficile à appliquer dans leurs champs et tentent de freiner au maximum sa mise en œuvre, les syndicats "non enseignants", de l'EN et des autres ministères y sont très sensibles.

Cela d'autant que dès 2003 Jean-Pierre Raffarin met en œuvre l'ACTE II de la décentralisation puis en 2004 l'ouverture d'un processus de déconcentration qui trouvera son véritable aboutissement dans la RéATE de 2010. « *A côté de l'État, la Région doit être l'échelon de la cohérence et de la stratégie. Ses compétences la destinent aux politiques d'orientation des hommes et des territoires* »

L'acte II de la décentralisation

Le 28 février 2003 J.P.Raffarin annonce donc à Rouen le transfert de compétence aux régions se traduisant par la décentralisation des TOS, des assistants sociaux, des conseillers d'orientation-psychologues et des médecins scolaires en 2004. C'est peu dire que la FSU et ses SN sont peu préparés à faire face à cette nouvelle étape de décentralisation. La décentralisation de 1982 est vécue comme un abandon des prérogatives de l'État, les collectivités territoriales sont méconnues, au mépris d'une réalité pourtant dénoncée par les SN le caractère national est toujours présenté comme une garantie d'égalité. Seul un mandat du SNES sert à dégager en touche quand cette question est posée "*la FSU considère qu'envisager une nouvelle étape de décentralisation imposait au préalable de faire un bilan de la décentralisation initiée au début des années 80 afin, en particulier, d'en corriger les dérives.*"¹² Alors que le triptyque européen (Europe-Régions-Intercommunalités) est en train de s'imbriquer dans le triptyque républicain (État-départements-communes), alors que l'aspiration citoyenne est forte pour peser sur les élu.e.s et que des scandales (sang contaminé, Vache folle...) démontrent que la gestion nationale par l'État n'est pas une garantie. Plus profondément le "monopole" apparaît de plus en plus comme un système des «grands corps» qui confisque la décision et vide le débat public contradictoire de ses enjeux. L'état apparaît comme « ordre républicain » uniforme résistant aux diversités alors que le "local" est spontanément vécu comme plus "proche et donc plus démocratique"¹³. On le voit les questions que cela soulève sont nombreuses, explosives et vont très vite obliger à réfléchir et à redéfinir nos mandats.

Ce n'est évidemment pas le lieu ici de revenir sur la formidable mobilisation de l'EN en 2003¹⁴ dans laquelle la FSU joua un rôle décisif. La décentralisation sera le moteur du départ de la lutte – spécifiquement dans le second degré - alors que c'est le volet "retraites" qui va permettre l'élargissement au premier degré. Par contre il est instructif de regarder comment la FSU et ses syndicats construisent leur rapport de force "contre" (cette préposition fera largement débat dans la FSU notamment avec le SNUipp) la décentralisation de ces personnels. Il ne pouvait en effet s'agir de défendre l'idée que l'État était le seul acteur du service public digne de ce nom et donc en corollaire que seule la fonction publique d'État était acceptable. Même si à cette époque la territoriale est absente des champs de syndicalisation de la FSU le travail engagé et le

¹⁰Fongibilité asymétrique

¹¹ Réforme de l'Administration Territoriale de l'État – voir plus loin.

¹²Thème 2 congrès de Perpignan

¹³Même s'il s'agit d'une illusion comme la pratique le démontrera souvent.

¹⁴Voir le chapitre "La FSU et les mouvements sociaux"

témoignage du SNUipp interdisent de laisser penser que la fonction publique territoriale serait une "sous" fonction publique. Même si dans le feu des débats nous n'en étions parfois pas loin. Dans le premier degré les ATSEM prouvaient que l'on pouvait être agent d'entretien et fonctionnaire territorial et nul ne réclamait d'ailleurs leur intégration à la FPE. D'où le décalage entre le premier et le second degré sur cette question. C'est donc autour des missions et de leur champ d'application que la mobilisation s'est construite. La défense du maintien des TOS dans le ministère de l'EN c'est ainsi construite autour de la notion d'équipe éducative, tout comme pour les assistantes sociales ou les CoPsy. Il s'agissait bien de défendre la spécificité des missions, le concept d'équipe éducative mais aussi d'interroger les risques qu'un passage aux départements ou aux régions représentaient en terme de menaces d'externalisations voire de privatisation et surtout d'inégalités territoriales. Il est significatif que le mouvement ait démarré dans des établissements ZEP, à la fois sur la question de moyens (il y avait eu des mouvements nationaux après les annonces de Ferry) et sur la question des inégalités. Cette question des inégalités a été constamment mise en avant par la FSU sur le sujet de la décentralisation. Dans la discussion sur la loi c'est là dessus qu'elle a beaucoup insisté et obtenu quelques mesures. Cet angle d'attaque a permis dans le second degré un combat commun des différentes catégories de personnels.

Le puissant mouvement du printemps 2003 conduit le gouvernement à des reculs significatifs sur certains points essentiels (pilotage par les régions de la formation professionnelle, transferts des assistantes sociales, des médecins scolaires, des COPsy et de leurs missions, expérimentation de l'élargissement de l'autonomie des établissements de second degré,...). Mais le transfert des TOS des EPLE, la décentralisation dans la Culture, l'expérimentation pour la protection judiciaire de la jeunesse, la détermination des secteurs de recrutement des collèges par le Conseil Général, la régionalisation de l'AFPA, des dispositifs en faveur des chômeurs, le transfert vers les régions de la coordination du réseau d'insertion des jeunes (MLE, PAIO) s'imposent bel et bien. Le transfert des TOS (près de 95 000) qui vont majoritairement et rapidement trouver leur place dans les régions et les départements va avoir des conséquences importantes pour la FSU. Même si la possibilité d'opter pour le maintien dans la FPE existait c'est très vite et massivement que les TOS optent pour la FPT. Il est d'ailleurs significatif que lors de ce même congrès de Perpignan qui suit le mouvement de 2003 et alors que se pose la question de l'entrée du SNUCLIAS dans la fédération parmi les arguments des opposants à cet élargissement de notre champ, la question des TOS reviennent. N'est-ce pas accepter finalement leur décentralisation que d'ouvrir notre champ de syndicalisation à la FPT ?

Un débat a porté sur la question controversée de la clause de compétence générale. Alors qu'elle s'appliquait à tous les niveaux la question de sa suppression pour les départements et les régions était régulièrement posée. Pour certains il fallait la combattre car elle permettait à l'État de se désengager en postulant que les CT se substituaient à ces abandons. Ce qui, de fait, et même si c'était involontairement, contribuait aux inégalités territoriales. L'exemple de La Poste et des rythmes scolaires permet en effet de mesurer cette logique inégalitaire. Pour d'autres la supprimer c'est aussi interdire aux CT de répondre aux besoins, aux demandes de leur population. L'exemple du département du Val de Marne se substituant à ses communes pauvres pour construire des crèches étant exemplaire.

Plus globalement les débats sur la décentralisation vont amener la FSU à aborder dorénavant la question sous la forme " Quels Services Publics ? À quels niveaux ?". Ainsi au congrès de Marseille la FSU écrit "*Le fait d'échapper à la logique marchande pas plus que la dimension nationale des services publics ne garantit une réelle égalité. Les inégalités territoriales, les déficiences des services publics face aux inégalités sociales restent des réalités combattues quotidiennement par les usagers et les personnels.*" C'est aussi en ces termes que la réflexion sera proposée dans les cadres multiples de défense et de promotion des SP.

La réforme de l'administration territoriale de l'État : la RéATE

Il y a toujours un décalage entre les décisions de décentralisation et l'adaptation de l'État à une nouvelle répartition des rôles. La décentralisation de 1981 attendra 1992 pour voir les premières mesures de réforme territoriale. De même si en 2004 quelques décisions portant sur le renforcement du rôle du préfet à l'égard des directions départementales déconcentrées et la décentralisation laissent présager ce qui est envisagé, chaque ministère a conservé ses propres structures locales ce qui a pu conduire à un fonctionnement « vertical » des services déconcentrés de chaque ministère. L'Acte II de la décentralisation mené à partir de 2004 n'apporte pas d'évolution majeure concernant l'administration territoriale d'État.

C'est à partir de 2007, dans le cadre plus large de la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) qu'une réforme de l'administration territoriale de l'État va se mettre en place. Celle-ci veut modifier le référentiel de l'action de l'État au niveau local, en le faisant passer du département à la région. Dans le même temps se développe le NMP¹⁵ venu des pays anglo-saxons. On fait remonter ce mouvement à une circulaire publiée en 1990 par Michel Rocard consacrée à la "modernisation de l'État". Comme le souligne Gérard Aschieri et Anicet Le Pors¹⁶ *"Si le NMP a eu autant de succès, c'est qu'il semble relever d'une démarche de bob sens, sans aller jusqu'à remettre en cause le statut. Au contraire, le discours qui le sous-tend affirme une volonté de retour aux sources du statut. ...plutôt que de veiller aux procédures, il s'agirait de s'intéresser d'abord aux résultats. Et de substituer à une architecture de l'action publique combinant la pyramide et le silo (chaque administration agit dans son, secteur avec une impulsion qui va d'un sommet pointu vers une base large) une conception transversale et territorialisée : ce qui va être déterminant c'est l'action sur le terrain, dépassant les frontières entre administrations et corporatismes. Et les services extérieurs ne sont plus tant liés au centre par une relation hiérarchique que considérés comme des entités autonomes avec lesquelles les administrations centrales vont passer contrat."*

C'est ainsi que la réorganisation se donne également comme objectif de remettre en cause le fonctionnement des services déconcentrés, encore en lien direct avec l'administration centrale de leur ministère. Enfin, il s'agit de s'adapter au nouveau contexte issu de la décentralisation.

Le modèle de la nouvelle administration territoriale d'État est fixé par le décret relatif aux préfets et aux services territoriaux du 16 février 2010. Celui-ci attribue à l'échelon régional le pilotage de l'action administrative d'État tandis que l'échelon départemental s'occupe de sa mise en œuvre. Dans ce cadre, le préfet de région a « autorité » sur les préfets de département, afin d'assurer la cohérence de l'action de l'État dans la région. Cela se traduit par un pouvoir d' « instruction » et un droit d' « évocation », ainsi que par l'affectation des crédits des budgets opérationnels de programme (LOLF). Le préfet de département conserve des prérogatives propres (contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales, police des étrangers, ordre public).

La RéATE (Réforme de l'Administration Territoriale de l'État) engage également un resserrement et une nouvelle organisation des services déconcentrés. Ainsi, les trente-cinq directions, services et délégation précédemment stratifiés dans les régions et les départements ont fait l'objet de fusions et de regroupements. Les services régionaux, outre les rectorats, ne sont plus qu'au nombre de sept (Direction Régionale des Finances Publiques ; Agence Régionale de Santé ; Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi ; Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement ; Direction Régionale de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale ; Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt et Direction Régionale des Affaires Culturelles). De même, le nombre de directions départementales ne s'élève plus qu'à deux (direction départementale de la protection des populations et direction départementale des territoires). Une troisième, dédiée à la cohésion sociale, peut s'y ajouter pour les plus gros départements. Le décret du 16 février 2010

¹⁵ Nouveau Management Public

¹⁶ La Fonction publique du XXI^e siècle P146

réaffirme l'autorité du préfet de région sur ces services, avec la charge notamment de la gestion interministérielle des moyens de l'État.

Il faut bien mesurer le cataclysme que cela représente pour les syndicats et les personnels des différents ministères. Les responsables de terrain, devenus managers se voient fixer des objectifs par une lettre de mission et disposent d'une certaine autonomie pour les atteindre. Les fusions de services et de corps se traduisent par une perte de professionnalité des agents, source souvent de souffrance au travail.

Encore une fois, l'EN semble "préservée" puisque le Recteur semble échapper à la tutelle préfectorale. La réalité est, on le verra rapidement, beaucoup moins belle. *"La laisse est longue, mais la laisse existe"* ! disent les préfets. Cette réforme renvoie nombre de décisions, donc de combats, au niveau régional où la FSU est très souvent démunie. Si depuis octobre 2001 la FSU a fait son entrée dans les CESR, l'instance régionale de la FSU reste peu efficace et peu reconnue au sein même de la FSU. Surtout les syndicats de la FSU n'ont pas les mêmes niveaux d'organisation (département pour le SNUipp, académique pour le second degré, régional dans d'autres ministères comme le travail ou l'environnement). La FSU va devoir se réorganiser sérieusement, les équipes régionales se former à des tâches, des instances, qu'elles fréquentaient peu.

Le secteur, renforcé de façon significative par l'arrivée des nouveaux syndicats de la FSU (Inspection du travail, emploi, écologie, territoriale etc.) va comme pour la LOLF multiplier les formations départementales pour armer les sections et s'armer lui-même, face à ces bouleversements et tenter d'aider à la construction d'une approche fédérale au niveau départemental et régional.

Ce travail, ces luttes, autour de la LOLF, de la décentralisation et la déconcentration conduisent la FSU, ses SN et ses SD à une nouvelle réflexion plus globale sur l'État et les services publics. Alors qu'il est à la mode de parler de l'affaiblissement de l'État, confondant l'État et les services publics, la FSU rappelle que le propre de l'État néo-libéral est justement d'organiser la primauté du marché. Comme le dit alors Jacques Généreux¹⁷ « *L'horreur économique n'est pas la crise du politique mais la victoire d'une politique. Le défi n'est pas de replacer l'économie sous le contrôle des politiques : elle l'est déjà. Il est de remettre les politiques au service du bien commun.* » et donc *"La révolution libérale des années 80 n'appelle pas une contre-révolution étatiste qui remettrait les commandes de l'économie aux mains du pouvoir central. Elle appelle une révolution démocratique qui refonderait une culture du bien commun et remettrait les commandes du pouvoir aux mains de tous les citoyens."*

Le Service Public est Notre Richesse

C'est à Perpignan que la FSU définit le fil à plomb de son intervention *"C'est sur ces aspirations (des citoyens ndlr) que la FSU s'appuie pour préserver et démocratiser les services publics, tout en prenant en compte leurs insuffisances pour améliorer leur fonctionnement et leur efficacité."*¹⁸

L'offensive néo-libérale contre les SP qui se conjugue en privatisation massive des entreprises de SP¹⁹, attaques contre la sécurité sociale, réforme de l'État, attaques contre le statut de la FP, etc. nourrit des résistances nombreuses. Convergence nationale des collectifs de défense et promotion des SP, coordination des hôpitaux et maternités de proximité²⁰, votation citoyenne pour la Poste en 2009 etc. Sans oublier naturellement les multiples mobilisations des syndicats des personnels de la FP pour défendre leurs missions. Les élu.e.s parfois se joignent à ces mobilisations. La FSU défend, avec d'autres, l'idée que seule une mobilisation impliquant réellement le "Trépied" – usagers, personnels, élu.e.s – peut, non seulement résister, mais surtout permettre de reprendre l'offensive et de regagner le soutien de la population. Cela passe notamment par la question de la démocratisation des SP, au sens d'une association véritable des usagers, des

¹⁷ In "La Dissociété"

¹⁸ Thème 2 congrès perpignan page 4

¹⁹ 70 milliards depuis 1986 : Chirac 13, Balladur 17, Juppé 9,4 et Jospin 31 !

²⁰ La Coordination Nationale des Comités de Défense des Hôpitaux et Maternités de Proximité – CNCDHMP ou CN s'est créée officiellement aux rencontres de Saint-Affrique en avril 2004.

citoyens à la mise en œuvre des SP. Si historiquement, à la Libération, cette gestion tripartite est prévue par les textes, la réalité est loin de correspondre. C'est particulièrement vrai dans les entreprises de SP où de fait ce sont les organisations syndicales et les élu.e.s qui pilotent, choisissent, définissent. Dans la FPE si théoriquement ce sont les ministres et les députés qui choisissent, on sait que la haute fonction publique jouera un rôle essentiel, parfois même contre la volonté des élus. Dans la FPT c'est l'élu local (maire, président de département ou de région) qui a la haute main. D'où cette situation, que les gouvernements exploitent à loisir, d'un coté un soutien assez massif de la population aux services publics mais dans le même temps le sentiment qu'ils appartiennent plus aux fonctionnaires et à leurs intérêts "corporatistes" qu'aux citoyens et aux usagers. Combattre cette contradiction nécessite donc de ne pas en rester à une posture défensive mais bien de proposer de nouveaux services publics et un nouveau type de gestion. Ces questions font naturellement fortement débat, non seulement dans la FSU mais au-delà dans les confédérations et la société. Anicet Le Pors et Gérard Aschieri en résument bien la difficulté : " *L'intérêt général est au cœur d'une tension entre d'un coté élus et fonctionnaires qui ont une légitimité institutionnelle, et de l'autre des usagers qui ont des besoins et des attentes qu'il n'est ni possible ni légitime d'ignorer.*"²¹

Notons par exemple que la FSU "bénéficie" dans l'éducation de l'existence des fédérations de parents d'élèves qui même avec leurs limites sont une représentation – élue – des principaux usagers. La pratique quotidienne démontre largement que la co-construction reste très difficile, voire contestée. Les représentant.e.s des usagers sont rarement ceux et celles que l'on souhaite !

La FSU suit donc avec intérêt la création en octobre 2003 du « COLLECTIF CREUSOIS de DÉFENSE et de DÉVELOPPEMENT des SERVICES PUBLICS », qui se compose justement d'Associations, de Collectifs d'Usagers, de Syndicats, d'Élus et de Partis politiques, le fameux « Trépied ». Cela d'autant que c'est un camarade de la FSU qui l'anime²². La FSU participe à la convergence nationale qui se crée dans la foulée. Tant au niveau national que dans les départements elle participe à la mobilisation sur ces thèmes. En 2005 deux manifestations importantes l'une à Guéret en mars l'autre à Paris en novembre où 30 000 personnes défilent avec les collectifs mais aussi des structures de la CGT, la FSU et Solidaire.

Pour autant, au fil des ans et des attaques tout azimut des gouvernements successifs, la Convergence a du mal à vaincre les réticences des organisations syndicales et politiques. C'est ce débat notamment qui va conduire la FSU à chercher un cadre plus large. Elle va s'appuyer sur le travail approfondi et régulier qu'elle mène avec l'UGFF-CGT (Jean-Marc Canon), la fédération des SP (territoriale) (Baptiste Talbot) et l'équipe de Solidaires (Jean-michel Nathanson), ainsi qu'avec Anicet Le Pors.

L'appel «**Le service public est notre richesse, mobilisons-nous !**»²³ est lancé le 17 avril 2008 par la CGT (Bernard Thibaud), la FSU (Gérard Aschieri) et Solidaires (Annick Coupé) sur le plan syndical, Anicet Le Pors (ancien ministre de la Fonction publique), Jacques Fournier (ex PDG de la SNCF), Jean-Pierre Dubois de la LDH, Aurélie Trouvé d'ATTAC, Yves Salesse de Copernic et Bernard Defaix pour la Convergence, il est immédiatement, et souvent avec enthousiasme, signé par soixante personnalités représentatives d'associations (ATTAC, Droits devant, la FCPE, ACLefeu...) ; des élus et des dirigeants de partis politiques du PS, du PC, des Verts, de la LCR ; des chercheurs en sciences sociales comme Jean Gadrey, Robert Castel, Catherine Mills, Danielle Tartakowsky ou Henri Sterdyniak. Des médecins Patrick Peloux, André Grimaldi ; des artistes comme Didier Daeninckx. Il atteint très vite plus de 60 000 signatures électroniques et papier. C'est sur cette base qu'en septembre 2009 se mettra en place un collectif national qui va lancer le 17 décembre à la mutualité les **États généraux du SP (EGSP)** en présence de tou.te.s les dirigeant.e.s de la gauche, du PS à la LCR. On est alors sous Sarkozy ce qui, on le sait, rend ce genre d'unité plus facile !

²¹ La Fonction Publique du XXI^e siècle P194

²²Bernard Defaix

²³Voir en annexe le 4 pages de l'appel. ...\\..\ETATS GENERAUX\Appel SPNR\4 pages aout08\4 P FSU mobilisons3.pdf

Une année entière de travail conduira à l'adoption en janvier 2011 du Pacte d'Orly²⁴. Cela reste à ce jour un travail élaboré²⁵ collectivement sur ces questions. Malheureusement l'élection de François Hollande renverra tout cela au placard pour "la gauche".

La concurrence libre et non faussée

Il est impossible de traiter de toutes ces questions en ignorant la cadre européen. D'autant que c'est souvent en lui rejetant la responsabilité que les gouvernements privatisent, ouvrent à la concurrence et cassent les statuts. Si la FSU a toujours été très claire quant à son rejet de l'Europe libérale, elle reste bien modeste sur l'alternative pour laquelle elle combat. Trop souvent elle apparaît comme se repliant sur le seul combat défensif, indispensable mais insuffisant, contre les attaques, en France, sur les SP (Privatisations ou éclatement en activités des SP en réseau, réductions budgétaires et décentralisation des SP), quand nous n'en restons pas à l'éducation. Notre exclusion de fait de toute instance internationale confortant cette attitude. La CES, depuis sa création en 1974, est le cadre syndical dans lequel se mène les réflexions et s'élaborent les propositions. Notre absence rend toute appréciation difficile.

La FSU a donc fait le choix de s'inscrire dans la construction des forums sociaux (européens et mondiaux), cela comble en partie son déficit d'implication institutionnel, mais faute d'une articulation effective entre ce pôle et le pôle syndical sur lequel nous devrions peser, il nous arrive trop souvent d'apparaître comme une force d'appoint sans véritable possibilité de peser sur les réponses à apporter. En 2002 la délégation de la FSU au forum social de Florence est importante²⁶. En 2003 le FSE se tient à Paris et la FSU y joue tout son rôle. Elle sera encore présente, mais de façon moins significative à Londres en 2004 et à Athènes en 2006. Ensuite outre la baisse significative des FSE elle n'enverra que des représentant.e.s. Pour autant cet investissement permet de tisser des liens y compris avec des forces syndicales. Bien que non membre de droit la FSU tente de suivre régulièrement les travaux de l'EPSU (European Federation of Public Service Unions) et du CELSIG (Comité Européen de Liaison sur les Services d'Intérêt Général) auquel elle participe.

Tous les débats sont relancés, et prennent une autre dimension avec la publication, en 2004, d'une part du **projet de « Traité instituant une constitution pour l'Europe »**²⁷ et d'autre part du **« Livre vert sur les services d'intérêt général »**²⁸. Ces deux textes sont d'inégale importance. La « constitution » est évidemment fondamentale sur ces questions. Le livre vert devrait donner naissance à une directive cadre qui ne fera que préciser les choses. Mais les deux développent fondamentalement la même approche.

Si dans le projet de constitution, les SIG – Services d'Intérêt Général - sont pris en compte, cela reste de façon très restrictive. Il n'y a pas de définition de ce que pourraient être des services publics européens. La principale préoccupation semble être d'assurer l'accès de tous à un service minimum, garantissant une cohésion sociale minimum. Leur dimension structurante, des territoires, de l'économie, n'est jamais prise en compte. Les questions de démocratie, de régulation, de financement ne sont pas traitées. Au contraire l'évidence du marché comme régulateur naturel est réaffirmée. « *Le marché assure habituellement la répartition optimale des ressources au bénéfice de l'ensemble de la société.* »²⁹

Mais surtout pour l'Europe les SIG ne préjugent pas du « régime de propriété ». Une fois les missions définies, l'opérateur importe peu. Elle théorise l'idée qu'un service public ou qu'une mission de service public peut être assurée indistinctement par le secteur public ou le secteur privé : « *le fait que les fournisseurs*

²⁴Voir en annexe le pacte. ...\\..\ETATS GENERAUX\PacteEGSP_BR.pdf

²⁵En février 2017 la convergence publie un manifeste qui n'apporte guère d'éléments nouveaux.

²⁶Plus de 80 personnes représentant des SN et les tendances.

²⁷Un projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe (TECE) est signé le 29 octobre 2004 par les ministres des Affaires étrangères des États membres. Le texte devait entrer en vigueur le 1er novembre 2006 à condition que tous les États membres l'aient ratifié.

²⁸<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=LEGISSUM%3AI23013>

²⁹art 22 livre vert Commission Européenne sur les SIG.

de services d'intérêt général soient publics ou privés n'a pas d'importance dans le droit communautaire” (livre vert). En même temps le livre vert doit reconnaître que l'intervention publique apparaît parfois nécessaire, “ *Cependant, pour certains services publics d'intérêt général une intervention publique peut s'avérer nécessaire (...) pour répondre au risque de sous-investissement à long terme (...)* ”. On est donc très loin des conceptions de Services Publics et de Fonction Publique qui se sont exprimées par exemple dans les mobilisations du printemps 2003. Logiquement la question du statut des personnels chargés de ces missions ne se posent évidemment pas ! Certes nous n'associons pas automatiquement SP et FP, mais de là à tirer un trait sur cette question au nom de la diversité des situations nationales n'est-ce pas aller un peu vite. Cela d'autant que les deux conceptions de la Fonction Publique (d'emploi ou de carrière) cohabitent et que « naturellement » c'est la conception anglo-saxonne (d'emploi) qui s'impose !

C'est notamment en s'appuyant sur le travail du secteur sur toutes ces questions décisives de service public que la FSU se prononcera sur le fond contre le TCE en 2005. Le secteur sera aussi, de fait, un des porteurs de la demande d'entrée dans la CES. Demande qui se heurte à de très forte opposition dans la FSU. Le congrès de Perpignan adopte la position suivante : *"5.22. Dans l'immédiat, la FSU doit prendre les contacts nécessaires pour adhérer à l'Internationale de l'Éducation et au CSEE pour ses composantes éducation et recherche, et à l'Internationale des Services Publics pour ses autres composantes. L'adhésion à l'IE de la FSU sera basée sur la participation des syndicats nationaux du secteur de l'éducation et financée par une contribution spécifique de ceux-ci."* La demande d'adhésion à la CES sera finalement adoptée au congrès de Lille sans que cela aboutisse concrètement tant les oppositions restent fortes parmi les organisations confédérées.

JMD le 27 mars 2018

PS : Notons aussi que le secteur a été confronté à la question controversée des langues régionales pas développé ici !

Le secteur a enfin de fait géré la question de la Laïcité avec le secteur Droits et libertés au moment où d'une part le gouvernement proposait une loi sur le port des insignes religieux, visant en réalité le port du "foulard", et d'autre part le projet de constitution européenne qui dans son article 51-3 prévoyait que *"l'Union maintient un dialogue régulier avec ces églises"*. Cet article institutionnalise et impose un rôle des églises dans la définition du fonctionnement économique, social et culturel de l'Union et vise à leur donner la même place que, par exemple, les associations ou les organisations syndicales. Si sur l'Europe le débat fut facilement réglé, il en fut tout autrement sur la question du "foulard". Dans la FSU, comme ailleurs, le débat fut vif et traversa l'ensemble des composantes. Le texte de Perpignan conclut de façon clair ce débat : *"Pour la FSU envisager une loi ayant pour seul périmètre le port de signes religieux est dangereux pour la laïcité et pour la République.*