

Fonction publique

Pour une autre conception du Service public

Pour répondre aux besoins sociaux, développer l'emploi public, améliorer le service rendu et les conditions d'emploi et de travail, la FSU propose de s'appuyer sur l'expérience des personnels et de mieux les rémunérer. Cette approche permet d'articuler les différents dossiers, de se positionner en force de proposition, de répondre tout à la fois à l'objection « on ne peut pas faire autrement », à la conception d'un service public minimum et à celle d'une approche « managériale ».

Il s'agit en même temps d'impulser une dynamique exemplaire : la FSU est convaincue que *« l'augmentation du pouvoir d'achat de l'ensemble des salariés - et donc des fonctionnaires- est une des conditions de la relance de la consommation, de l'activité économique et par conséquent du développement de l'emploi »*¹.

C'est donc à partir d'une conception explicite du rôle de la Fonction publique que la FSU élabore ses revendications et son positionnement. Reconnue représentative dans la Fonction publique depuis peu, elle participe au dialogue social avec *«le souci que sa présence bouscule les usages des négociations antérieures »*². Ainsi, elle rend systématiquement compte à ses syndiqué-e-s et aux personnels des audiences, concertations ou négociations, explicitant les orientations gouvernementales et le point de vue défendu par la FSU. Cette pratique syndicale permettra à plusieurs reprises aux personnels de s'emparer des dossiers et de se mobiliser pour leurs revendications salariales, en matière de retraite, contre la précarité et d'imposer les 35 heures dans la Fonction publique.

Parmi les organisations syndicales de la Fonction publique, la FSU occupe une place singulière. Elle est la première organisation de la FPE en raison de la représentativité acquise au sein du ministère de l'Education nationale et particulièrement chez les enseignants. 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 personnels lui rendent nombre de dossiers peu familiers. Les syndicats « non enseignants » ont donc un rôle important à jouer en son sein même si leurs effectifs y sont minoritaires. Et la règle que s'impose la FSU au sein des instances consultatives de suivre l'avis des organisations représentatives des secteurs concernés, et de s'abstenir le cas échéant si celles-ci sont partagées, conjuguée au travail qu'elle va fournir sur les dossiers lui permet d'acquérir une réelle audience tant auprès des pouvoirs publics que des autres organisations syndicales. La FSU sera ainsi souvent en capacité de réunir l'intersyndicale et d'y jouer tout son rôle de proposition et de recherche de l'unité.

La FSU saura s'appuyer sur l'attachement de la population au service public, attachement qu'elle cherche en même temps à renforcer pour contrer la volonté des gouvernements de droite, et particulièrement sous le quinquennat Sarkozy, de remettre en cause le statut des fonctionnaires. Elle entend ainsi articuler « campagnes d'opinion » et mobilisation des personnels. Citons à titre d'exemple l'activité syndicale du début l'année 2007 marquée par les élections présidentielle et législatives qui porteront Nicolas Sarkozy au pouvoir. Il s'agit pour la FSU de peser dans le débat public et d'y porter ses revendications et propositions. Elle rend

¹ Rapport d'activité (RAN) 1997

² Ibid.

public en janvier un sondage³ « les Français et la Fonction publique » remettant en cause les idées reçues, la majorité des personnes interrogées estimant que « *travailler dans la Fonction publique est d'abord un engagement* ». La manifestation du samedi 20 janvier pour l'Education réunit à Paris 30 000 personnes. L'élargissement à la Fonction publique se fera par la grève unitaire du 8 février 2007 pour le pouvoir d'achat (FSU, CGT, FO, UNSA, CFDT, Solidaires) ; « *Près d'un tiers des agents de l'Etat étaient en grève et les manifestations ont été particulièrement réussies* »⁴. Enfin, en avril, la FSU organise un colloque permettant d'aborder avec des chercheurs les problématiques de l'évaluation et celle des recrutements.

Cependant, la construction de l'action revendicative à l'échelle de la Fonction publique ne va pas de soi. La FSU rencontre des « *difficultés qui découlent en particulier de la division syndicale dans la Fonction publique, mais aussi du sentiment qu'ont parfois les agents qu'il est plus difficile de peser sur ces grandes questions qui traversent tous les ministères* »⁵.

1. Quelles revendications fédérales ?

La plate forme revendicative de la FSU s'est construite dès l'éclatement de la FEN, la création des « comités de liaison unitaire » s'appuyant sur une campagne de pétition « *destinée à imposer les bases d'une négociation avec les pouvoirs publics qui débouche sur des améliorations pour tous, bénéfiques pour la collectivité* »⁶. Le congrès de Macon, du 28 au 31 mars 1994 est l'occasion de confirmer et d'approfondir le travail engagé. Deux questions, celles des rémunérations et des non titulaires permettent d'illustrer les débats.

Unité et Action met en évidence la « *dévalorisation* » des métiers, défend la « *reconnaissance et l'élévation des qualifications* » et avance la nécessité de la construction d'un « *front syndical pour rétablir le pouvoir d'achat* »⁷. L'école Emancipée critique cette approche : « *faut-il donner la priorité à un mouvement d'ensemble autour de l'indexation et des augmentations uniformes ou faut il cultiver les spécificités de chacun, demander des revalorisations qui multiplient les grades et confortent les hiérarchies* ? »⁸.

La différence d'approche n'est pas moindre s'agissant du dossier de la précarité. Aux nombreux non titulaires recrutés sur des emplois vacants et exerçant les mêmes fonctions que les titulaires s'ajoutent des dizaines de milliers de personnes recrutées en « contrats emploi solidarité ». Du point de vue de l'EE, la réponse doit être celle de la titularisation immédiate : « *A n'offrir comme perspectives que le concours, même interne sans garantir le nombre de postes suffisants et l'arrêt du recrutement, on maintient de fait un volant de précaires.*

³ Sondage exclusif CSA/FSU réalisé par téléphone les 21 et 22 novembre 2006 ; Pour 117

⁴ Pour n°118.

⁵ RAN97.

⁶ Rencontre nationale des comités de liaison unitaires, Perpignan 1^{er} décembre 1992, in Histoire de la FSU tome 1 Raphaël Szanfeld, éditions Syllepse décembre 2009

⁷ Revue Unité et Action n°118, 24/11/93.

⁸ Texte EE, vote d'orientation préparatoire au congrès de Macon.

*L'exigence syndicale doit être une garantie de titularisation immédiate pour tous les personnels non titulaires*⁹. Unité et Action lie la question à celle de « *l'extension des recrutements* » et constatant que les syndicats de la fédération ont élaboré « *des revendications diverses qui tiennent compte de la diversité des situations* »¹⁰ allant du concours pour la titularisation¹¹ dans les corps enseignants à des mesures de titularisation directe en catégorie C, défend l'idée que la plate forme fédérale doit respecter ces différences d'approche. Il s'agit donc pour « *résorber l'auxiliarat et toutes les formes de précarité* » d'obtenir la négociation d'un plan de titularisation selon des modalités diversifiées.

Les débats déboucheront sur l'adoption d'une plateforme revendicative permettant l'intervention de la fédération. Si les points de vue défendus ne sont pas spontanément convergents, les uns comme les autres défendent l'intérêt du pluralisme pour la fédération en construction ; il faut donc savoir le faire vivre. U&A voit dans le pluralisme « *un atout majeur pour répondre aux grands enjeux de notre époque* »¹². A l'issue du congrès, EE fera valoir que « *émergent des synthèses fédérales qui, en tant que telles n'épousent évidemment ni la position de EE ni la position d'U&A* ». Et « *présenter des amendements sur les questions (...) importantes : (...) « autour de la précarité (pour la titularisation immédiate et la syndicalisation des précaires)* »¹³ » par exemple lui permettra de voter en faveur des motions élaborées par les commissions du congrès. Cette démarche sera fortement questionnée dès le congrès de Macon par une partie des militants EE comme en atteste la motion du groupe départemental EE 13 publiée par la revue EE en mai 1994, et qui se termine par cette affirmation « *le manque de sens critique de la délégation EE à Mâcon est incompréhensible* »¹⁴.

2. Les rémunérations

- État des lieux

Le traitement brut d'un fonctionnaire résulte du produit de son indice¹⁵ multiplié par la valeur du point d'indice. Jusqu'en 1982, la valeur du point suit l'évolution des prix à la consommation. Le débat entre les organisations syndicales et le gouvernement porte alors essentiellement sur les dates d'effet de la revalorisation et sur la crédibilité de l'indice des prix publié par l'INSEE. En 1982, le gouvernement décide de ne plus lier la valeur du point à l'évolution des prix à la consommation. Au long des décennies qui suivent, la désindexation dégradera fortement les traitements des fonctionnaires (Voir graphique n°1). D'autant plus qu'au cours des années 1980, s'agissant des traitements nets la perte déjà rapide du pouvoir d'achat des traitements bruts est amplifiée par des prélèvements nouveaux ou augmentés. Si le phénomène est contenu

⁹ ibid

¹⁰ Revue U&A n°118, 24/11/93)

¹¹ Revue EE n°10, 5/5/94.

¹² Texte U&A, vote d'orientation préparatoire au congrès de Macon.

¹³ Revue EE n°10, 5/5/94.

¹⁴ Ce désaccord débouchera sur l'éclatement de la tendance entre EE et Emancipation.

¹⁵ Indice majoré (IM) fixé par la grille indiciaire ; l'indice est donc un nombre de points attribué à l'agent, fonction de sa catégorie et de son ancienneté.

au cours de la décennie 90, aucun rattrapage n'intervient. Et la dégringolade reprend dans la première décennie 2000.

Pour décrire la situation qui découle de la perte de valeur du point, trois éclairages sont utiles. En premier lieu, les plus faibles traitements sont fréquemment inférieurs au SMIC. Une indemnité différentielle est alors versée pour porter le traitement brut au niveau du SMIC¹⁶. De ce fait, la progression dans les premiers échelons du bas de la grille n'apporte aucun gain salarial et on observe un réel tassement du bas de grille.

Le deuxième aspect est le frein apporté à la carrière lorsque gravir un échelon s'apparente à « *remonter un escalator qui descend* ». Il en découle un déclassement salarial des métiers de la Fonction publique, particulièrement des métiers qualifiés dont la grille de rémunération n'est pas affectée par les corrections indispensables apportées dans les catégories moins bien rémunérées (voir graphique n°2). Au cours des années 80, la dévalorisation salariale des métiers enseignants débouche sur une grave crise de recrutement dans le second degré alors même que la demande de scolarisation en lycée s'accroît rapidement. La campagne menée par le SNES, malgré l'opposition de la FEN, pour la revalorisation aboutit aux mesures prises en 1989 par Lionel Jospin, parmi lesquelles la création de la hors classe et de l'ISOE, celle du corps des professeurs des écoles et le recrutement à la licence des enseignants du premier degré. Les « accords Durafour »¹⁷ de 1991 comportant des mesures pour l'ensemble de la Fonction publique suivent de près. Ces mesures, dont l'application a couvert la période 1990-96, sont cependant limitées et la FSU en pointera les « *insuffisances graves* »¹⁸.

Le troisième aspect est celui du développement des indemnités¹⁹, jouant souvent le rôle de compléments de rémunération, à l'encontre des principes d'égalité et de transparence, pénalisant pour la retraite puisque non prises en compte. La part moyenne des primes dans la rémunération des fonctionnaires de l'Etat passera ainsi de 16,7 % en 1999 à 19,8 % en 2002 puis 22,5 % en 2011²⁰.

- La plate forme fédérale

Le débat sur la revendication salariale de la FSU a été conduit lors de sa création et la synthèse continue de faire référence. L'augmentation de la valeur du point favorise les traitements les plus élevés et ne corrige pas la déformation de la grille ; elle est cependant nécessaire au maintien du pouvoir d'achat de tous. Il convient par ailleurs d'assurer un niveau suffisant au traitement minimum et la reconnaissance des qualifications, enjeu d'attractivité. Ces deux aspects sont pris en compte dans la revendication de reconstruction de la grille, laquelle devrait débiter par un « acompte » sous la forme de points d'indice additionnels, le caractère uniforme de cet acompte devant assurer un resserrement de la grille. Par exemple, dans la négociation de

¹⁶ La comparaison s'effectue alors entre le TIB et le SMIC mensuel calculé sur la base de 39 h hebdomadaires. En 2000, le décret sera modifié à la baisse, la comparaison étant alors effectuée sur la base de 35 heures.

¹⁷ signés en février 1990 par la FEN, la CFDT, la FGAF, la CFTC et la CGC.

¹⁸ RAN 97

¹⁹ En 1999, elles représentent déjà en moyenne près de 17% de la rémunération totale (FPE). Rapports annuels FP.

²⁰ Source rapports annuels sur l'état de la Fonction publique, faits et chiffres.

l'année 2000, la FSU défendra la nécessité de parvenir à un salaire minimum à 7500 F net, l'attribution uniforme de 40 points d'indice et une revalorisation du point de 5%.

- Les négociations salariales.

La FSU participe aux négociations salariales avec l'objectif d'impliquer les personnels au long de la négociation et de créer un rapport de force qui leur soit favorable. Elle participe aux réunions des fédérations syndicales de la Fonction publique (elle en est souvent à l'initiative) avec le souci de déboucher sur des mobilisations communes. A cet égard, les années 2004-05 éclairent une dynamique telle que la FSU les recherche.

A l'automne 2004, les propositions gouvernementales sont rejetées par toutes les organisations à l'exception de la CGC. Une grève unitaire est organisée dans la Fonction publique le 20 janvier 2005 sur la base d'une plate-forme exigeant « *le rattrapage (5% depuis 2000), un fort relèvement du minimum, une réforme des grilles et des carrières* ». Par ailleurs, une intersyndicale interprofessionnelle se réunit le 11 janvier. Elle appelle à des manifestations dans toute la France le samedi 5 février ; dans la plate forme commune figure « *l'exigence de vraies négociations salariales dans le public et le privé pour permettre le développement du pouvoir d'achat.* »

La mobilisation du 5 février sera suivie de nouvelles manifestations le 10 mars et le gouvernement se voit contraint à ré-ouvrir la négociation salariale Fonction publique le 22 mars. La mobilisation conduit à un « *premier résultat* » : l'augmentation de la valeur du point d'indice pour 2005 sera à la hauteur de l'inflation prévisionnelle (1,8% quand la proposition initiale était de 1%). Mais, faute de nouvelle action interprofessionnelle, le gouvernement reprendra la main en avançant des propositions sur deux années de sorte à regagner en partie en 2006 la concession faite pour 2005.

La dynamique de février et mars 2005 aura été trop exceptionnelle pour contester durablement la politique salariale de l'État employeur.

Revue chronologique 1998 à 2010.

- 1998 : consultation des adhérents

La négociation de 1998 est la première à laquelle la FSU participe. Elle y défend que loin d'être une charge la Fonction publique pourrait représenter un « *investissement d'avenir* ». Au cours du mois de janvier, les propositions gouvernementales évoluent un peu, trop peu cependant du point de vue de la FSU et qui, lors de la séance du 28 janvier, regrette des propositions salariales « *limitées* », d'autant que le « *choix d'une politique véritablement nouvelle n'a pas été fait* ». Elle conteste aussi la manière de conduire la négociation « *le ministre opérant un tri* » parmi ses interlocuteurs. A l'issue de la négociation, elle demande le temps d'une consultation des personnels, qui lui sera refusé puisque l'approche favorable de l'UNSA, la CFDT, la CFTC, la CGC et de FO permet au gouvernement d'obtenir une signature, même minoritaire le 10 février.

Quand bien même le gouvernement a fixé une date rapprochée pour la signature du protocole d'accord, la FSU tient à consulter ses adhérents. La revue Pour publie dans son numéro de février 1998 le texte intégral du relevé de conclusions, le commentaire de la FSU, les demandes et positions de chacune des organisations participant à la négociation. Les syndiqués et les personnels sont invités à se réunir et à compléter un questionnaire détaillé avant d'indiquer si de leur point de vue, la FSU doit signer le protocole d'accord. Une deuxième partie du questionnement porte sur l'action (plate forme, modalités et conditions d'unité, calendrier).

Il revient aux syndicats nationaux de recueillir les réponses dans leurs secteurs. La synthèse définitive de la consultation est présentée au BDFN du 16 mars²¹. La participation est appréciée comme « *insuffisante au regard des enjeux* » (environ 5% des syndiqués). Plusieurs raisons sont évoquées : le calendrier, la signature intervenue le 10 février, une pratique isolée et refusée par les autres OS, une forme de délégation de pouvoir, les doutes sur la possibilité de conduire une autre politique. Les réponses sont cependant jugées « *significatives* ». 75,1% sont défavorables à la signature, 7,2% y sont favorables, 17,7% ne se prononcent pas. La question de l'emploi public est la première préoccupation, suivie de l'amélioration du service public (64,8%) et des conditions de travail (64,4%). Le sujet de la RTT avec 52,1% vient en dernier. Le recours à une grève fédérale vient en tête des modalités d'action, avec cependant seulement une majorité relative (45,5%).

La faible participation à cette consultation marque durablement la FSU qui, de fait renoncera par la suite à consulter directement ses adhérents à l'issue d'une négociation. Pour autant, l'orientation de donner à tous l'ensemble des informations sur les discussions ouvertes demeurera la pratique. Elle permet au moins à tous les militants qui le souhaitent de se saisir des débats. C'est ainsi que l'EE dispose de tous les éléments pour travailler les dossiers ce que sa participation à l'exécutif fédéral rend d'autant plus nécessaire.

- Échec de la négociation de 2000.

La négociation suivante ouverte en novembre 2000 échoue. Le gouvernement propose une évolution du point au niveau de l'inflation prévisionnelle pour les seules années 2001 et 2002, et s'agissant des carrières, il rejette toute révision de la grille, acceptant seulement de discuter des mécanismes de détermination des volumes de promotions internes. Lors de la séance conclusive du 18 janvier, la FSU estime la pression des personnels « *indispensable* ». La grève du 30 janvier 2001 appelée par les sept fédérations est jugée « *massive* », 35 000 personnes manifestent à Paris. Elle sera suivie d'un appel à 5 (CGT, CGC, FSU, FO et CFTC) à se joindre aux manifestations du 25 janvier, journée d'action interprofessionnelle. Une nouvelle grève sur les salaires dans la Fonction publique intervient le 22 mars. La FSU jugeant le conflit plus large appelle à se mobiliser sur l'ensemble des dossiers (RTT, emploi, retraite, investissement public). Par courrier du 23 avril, le ministre fait connaître les mesures unilatérales qu'il entend appliquer en légère évolution par rapport à celles avancées dans la négociation mais il refuse de reprendre celle-ci.

- 2005 : manœuvres gouvernementales

Parvenue au pouvoir, la droite confirme pour l'année 2002 les annonces du précédent gouvernement et fait de 2003 une année blanche. Ce n'est qu'en novembre 2003 que le rendez vous salarial suivant a lieu. Le ministre estime « *impossibles* » les demandes syndicales, récusant la mesure de l'évolution des salaires par la seule valeur du point d'indice. Il entend en outre parvenir à une modulation de la rémunération de chacun selon ses résultats. Pour 2004, il annonce une mesure unilatérale d'augmentation du point de 0,5% et propose une conférence de méthode repoussant à 2005 tout nouveau rendez vous de négociation. Les fédérations dénoncent cette décision et appellent les personnels à se réunir. Mais après l'échec du mouvement du printemps 2003, mobiliser les personnels s'avère difficile.

Il a été dit plus haut comment en mars 2005, le ministre Dutreil avait ré-ouvert les négociations bloquées en novembre le ministre estimant alors qu'il n'y avait pas « *d'argent sous le tapis* ». Son successeur Christian Jacob sera plus habile. En octobre 2005, il oppose les revendications salariales des fonctionnaires à l'emploi

²¹ Pour Info 145.

privé et, explicitant les approches déjà esquissées par ses prédécesseurs, il défend pour la Fonction publique un raisonnement en masse salariale. Il avance une démarche globale renvoyant à plus tard l'examen de la valeur du point d'indice qu'il soumet à un accord sur d'autres mesures. Un volet statutaire comporte des mesures relatives aux déroulements de carrière de la catégorie C, à la reconnaissance de l'expérience professionnelle et à la validation des acquis de l'expérience, à la formation, au compte épargne temps, à la situation des agents non titulaires, au dialogue social ; un volet social complète cet ensemble. Alors qu'une décision de grève unitaire est prise pour le 2 février, en complétant à la marge ses propositions, le ministre obtient le 25 janvier une signature de la CFDT, de l'UNSA et de la CFTC sur les deux volets statutaire et social. La FSU porte une appréciation sévère en qualifiant les mesures actées de « rustines » : « 500 millions de mesures destinées à une minorité d'agents face à une perte de pouvoir d'achat de l'ordre de 1 à 1,2% correspondant à une économie de 1,5 Md. La signature de plusieurs organisations minoritaires pour acter ces mesures qui auraient été prises de toute façon ferme le dossier pour 3 ans »²².

En octobre 2006, des centaines de milliers de signatures sont recueillies sur une carte pétition commune à CGT, CGC, FO, FSU, UNSA²³. Le ministre refuse de recevoir la délégation mais porte à 0,8% la revalorisation annoncée à 0,5% pour février 2007.

○ 2007-2008 : le vrai faux accord tourne court.

Le gouvernement Fillon à peine installé engage la déclinaison du slogan « travailler plus pour gagner plus » ; la loi TEPA²⁴ et ses décrets d'application organisent, outre le « paquet fiscal » la valorisation des heures supplémentaires (HS) désormais défiscalisées et exonérées de cotisations sociales. La loi de finances 2008 supprime 3800 emplois dans le second degré pour les transformer en HS. La FSU s'oppose à ces orientations et mobilise à l'occasion des deux journées de grève unitaires les 20 novembre 2007 et 24 janvier 2008²⁵. Ces actions bien suivies²⁶ reçoivent le soutien de l'opinion publique qui à 57% contre 40% estime justifiée la grève du 24 janvier²⁷. Eric Woerth, contraint de reconnaître que « le point d'indice est très important pour les fédérations de fonctionnaires »²⁸ réunit la négociation salariale plus tôt que prévu en décembre puis début février et booste l'augmentation de la valeur du point qu'il avait annoncée. La mesure de 0,5% au premier mars est complétée par 0,3% au 1^{er} octobre.

²² Pour n°111.

²³ US n°643.

²⁴ Loi du 21 août 2007 dite loi « en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat ».

²⁵ A l'appel de 7 fédérations de la FP.

²⁶ Autour de 50% de grévistes de source syndicale parmi les enseignants, près de 40% selon le ministère. Plus de 20% selon le gouvernement sur l'ensemble de la FPE (US 662 du 8 février 2008).

²⁷ Enquête BVA-Les Echos.

²⁸ 4 février 2008, AFP

Pour autant, le compte n'y est pas face à une inflation prévisionnelle de 1,6% en 2008 et le ministre utilisera la méthode déjà éprouvée de la « vente à la découpe » pour diviser les syndicats, quatre organisations sur 8 choisissant de signer certains volets²⁹, parmi lesquels une réforme de la grille de la catégorie B.

A l'issue du groupe de travail consacré à la mise en œuvre de ce volet, composé des seules organisations signataires, il n'y aura que l'UNSA pour estimer que la nouvelle grille représente « un compromis acceptable »³⁰. Les mesures correspondent à une augmentation moyenne de la rémunération de 2,5 %. Les points d'indice ajoutés en début et en fin de carrière voient leurs effets annulés par l'allongement de la carrière. En outre, l'occasion est manquée de requalifier en catégorie A nombre d'emplois et toutes les professions dont la formation est de fait passée à bac +3.

Plusieurs des dossiers retenus n'aboutiront pas. En effet, aucune organisation ne signera le « protocole » relatif à l'intéressement collectif, ni celui relatif aux carrières de catégorie A dont la négociation a été réservée aux seuls signataires du volet correspondant. Aucun texte ne sera proposé à la signature lors du rendez vous salarial du 3 juillet 2008 portant sur les trois années 2009 à 2011.

Le vrai-faux accord acquis, le ministre tente alors de décliner la politique d'individualisation des rémunérations et de rémunération du mérite. Les textes relatifs aux indemnités prévoient généralement une modulation des montants en fonction des résultats. La FSU argumente contre cette orientation « *personne ne travaille seul ni en concurrence avec les autres*³¹ ». L'institut de recherche de la FSU publie un ouvrage vite épuisé³² « *Payer les profs au mérite ?* » travaillant les leçons des expériences anglo-saxonnes. Finalement, toutes les fédérations syndicales, à l'exception de la CFE-CGC demanderont l'abrogation de la PFR, prime de fonctions et de résultats³³.

Les années 2008 et 2009 sont marquées par la crise, au cours de laquelle les services publics apparaissent avoir un rôle protecteur essentiel pour la population française. Du côté syndical, plusieurs manifestations d'ampleur sont organisées en 2009 par l'intersyndicale interprofessionnelle ; la FSU y porte les revendications des agents publics.

- 2010 : baisse du traitement des fonctionnaires.

La réforme des retraites de 2010 sera l'occasion pour le gouvernement de diminuer le traitement réel des fonctionnaires par l'augmentation programmée sur 10 ans de la retenue pour pension³⁴. La FSU dénonce cette baisse des traitements, équivalant à terme au non paiement d'une journée par mois. Cette opération permet en particulier à l'Etat de réduire sur le dos de ses agents la « subvention d'équilibre » qu'il se doit d'apporter au compte d'affectation des pensions.

²⁹ « accord » du 21 février 2008.

³⁰ Pour n°136.

³¹ Colloque FSU avril 2007

³² Payer les profs au mérite ? Dirigé par [Alain Chaptal](#), [Thomas Lamarche](#), [Romuald Normand Syllepse](#), mai 2008 <http://institut.fsu.fr/Payer-les-profs-au-merite,304.html>

³³ Créée en 2008, la prime de fonctions et de résultats est conçue pour être généralisée à tous les fonctionnaires. Elle sera abrogée en 2014, remplacée par l'indemnité de fonction, de sujétions et d'expertise.

³⁴ De 7,85% du traitement indiciaire brut en 2010 à 10,55% en 2020. Cette hausse initiale sera revue par deux fois : par le décret de juillet 2012 élargissant les droits des salariés ayant eu une « carrière longue » puis par la loi du 20 janvier 2013. Le taux actuellement projeté pour 2020 est de 11,1%.

Les salaires opposés à l'emploi

Les gouvernements abusent de cet argument opposant soit les salaires des fonctionnaires à l'emploi privé, soit à l'emploi public. Dans un cas comme dans l'autre, l'expérience montre pourtant le contraire.

Réduire la fiscalité des plus riches et par suite réduire les dépenses publiques a contribué au mouvement d'augmentation de la rémunération du capital au détriment des salaires, observé dans notre pays au cours des dernières décennies tandis que le chômage s'installait durablement à un niveau insupportable.

Le même constat de fausse évidence est tout aussi réel au sein même de la Fonction publique. Le graphique n°3 « Evolutions comparées des effectifs de la Fonction publique de l'Etat et du salaire moyen » établit que les périodes d'augmentation des effectifs sont aussi celles d'augmentation du salaire moyen. Elles correspondent en effet à des politiques s'appuyant sur la Fonction publique : il faut alors recruter des personnels pour mettre en œuvre les politiques publiques et les rémunérer suffisamment pour attirer les candidats dont on a besoin. A l'inverse, les logiques qui conçoivent la dépense publique comme un poids qu'il faut réduire pèsent à la fois sur l'emploi et sur les rémunérations.

Pourtant avec la LOLF³⁵, l'approche développée par Nicolas Sarkozy affichant l'objectif de reverser aux personnels la moitié des économies faites par les suppressions d'emploi a pu être partiellement organisée. Les mesures salariales concédées au sein d'un programme budgétaire sont désignées comme étant un « retour catégoriel ». Sans même s'attarder sur cette injonction contraire à la solidarité entre fonctionnaires et précaires, salariés et chômeurs, on peut en outre souligner l'inexactitude du slogan « des fonctionnaires moins nombreux mais mieux payés ». Il n'est en effet pas juste de considérer que les agents soient de ce fait mieux payés puisque dans le meilleur des cas, ce retour rémunère un travail plus important.

Les différents gouvernements ont invité dans la négociation salariale des questions annexes, comme celles des frais de déplacement (négociation 1998) ou de l'action sociale (2000 puis le volet social de 2006). La FSU suit ces dossiers de près, notamment au sein du comité interministériel de l'action sociale, mais estime qu'ils doivent faire l'objet de concertations et de négociations en tant que tels et refuse qu'ils soient instrumentalisés par le gouvernement pour détourner l'attention des pertes de pouvoir d'achat qu'il impose.

Deux encarts

La faiblesse des rémunérations enseignantes : un problème politique dans la campagne de la présidentielle 2007.

Les mesures corrigeant partiellement la dégringolade de la valeur du point d'indice portent sur le bas de la grille (protocole Jacob de 2006) ou sur le développement des indemnités. Elles n'ont pratiquement pas d'effet sur les rémunérations enseignantes. Le déclasserement salarial des professeurs est d'abord mis en évidence dans la presse syndicale. Les enseignants s'emparent des indicateurs ainsi popularisés : la comparaison du traitement de début de carrière avec le SMIC - on passe d'un rapport de 2,07 en 1981 à 1,14 en 2005³⁶ ; avec les cadres du privé - à niveau de qualification comparable, un cadre du secteur privé gagne 1,5 fois plus qu'un enseignant, la différence étant un peu atténuée au sein de la Fonction publique. La publication annuelle des

³⁵ Loi organique sur les lois de finances, loi du 1^{er} août 2001, applicable depuis 2006. Elle installe une fongibilité asymétrique des crédits en plafonnant le nombre des emplois (en EQTPT) et la « masse salariale » d'un programme.

³⁶ US supplément novembre 2005

indicateurs de l'OCDE³⁷ confirment ce déclassement. Ainsi, les rémunérations moyennes des enseignants français sont en parité de pouvoir d'achat inférieures à la moyenne de l'OCDE comme de l'UE. En outre, le rapport entre le salaire après 15 années d'exercice et le PIB par habitant est en France très en-deçà de la moyenne des pays de l'UE comme de l'OCDE. L'attractivité du métier en est affectée, même si la rémunération n'est pas le seul élément du choix des étudiants. On constate en effet que le taux de sélectivité des concours de la Fonction publique s'adapte à l'évolution du rapport entre les salaires moyens de la Fonction publique et du secteur privé.

Médiatisée par l'affirmation « *Le pouvoir d'achat des enseignants certifiés du second degré a baissé de 20% en 25 ans* », une étude universitaire publiée en septembre 2006 mais médiatisée en janvier 2007³⁸ confirme l'analyse syndicale même si elle est critiquable pour ne s'intéresser qu'à la seule grille indiciaire de la classe normale.

En janvier 2007, Jean François Coppé est fortement chahuté lorsqu'il évalue le salaire d'un professeur à 4000€ par mois. Cela obligera le candidat Sarkozy à confier à son conseiller Xavier Darcos la rédaction d'un rapport sur ce dossier, lequel reprend les indicateurs élaborés par le SNES-FSU ; par la suite, le rapport Pochard³⁹ tentera de minimiser le problème en s'appuyant sur une étude biaisée d'Eric Maurin. Celle-ci esquivé le problème en s'intéressant au niveau de vie des ménages formés d'au moins un enseignant et non à la rémunération de leur travail. Comparant la situation examinée à celle constatée vingt ans auparavant (soit 1988), il conteste l'existence d'un déclassement. Par la suite, les ministres Darcos et Chatel ne pourront pas évacuer le sujet et la prime de première affectation revendiquée par la FSU sera créée. Ils prendront aussi des mesures indiciaires limitées aux premiers échelons de la grille.

L'égalité Femmes / Hommes dans la Fonction publique

Un rapport annuel est présenté devant le conseil supérieur de la Fonction publique de l'Etat et la FSU y porte son analyse et ses propositions en y faisant intervenir à titre d'expertes des militantes, membres du secteur femmes.

« *La situation des femmes dans la Fonction publique est meilleure que dans le secteur privé* »⁴⁰. Et le statut, notamment du fait du recrutement par concours explique « *l'engouement des femmes pour la Fonction publique* » puisqu'elles sont recrutées sur la base de leurs compétences et ne sont pas vues au travers des « *risques qu'elles font courir à l'employeur du fait d'éventuelles grossesses et de l'éducation des enfants* ». Toutefois l'égalité stricte garantie par les textes ne suffit pas ; on relève par exemple un salaire moyen pour les femmes inférieur de 21,7% à celui des hommes et le fait qu'au 31/12/94, 73,1% des « employés » non titulaires de l'Etat étaient des femmes. La FSU montre l'amélioration de la situation des femmes qu'apporterait la satisfaction de ses revendications, comme la réduction du temps de travail alors que le temps partiel est « choisi » presque uniquement par des femmes, et défend en même temps qu'il « *faut des*

37 Regards sur l'éducation

38 "Les traitements des fonctionnaires français, 1960-2004: la voie de la démoralisation? L'exemple des éboueurs et des enseignants", Btissam Bouzidi de l'université de Cergy-Pontoise, Touria Jaaidane de Lille-I et Robert Gary-Bobo de Paris-I (École d'économie de Paris) ».

39 Février 2008

40 Intervention de la FSU au CSFPE, Pour Info 137, janvier 1998

mesures d'action positives en faveur des femmes ». En ce sens, elle propose d'approfondir certaines pistes : carrières, formation, participation des femmes dans les jurys de sélection pour les postes de responsabilité, équipes mixtes et approche « compétences » plutôt qu'autorité, promotion d'une évaluation objective.

3. Les retraites

La FSU travaille cette question dès sa création et elle dénonce la réforme Balladur du régime général de 1993. La mobilisation contre le plan Juppé à l'automne 1995 empêchera la création alors projetée d'une caisse de retraites pour les fonctionnaires de l'État. Cela signifie que les pensions de retraite continuent de figurer au budget de l'Etat, les retenues pour pension opérées sur les traitements bruts correspondant pour l'essentiel à un affichage. L'Etat étant son propre assureur, la loi prévoit que la pension est « *accordée* » aux fonctionnaires « *en rémunération des services qu'ils ont accomplis jusqu'à la cessation régulière de leurs fonctions* »⁴¹. C'est le principe du salaire continué.

Lorsqu'en 2003, le gouvernement Raffarin dévoile le projet de loi de réforme des retraites, il est clair que la réforme Balladur est confirmée et qu'au nom de l'égalité, l'essentiel des dégradations affectera cette fois-ci les fonctionnaires. Parmi eux, les personnels enseignants comprennent vite les attendus du projet. Ils sont en effet nombreux dans le second degré à profiter des dispositifs du congé de fin d'activité (CFA)⁴² et de la cessation progressive d'activité (CPA)⁴³, dispositifs créés par équivalence à certaines dispositions en vigueur dans le secteur privé prises afin de libérer des emplois pour lutter contre le chômage. Et les enseignants du premier degré verront dans la réforme la remise en cause de la possibilité de partir à la retraite à 55 ans, maintenue à la création du corps de professeurs des écoles à tous ceux ayant exercé au moins 15 ans les fonctions d'instituteur, mais devenant inaccessible avec l'allongement de la durée de cotisation exigée pour le taux de 75%. Ces comportements face à la retraite marquent la profession enseignante, attestant à la fois de la difficulté du métier et de l'aspiration à disposer de temps en forme pour faire autre chose. Par ailleurs, si la création du régime additionnel est présentée comme une réponse à la prise en compte des primes dans le calcul de la pension, cela ne vaut « contrepartie » que pour ceux des fonctionnaires qui perçoivent un haut niveau de primes ; pour les enseignants, la contre partie que le gouvernement fait miroiter, celle d'un droit à une seconde carrière ne convainc pas. A juste titre puisque ce dispositif connaîtra finalement un fiasco magistral. Enfin, le rachat des années d'étude est proposé à un coût tel qu'il ne peut être assumé par une personne ne vivant que de son salaire.

Mais surtout le travail important réalisé au sein de la FSU au cours des années précédentes apporte à la profession les outils pour défendre d'autres choix. A partir des données des différents rapports et de celles qui nourrissent le travail du conseil d'orientation des retraites (COR)⁴⁴, la FSU considère que face aux évolutions

⁴¹ Article L1 du code des pensions civiles et militaires de retraite.

⁴² Le congé de fin d'activité est accessible à 58 ans dès lors que l'on totalise 37,5 années de cotisation. En congé jusqu'à son admission à la retraite à 60 ans, le fonctionnaire perçoit 75% de son traitement. Créé en 1997, le CFA est reconduit d'année en année jusqu'à l'annonce de sa suppression en 2002.

⁴³ A partir de 55 ans, un mi-temps est rémunéré 80% (50% du traitement complété par une indemnité correspondant à peu près à la moitié d'une pension de retraite).

⁴⁴ La FSU y siège dès sa création en 2000.

démographiques « *l'avenir est maîtrisable* », et défend l'augmentation des financements pour garantir l'avenir et conquérir des droits nouveaux. Elle défend qu'il faut développer l'emploi et répartir autrement les richesses produites entre capital et travail, les gains de productivité entre actifs et retraités. Sur la base de cette analyse, elle défend que la revendication d'un taux de remplacement de 75% à 60 ans avec 37,5 annuités est raisonnable.

L'unité intersyndicale semble possible sur la base d'une déclaration commune des organisations syndicales membres du COR⁴⁵ en date du 6 janvier 2003⁴⁶. Le texte « *défini les principales lignes de force d'une démarche commune* » « *les [organisations signataires] considèrent qu'il est possible (...) de faire converger (...) les intérêts des salariés des secteurs public et privé* ». Elles présentent « *des propositions communes (...) [pour] un haut niveau de retraite* » (taux plein dès 60 ans) et défendent « *des repères collectifs autour desquels s'articulent des éléments de choix individuels* ». La réforme « *ne peut ignorer la question de la répartition des richesses* » ; elle doit donner « *la priorité aux politiques de l'emploi (...) pour en finir avec l'exclusion par l'âge des jeunes et des plus de 50 ans* », elle doit « *garantir [aux régimes de retraite] des ressources financières suffisantes* ».

Les manifestations d'avril et du 13 mai sont massives, les grèves sont fortes au ministère de l'Education nationale, d'autant que la question des transferts de décentralisation et la transformation des emplois de surveillants en contrats d'assistants d'éducation (voir plus bas) suscitent aussi un profond désaccord. Le 15 mai, le gouvernement obtiendra le ralliement de la CFDT, suivie par la CGC, en concédant deux modifications au projet, avec la création du dispositif des « carrières longues » et la convergence des taux de décote vers 5% annuels⁴⁷, qui tout en ayant un effet réel ne touchent pas au cœur de la réforme.

A la publication de la loi du 21 août 2003, la FSU regrettera que le débat du financement ait été de fait interdit. Les salariés sont désormais placés face au « choix » de travailler plus longtemps ou d'accepter une baisse de leurs pensions. Mais ce choix n'a guère de réalité pour la majorité des salariés du secteur privé qui a déjà cessé son activité au moment de liquider sa pension et les fonctionnaires sont placés devant un arbitrage entre le niveau de la pension et la poursuite d'activité dans des conditions de travail dégradées. Pour la FSU, le financement de la réforme a été trouvé, c'est la baisse des pensions.

La FSU entend poursuivre ses interventions, mais le « *sentiment prédominant [chez les personnels] est celui d'un échec d'autant que l'engagement a été fort* »⁴⁸. Si le mouvement a permis que le gouvernement renonce à la décentralisation des conseillers et conseillères d'orientation psychologues et des assistants sociaux et assistantes sociales, celle des TOS est maintenue. Sur les retraites, les acquis sont à la marge.

La rédaction des décrets d'application est l'occasion de nombreuses interventions résolues de la FSU ; il s'agit de limiter autant que possible les conséquences néfastes de la loi pour les personnels. La question de la retraite des femmes est l'un des sujets emblématiques de l'après réforme avec la suppression de la bonification d'un an par enfant attribuée à la mère dans la Fonction publique. La FSU organise en décembre 2004 une réunion publique sur le sujet, occasion d'interpellation de la presse et des parlementaires.

⁴⁵ CFDT, CFTC, CGC, CGT, FO, FSU, UNSA

⁴⁶ US supplément novembre 2005

⁴⁷ Le taux de décote (10%) par année manquante au régime général devenait intenable avec l'allongement de la durée de cotisation et aurait été réduit quoiqu'il en soit. Le projet initial de réforme retenait un taux de 6%.

⁴⁸ Pour 189

Encart : la revalorisation des pensions.

En 1993 la réforme Balladur modifie les règles de revalorisation des pensions du régime général ; auparavant revalorisées à hauteur de la progression moyenne des salaires, les pensions du régime général le sont désormais sur la base de l'évolution de l'indice des prix à la consommation.

C'est la loi de 2003 qui modifiera le mécanisme de revalorisation en vigueur dans la Fonction publique. Avant la réforme, le montant de la pension reste lié au traitement de liquidation⁴⁹ ; sa valeur est modifiée en même temps que celle du point d'indice des traitements des actifs (péréquation) et les modifications de la grille indiciaire sont transposées aux retraités qui sont alors « reclassés » dans la nouvelle grille (assimilation). Avec ces deux mécanismes, le pouvoir d'achat des pensions s'est fortement réduit depuis 1982. D'une part, le pouvoir d'achat du point d'indice a été fortement dégradé, d'autre part le mécanisme d'assimilation a été affaibli par une circulaire du ministre du budget en 1993. Le reclassement du pensionné ne se fait plus par maintien de l'échelon acquis mais à l'échelon de la nouvelle grille correspondant à l'indice immédiatement supérieur à celui qui était détenu. En outre, cette assimilation est critiquée parce qu'en l'absence de refonte générale de la grille, elle ne s'est appliquée qu'à une petite partie des fonctionnaires retraités. La revalorisation des pensions sur l'indice des prix apparaîtra donc comme une amélioration par rapport au dispositif précédent.

Le mécanisme retenu conduit pourtant à terme à l'appauvrissement relatif des retraités, par rapport aux actifs dans leur ensemble. En effet, le salaire moyen⁵⁰ évolue plus vite que les prix du fait de la hausse du SMIC supérieure à celle des prix et de la hausse des qualifications de la population salariée. Les pensions ne suivent désormais que les prix et les retraités ne participent plus à la redistribution des fruits de la croissance.

Politiquement, c'est aussi une rupture de la solidarité entre actifs et retraités. Dans la Fonction publique, ces derniers ne sont plus concernés par la négociation salariale !

La FSU a donc contesté ce nouveau mécanisme et revendique avec les autres organisations syndicales l'indexation des pensions de retraite sur les salaires.

Le dossier des retraites continue de s'inviter régulièrement à l'agenda politique. Le gouvernement esquivera le danger du rendez vous de 2008 qu'il avait lui-même inscrit dans la loi. C'est dans un calendrier éclaté que la réforme sera approfondie : réforme des régimes spéciaux en 2006, échec de la réforme de l'IRCANTEC⁵¹ basée sur une augmentation des cotisations et la baisse des pensions en 2005⁵².

Lorsqu'en 2010, Sarkozy et Fillon décideront d'élever l'âge de la retraite à 62 ans, et celui d'une retraite sans décote à 67 ans, la FSU jouera un rôle important au sein du collectif retraite organisé autour de l'association

⁴⁹ La pension est déterminée comme une fraction du traitement du fonctionnaire, correspondant à l'échelon détenu au cours des six derniers mois d'activité.

⁵⁰ De l'ensemble des salariés du pays.

⁵¹ Régime de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat, des collectivités et des hôpitaux publics. La réforme sera finalement imposée en 2008, grâce à certaines organisations syndicales soucieuses de « sauver le régime ».

⁵² US mag supplément au n° 626.

Copernic. Elle contribuera à l'animation et au succès de meetings unitaires sur l'ensemble du territoire qui se dérouleront entre avril et octobre, et ainsi au très puissant mouvement qui se développera à l'automne. Le gouvernement décidera de passer outre et de publier la loi de réforme le 9 novembre 2010.

4. Emploi public et précarité

Le troisième dossier revendicatif concerne l'emploi public, son volume et sa qualité. Pour la FSU, recruter dans la Fonction publique participe de la lutte contre le chômage. Elle défend donc le développement de l'emploi public pour améliorer conditions de travail et service rendu. Cela passe par la réduction de la durée du travail, la transformation des heures supplémentaires complémentaires en emplois, la résorption de la précarité.

- Les 35 heures pour la Fonction publique aussi.

Lorsque le gouvernement fait adopter en 1998 la loi Aubry fixant à 35 heures la durée hebdomadaire du travail au 1^{er} janvier 2000 dans les entreprises de plus de 20 salariés et au 1^{er} janvier 2002 dans les autres, « *les fonctionnaires ont le privilège d'être oubliés*⁵³ ». Face à la pression unanime des fédérations syndicales exprimée en particulier lors des réunions salariales, le gouvernement sera contraint d'annoncer une négociation. Cependant, avant d'ouvrir celle-ci, il entend disposer d'une expertise. Le rapport Roché, rendu public en février 1999 minore la réalité et ignore les spécificités, fait l'impasse sur les créations d'emplois. Il efface le repère hebdomadaire, et plaide pour une réorganisation qui esquivé la nécessité de créer des emplois. En outre, il ne formule aucune proposition pour les personnels enseignants.

En mai 1999, dans une contribution⁵⁴ qu'elle adresse au gouvernement avant les négociations la FSU formule son analyse et ses exigences. La réduction du temps de travail de 10% dans la Fonction publique doit permettre d'augmenter le nombre d'emplois de 6% et d'en créer 120 000 dans la FPE. Elle y voit une exigence d'exemplarité vis-à-vis des employeurs privés. Une pétition commune à la FSU, la CGT et FO est diffusée en décembre 1999 alors que les négociations annoncées à l'automne 1999 ne débutent qu'en janvier 2000.

Le gouvernement propose d'annualiser la durée du travail, de saisir l'occasion pour revoir l'organisation des services et refuse de compenser la réduction par des créations d'emploi ; il propose aussi de créer un compte épargne temps (CET).

La négociation n'aboutit pas, seule la CFDT étant favorable à la signature du protocole⁵⁵. Pour la FSU, même si des concessions ont été obtenues (remplacement des départs, négociations sur la résorption de la précarité au cours de l'année 2000, transformation d'HS et de crédits en emplois), les problèmes sérieux de l'annualisation, de l'absence de créations d'emploi, de la mise à l'écart des personnels enseignants demeurent⁵⁶. Elle conduit

⁵³ Dossier de Pour n°49.

⁵⁴ Pour Info 184.

⁵⁵ RAN 2000

⁵⁶ Pour supplément au n°62.

une consultation des personnels sur la seule question de la signature qui donne un « *avis très majoritairement défavorable à la signature* »⁵⁷.

Le projet de décret qui traduira les propositions ministérielles ne recueille aucun vote favorable au CSFPE, la FSU, la CGT et FO votent contre. Celui-ci fixe, sauf lorsque des obligations de service s'appliquent, une durée annuelle de 1600 heures qui deviendra 1607 heures pour intégrer la « journée de solidarité » décidée après la canicule de l'été 2003. Des discussions ministérielles doivent en préciser concrètement les modalités d'application afin de tenir compte des exigences spécifiques de chaque service. Au ministère de l'Éducation nationale, trois des quatre syndicats de la FSU signent, ainsi que deux syndicats CGT, l'UNSA et la CFDT. De fait, les situations de départ sont très différentes ; les arrêtés apportent des progrès réels pour les TOS⁵⁸ qui vivent déjà l'annualisation et 1677 heures, la prise en compte des spécificités pour les infirmières et les assistants sociales et assistants sociaux. En revanche, avec une menace sur les congés et une flexibilité accrue, ils représentent des risques réels de régression pour les administratifs. De même, la discussion est marquée par des conflits et mobilisations intersyndicales aux ministères de l'agriculture, à la culture, à la PJJ.

- Programmer les recrutements et résorber la précarité.

Pour répondre aux besoins volontairement sous-estimés, dans un contexte marqué à la fois par une crise de recrutement et l'inexistence d'une volonté affichée de recruter des titulaires en nombre suffisant, le recours aux non titulaires perdure. La récurrence du phénomène conduit à ce qu'il soit théorisé comme indispensable par l'administration, qui ne cherche guère à le réduire. Et la pression budgétaire explique que les personnels non titulaires connaissent généralement une situation de précarité.

Pour la FSU il convient, tout en défendant le concours comme principe de recrutement devant assurer l'égalité des citoyens dans l'accès à l'emploi public, de contraindre les employeurs publics à assumer leurs responsabilités vis-à-vis de ces personnels qui contribuent au fonctionnement du service public. Cette contradiction alimente en son sein un débat récurrent. La synthèse revendicative se construit autour des axes suivants : stopper le recrutement de personnels précaires, mettre rapidement en place un plan de titularisation de tous selon des modalités diversifiées et assurant une garantie de réemploi, améliorer la situation des personnels (rémunération, droits sociaux...). La FSU rappelle très fréquemment l'actualité du dossier aux pouvoirs publics et est à l'initiative d'actions fréquentes sur ce dossier. Elle signe deux accords en mai 1996 et en juillet 2010.

La loi « Perben » transpose l'accord du 14 mai 1996, créant des concours spécifiques. Mais seuls les agents de catégorie C et les maitres auxiliaires de l'enseignement (les MA) sont concernés. Et parmi les nombreux exclus figurent tous les agents sur ressources propres⁵⁹. Il permettra de 20 à 30000 titularisations supplémentaires mais « *la mise en œuvre a montré qu'il n'était pas susceptible de résorber la précarité* »⁶⁰.

⁵⁷ Pour 63

⁵⁸ Les agents « techniciens, ouvriers et de service »

⁵⁹ Par exemple les personnels des GRETA, CFA et CFFPA, certains personnels des universités.

⁶⁰ RAN 2000.

A la rentrée scolaire 1997, la FSU obtient pour les MA déjà recrutés la garantie du réemploi. Mais ces acquis syndicaux se heurtent à la volonté gouvernementale de réduire les dépenses de personnels et de doter les administrations d'une « souplesse de gestion ». Ainsi, les personnes nouvellement employées par la suite seront réputées « contractuelles », ce qui a pour effet de les priver des garanties apportées aux MA et d'éclater les situations quand la gestion des MA était construite sur des bases collectives.

La loi Sapin⁶¹ est votée en application de l'accord du 10 juillet 2010. La décision de la signature est prise en BDFN avec 75% de votes favorables ce qui représente de peu la majorité qualifiée requise, les décisions fédérales nécessitant au moins 70% de votes en « pour ». Ce qui emporte la décision c'est « *la prise en compte de ce qui a été obtenu par l'intervention syndicale de la FSU et la volonté de pouvoir peser sur la mise en œuvre* ». Le protocole Sapin sera signé par FSU, CFTD, UNSA, FO, CFTC, CGC⁶².

La loi prévoit l'organisation de concours réservés et d'examens professionnels, les deux voies de titularisation pouvant être retenues au sein d'un même corps, et l'expérimentation de l'accès sans concours en catégorie C pour les fonctionnaires recrutés sur la plus faible échelle de rémunération. Une partie des emplois nécessaires à la titularisation des MA et contractuels enseignants est gagée sur la transformation d'heures supplémentaires annuelles (HSA) en 3000 postes. Des dispositions sont introduites pour réduire le recours aux contrats mais nombre d'administrations les contourneront. La mise en œuvre de ce plan est contrariée par l'élection de Chirac en 2002, qui se traduit immédiatement par la réduction des recrutements externes et internes et l'abandon de la dernière tranche de transformation des HSA en emplois. Ainsi, en juin 2005⁶³ on constate que « *40% des titularisations possibles sont effectives en trois ans, et que le nombre de postes ouverts a été en décroissance régulière* ». Ce bilan est contrasté selon les secteurs ; rapidement appliqué pour les personnels enseignants puisque les premières titularisations interviennent en septembre 2001, le plan de titularisation est dès le départ en retard dans d'autres secteurs, par exemple pour les personnels ATOSS du ministère de l'éducation qui n'auront été concernés qu'à partir de 2002. Il est quasi inefficace dans la FPT en termes de titularisations, en revanche le recrutement sans concours va très vite représenter dans ce versant la majorité des recrutements, l'exposant au risque du clientélisme.

Le bilan des titularisations entretient dans la FSU le débat sur la signature. Les deux rapports d'activité de 1997 et de 2000 proposent au vote des adhérents trois rédactions différentes sur cette question. L'orientation prise sera à chaque fois validée par la majorité, mais avec un peu moins de 50% des exprimés lors du vote par les adhérents du rapport d'activité de l'année 2000.

- Le CDI dans la fonction publique, « cheval de Troyes » contre le principe statutaire.

Le contrat à durée indéterminée, est créé en 2005 lorsque l'Etat français est contraint à respecter une directive européenne⁶⁴ de 1999 issue d'un accord négocié à ce niveau. Mais il constitue une dérive statutaire, le choix politique ayant été fait de faire coexister dans la Fonction publique deux situations d'emploi permanent, privant ainsi les contractuels des garanties apportées aux fonctionnaires. La FSU, comme les

⁶¹ Loi du 3 janvier 2001.

⁶² <https://www.fonction-publique.gouv.fr/archives/home20020121/lactualite/lesgrandsdossiers/emplprec.htm>

⁶³ Dossier de POUR 105

⁶⁴ Directive du 28 juin 1999 de lutte contre la précarité de l'emploi transposée dans la loi du 26 juillet 2005.

autres fédérations syndicales a défendu que d'autres modalités à même de respecter la directive devaient être retenues, notamment celle d'un plan de titularisation et la garantie de l'emploi au long de ce plan.

C'est la situation de contrat dans la Fonction publique que la FSU récuse. Le CDI a d'ailleurs été perçu comme une sécurisation de leur situation par les personnels concernés auparavant soumis à la succession de contrats courts potentiellement interrompue par des périodes de chômage. L'intervention syndicale a donc été d'en favoriser la conclusion et d'agir pour améliorer les droits des contractuels. C'est aussi l'occasion de mettre en évidence que le CDI est bien moins porteur de droits que le statut de fonctionnaire, et d'expliquer que les personnes en CDI devraient bénéficier d'un nouveau plan de titularisation.

Dans les faits, les conditions retenues (six ans de contrats successifs) sont tellement difficiles à réunir qu'elles écartent presque tous les contractuels. Le seul vivier important sera celui des MAGE, les MA pour qui la garantie d'emploi a été obtenue à la rentrée 1997. Les nombreux recours juridiques dans lesquels les syndicats de la FSU ont accompagné les personnels ont peu à peu permis de parvenir à des conditions d'attribution du CDI moins drastiques. C'est ainsi que deux contrats séparés d'une durée inférieure ou égale à quatre mois sont désormais jugés successifs⁶⁵ alors qu'avant l'interprétation du juge, une seule journée non travaillée suffisait à interrompre la continuité des contrats⁶⁶. De nombreux tribunaux administratifs requalifient en contrat des périodes que l'administration décomptait indûment comme « vacances », niant de fait le caractère successif des périodes d'emplois en tant que non titulaires.

Deux encadrés

Des MI-SE aux AED : un recul social.

Une des premières décisions de Luc Ferry au ministère de l'Education nationale sera de mettre fin au statut d'étudiant-surveillant, les maîtres d'internat et surveillants d'externat, pour le remplacer par des assistants d'éducation contractuels.

Alors que les premiers étaient recrutés parmi les étudiants et sur critère social, le contrat d'AED est ouvert à tous les bacheliers. La durée du travail adaptée antérieurement à la situation des étudiants (32 heures hebdomadaires pour les MI et 28 pour les SE) est portée à 1600 heures annuelles. Les MI-SE une fois la période d'essai validée étaient assurés d'un emploi de 6 ou 7 ans selon le cas, sous condition d'obtention de leurs diplômes. Dans les faits, les contrats d'AED ont une durée d'au plus une année renouvelable pour une durée maximum de six ans. La mobilisation de 2002-2003 a certes permis que la loi prévoit une priorité aux étudiants défavorisés, mais celle-ci a peu d'effets puisque le recrutement s'opère par le chef d'établissement pour un petit nombre de postes et de candidats.

En juillet 2003, de nombreux conseils d'administration refusant ces recrutements sont convoqués à nouveau tant que le vote favorable n'est pas acquis.

La revendication du retour à un statut d'étudiant surveillant peut faire débat si l'on considère que le temps des études doit être libéré d'un travail salarié, objectif de la revendication étudiante d'une allocation d'autonomie. Il faut aussi reconnaître que les missions des AED sont plus larges que celles des MI-SE répondant à des

⁶⁵ Article 6bis de la loi 84-16 dans sa rédaction issue de la loi 2012-347.

⁶⁶ Toutefois, une circulaire du MEN reconnaissait qu'un contrat conclu avant le 15 septembre s'inscrivait dans la continuité d'un contrat s'achevant avec l'année scolaire précédente.

besoins auparavant non couverts. Ce qui est sûr en revanche, c'est la précarité qui a découlé de cette évolution.

CES, emplois jeunes, contrats d'avenir et autres dispositifs d'accompagnement du chômage

Tous les gouvernements y ont eu recours, généralement dans des conditions d'emplois à temps incomplet et très courts (voir note « la FSU et l'emploi des jeunes »). Le ministère de l'éducation nationale, mais aussi les collectivités locales ont employé des dizaines de milliers d'entre eux. La revendication fédérale s'est rapidement heurtée au débat « métiers nouveaux ou emplois de substitution » ? Bien sûr, les deux situations existaient. Par exemple, le développement des fonctions d'assistant de vie scolaire a accompagné la scolarisation des enfants en situation de handicap tandis que des fonctions de secrétariat correspondaient à celles de personnels administratifs en nombre insuffisant. En outre, le choix gouvernemental de contrats de droit privé et du pilotage par le ministère du travail a fortement restreint la capacité d'intervention de la FSU. Quand bien même ils contestent ce type de contrats précaires, les syndicats comme le SNUipp et le SNES font le choix de syndiquer ces personnels et de les défendre. Ce choix conduit la FSU à améliorer sa connaissance du code du travail, à exiger du ministère de l'Education nationale la reconnaissance de leurs droits de salariés⁶⁷. A plusieurs reprises des recours aux prud'hommes seront gagnés. Pourtant la volonté de défendre ces personnels a débouché sur des résultats limités, d'autant que la syndicalisation et la mobilisation de personnels précaires dont le réemploi dépend du chef d'établissement est difficile.

5. Le NMP : mise en concurrence des personnels et banalisation du statut.

La question statutaire et la recherche par l'administration d'une gestion « individualisée » reviendront de manière récurrente à partir des années 2000. Dans ce contexte, le rôle des commissions administratives paritaires (CAP) examinant préalablement les principales décisions relatives à la carrière des personnels est systématiquement contesté par l'administration. Mais l'unanimité des fédérations syndicales a permis jusqu'à présent de le préserver.

- Une fonction publique à trois versants.

L'annonce de nouvelles mesures de décentralisation au printemps 2003 et de la volonté du gouvernement de transférer à la FPT des dizaines de milliers de fonctionnaires de l'Etat, et parmi eux les TOS⁶⁸, les assistantes sociales de l'éducation nationale, les médecins scolaires et les conseiller-es d'orientation psychologues suscite une vive inquiétude à la FSU et ajoute au conflit sur les retraites. Ces transferts auraient des conséquences importantes pour les missions rendues mais aussi pour les personnels. Si les transferts sont finalement évités pour les AS, les médecins et les COP, près de 100 000 agents TOS des ministères de l'Education nationale et de l'enseignement agricole et administratifs en charge de leur gestion sont concernés. La création du cadre d'emplois « agents territoriaux de l'Education » obtenue par la FSU évitera aux personnels la polyvalence des missions qui prévaut dans les cadres d'emplois de la FPT et contrariera au moins dans un premier temps les velléités de délégation de service public, pratique courante des collectivités.

⁶⁷ Par exemple, les autorisations d'absence pour formation syndicale.

⁶⁸ Personnels techniciens, ouvriers et de service des établissements d'enseignement du second degré.

La fédération doit alors s'approprier les questions spécifiques à la FPT, où les collectivités territoriales jouent un rôle d'employeur auquel des décisions essentielles sont dévolues. Il en va ainsi par exemple du recrutement, la réussite du concours débouchant seulement sur l'établissement d'une liste d'aptitude par ordre alphabétique au sein de laquelle la collective recrutant un fonctionnaire puise. Certains lauréats peuvent ainsi ne jamais être recrutés.

Le congrès de Perpignan en 2004 votera l'extension du champ de la FSU à l'ensemble de la Fonction publique. Cela préserve l'adhésion de l'UNATOS et permet celle du SNU-CLIAS. Progressivement, les congrès fédéraux préciseront les spécificités revendicatives aux personnels de ce versant en respectant les mandats construits au sein des syndicats concernés.

- La réforme de l'évaluation

Le premier chantier sera celui de la réforme de l'évaluation et des modalités d'avancement d'échelon, faisant l'objet pour la FPE du décret du 29 avril 2002. Cette réforme ne concerne pas ceux des fonctionnaires qui sont soumis comme les enseignants à un régime dérogatoire, en lien avec la nature de leurs missions. Elle modifie la règle générale, supprime la notation et instaure un entretien d'évaluation annuel conduit par le supérieur hiérarchique direct de l'agent. A l'issue de celui-ci, la durée de séjour dans l'échelon peut être allongée en cas d'insuffisance professionnelle, ou réduite. L'objet de la réforme est de concentrer les réductions sur un plus petit nombre d'agents, alors mieux valorisés. Des quotas a priori encadrent le nombre d'agents reconnus faire preuve d'une bonne valeur professionnelle.

La FSU s'y oppose tandis que des organisations comme la CFDT et l'UNSA saluent une « modernisation de l'appréciation de la valeur professionnelle ». Les personnels les obligeront à revoir ce point de vue. Au MEN par exemple, la campagne que le SNASUB-FSU impulse conduit à des milliers de recours en CAP. Le rapport Weiss (2008) débouchera donc sur de nouvelles dispositions⁶⁹, supprimant les quotas a priori. De fait, dans de nombreux ministères l'objectif de distinguer nettement les agents avec des avancements d'échelons différenciés ne sera plus respecté, les bonifications étant soient attribuées uniformément, soit par rotation. Même si elle n'a concerné qu'une minorité des fonctionnaires de l'Etat, cette réforme est emblématique de la volonté d'individualiser les carrières en confiant au supérieur hiérarchique la responsabilité de différencier les carrières et de son rejet par les personnels.

- Des « personnels » aux « ressources humaines »

C'est le thème de la GRH (gestion des ressources humaines) que le ministre Delevoye choisira pour les premières négociations qu'il entend conduire. Elles débutent fin 2002 par une série de concertations sur trois chantiers : assouplissement des règles de gestion, recrutement, professionnalisation.

La FSU y participe avec trois enjeux en tête (amélioration du service public, défi du recrutement et de l'attractivité, égalité sur l'ensemble du territoire) et la volonté de déboucher sur des mesures concrètes qui répondent aux préoccupations des personnels. Elle souligne ses désaccords avec l'approche gouvernementale

⁶⁹ Celles de l'entretien professionnel dont la FSU conteste qu'il mêle des objectifs multiples dont l'accélération éventuel du rythme d'avancement.

de certains dossiers (décentralisation, politique de déconcentration de la gestion⁷⁰) et dénonce l'absence d'autres sujets comme celui de la précarité. S'agissant des carrières, la FSU entend qu'il soit traité des blocages, et pour le chantier du dialogue social du droit des élus. Enfin, elle exprime fortement son désaccord sur l'absence de mesures salariales, la baisse de l'emploi public et la suppression du CFA.

Ces discussions poursuivies jusqu'en mars 2003 n'auront pas de débouché formel, mais les questions abordées resurgiront par la suite, d'autant que l'orientation gouvernementale se trouvera confortée par le rapport du conseil d'Etat « perspectives pour la Fonction Publique ». Après avoir souligné le rôle déterminant du statut pour la constitution d'une Fonction Publique intègre, le Conseil d'Etat en dénonce la « rigidité » et trace des pistes d'évolution pour donner plus de pouvoir au supérieur hiérarchique direct : il propose ainsi une « *greffe de la GRH sur le statut* ». Le modèle qui semble alors faire référence pour un rapprochement des trois versants de la FP est celui de la FPT, au sein duquel le rôle des employeurs est déterminant sur nombre de questions. La vulgate réformiste multiplie les approches tendant à confier au DRH des administrations de l'Etat le rôle d'une collectivité employeur, sans s'embarrasser du principe statutaire de l'égalité de traitement.

- Dutreil rattrapé par sa franchise

En mai 2004, le ministre Dutreil propose trois sujets de discussions (dialogue social, carrières longues, transposition de la directive non titulaires). La FSU se dit en accord avec les problématiques mais en désaccord sur les propositions.

Dix mois plus tard, le ministre annonce une « loi de modernisation » sans en préciser le calendrier législatif. Il s'agit de « *donner plus de latitude aux supérieurs hiérarchiques* ». Il propose une réforme statutaire mettant fin aux corps de la FPE pour organiser les métiers en six filières et cinq niveaux hiérarchiques. Les personnels seraient classés au sein de cadres statutaires à trois grades. La polyvalence des cadres conduit à mettre fin aux tableaux de mutations et nécessite des fiches de poste pour les emplois et introduit les mutations sur « profil ». Il entend réduire la part des concours internes, réduire et modifier le rôle des CAP.

En novembre 2004, le ministre s'exprime devant la fondation Concorde. Il fait état de ses difficultés à réformer parce que « *les Français sont attachés au service public* ». Il ignore la présence d'un journaliste de Charlie Hebdo qui rendra ces propos publics.

Affaibli, le ministre est remplacé en mai 2005 par Christian Jacob. La loi de modernisation publiée le 6 février 2007 ne sera pas le big bang statutaire envisagé par Dutreil. Elle traitera finalement de la formation continue et de questions diverses dont certaines, comme l'assouplissement des règles du cumul d'activités, banalisent le statut.

- Nouvelle offensive

A peine élu Nicolas Sarkozy remet la réforme en chantier. Dans un discours prononcé à l'IRA de Nantes en septembre 2007, il présente une politique que la FSU apprécie comme « *un dynamitage du statut* ». Dans le même temps, la RGPP⁷¹ pourrait déboucher sur une révision des missions de l'État et la réorganisation des

⁷⁰ Pour la FSU, il ne doit pas y avoir de caractère systématique à la déconcentration. Selon les situations une gestion déconcentrée peut être plus pertinente, dans d'autres cas le caractère ministériel de la gestion est plus approprié pour assurer l'égalité de traitement.

⁷¹ Révision générale des politiques publiques ; annoncée par François Fillon premier ministre le 10 juillet 2007.

services. Il faut donc permettre la réaffectation des fonctionnaires en tant que de besoin. Ce sera l'objet de la loi mobilité dont la FSU conteste les aspects majeurs (réorientation professionnelle, intérim, cumul d'emplois à temps incomplet inter versants, mise à disposition de fonctionnaires d'entreprises privées). En CSFPE, l'abstention de la CFDT évite au gouvernement une opposition syndicale unanime. La loi du 3 août 2009 sera en partie abrogée par la loi déontologie (20 avril 2016). Mais la souffrance des personnels due à la RGPP perdurera avec les politiques d'austérité et la réforme de l'État.

- L'accord santé et sécurité au travail.

En novembre 2009, après plus d'un an de négociations, l'ensemble des fédérations syndicales de la Fonction publique, à l'exception de Solidaires signe un accord sur la santé et la sécurité au travail. Pour la FSU, il s'agit « *d'acter les avancées significatives obtenues (...) grâce à une large unité syndicale qui a contraint le gouvernement à revoir moult fois sa copie* »⁷². La transformation des CHS (comités Hygiène et sécurité) en CHS-CT (comités HS et conditions de travail) est appréciée comme un atout majeur pour que les personnels s'emparent de l'organisation du travail, pour obliger les employeurs publics à respecter leur obligation de prévention des risques professionnels. Il y a là un champ nouveau pour l'action syndicale, un nouvel outil contre le développement du « management ».

Manager ou servir ?

Les attaques contre le statut des fonctionnaires ont en grande partie été mises en échec et le « big bang statutaire » n'a pas eu lieu. La docilité que certains ont recherchée chez les fonctionnaires ne leur est pas acquise. Cependant la culture managériale s'impose.

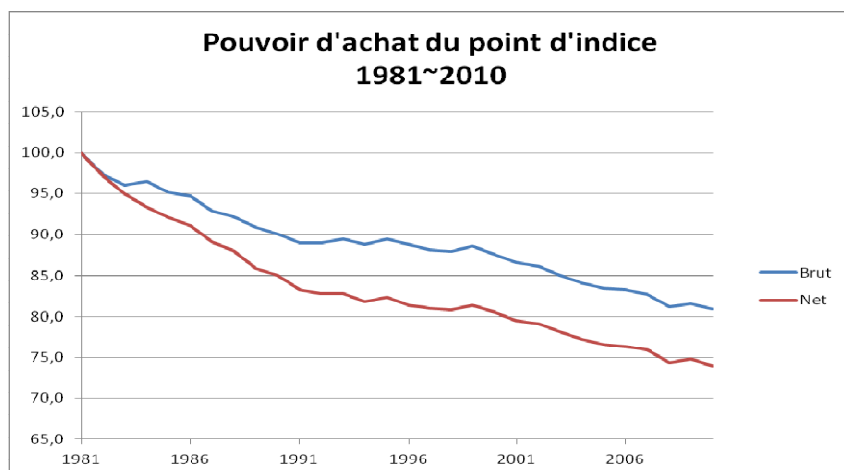
Ainsi, les premières années du XXIème siècle auront été celles de fusions de corps systématiques. La FSU en a contesté le caractère systématique et a défendu qu'il convenait de se limiter aux fusions qui ont du sens et de tenir compte de l'avis des personnels concernés. En outre, au nom des « besoins de la gestion »⁷³, ont été créés des corps interministériels à gestion ministérielle. Cette création prend acte de l'échec du projet des cadres statutaires défendu par Dutreil et respecte l'attachement des personnels aux missions de leurs ministères d'exercice. Mais elle éloigne la définition des règles statutaires de la concertation locale, celle-ci se trouvant de fait transférée des ministères d'exercice au ministère de la Fonction publique. Cette globalisation rend possible la remise en cause de la reconnaissance d'une éventuelle spécificité des missions.

Anne Féray
Mars 2018

⁷² Pour 141.

⁷³ Voir la nouvelle rédaction de l'article 10 de la loi 84-16 issue de la loi du 3 août 2009.

Graphique n°1

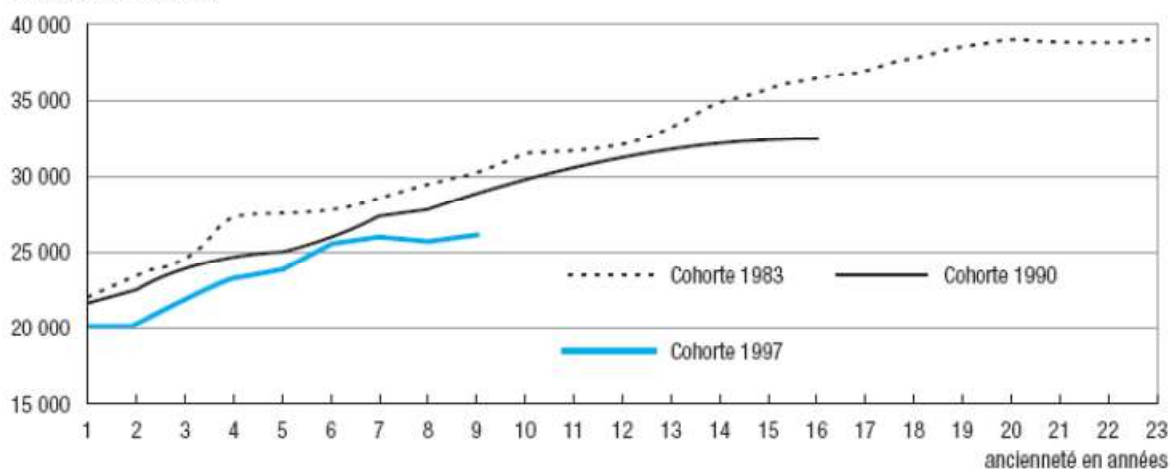


Lecture : en 1991, le traitement brut correspondant à un indice donné vaut 89% de sa valeur de 1981. La perte de pouvoir d'achat est de 11%. Elle est de 17% pour les traitements nets. Réalisé par nos soins. Evolution des prix mesurée par l'INSEE.

Graphique n°2

12. Évolution du salaire annualisé moyen des agents de la Fonction publique d'État entrés en catégorie A, par ancienneté et par cohorte

en euros constants 2005



Note : voir figure 11.

Champ : agents civils de l'État (hors ministère des postes et des télécommunications) entrés en catégorie A.

Source : Insee, fichiers de paie des agents de l'État (exploitation au 1/12).

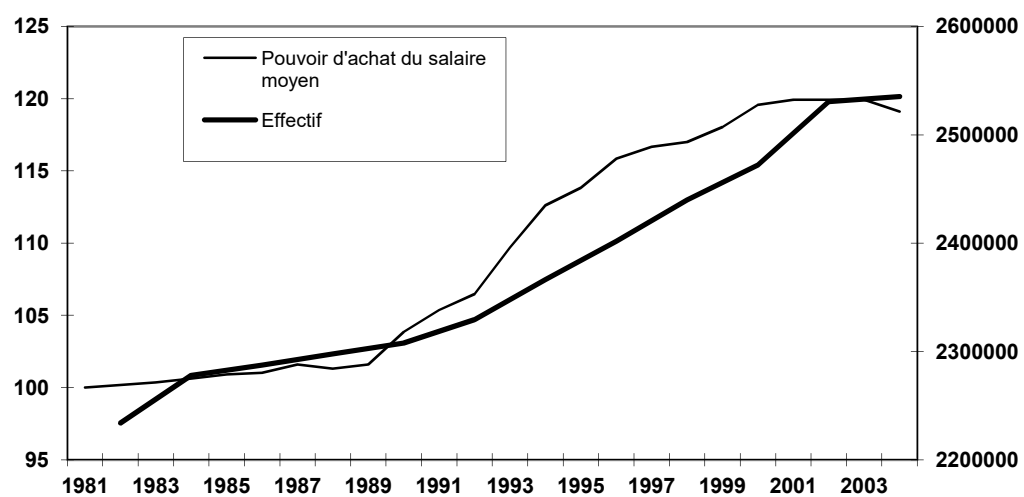
Lecture : un fonctionnaire entré en catégorie A en 1990 perçoit après 16 ans de carrière une rémunération totale inférieure de 12% à celle de son aîné entré en 1983.

Source : INSEE, France portrait social 2007.

Graphique n°3

Evolutions comparées des effectifs de la Fonction publique de l'État et du salaire moyen.

Réalisé par nos soins à partir des données des rapports annuels sur l'état de la Fonction publique.



Lecture : dans la fonction publique, le salaire ne joue pas contre l'emploi. On constate au contraire que salaires et emploi évoluent dans le même sens.