

Audition commune du CESE
dans le cadre de la mission *Avenir de la Fonction publique* - 16 novembre 2016

Présentation de la FSU
Pour une Fonction Publique du XXI^e siècle

La FSU est profondément convaincue du rôle essentiel que joue aujourd'hui la Fonction publique comme de celui qu'elle sera amenée à jouer tout au cours du XXI^e siècle.

Tout d'abord parce qu'elle est un élément structurant de la société et parce qu'elle contribue au développement économique du pays et à son rayonnement international. Constitutive du modèle social français, elle est un excellent outil pour répondre aux besoins fondamentaux de la population et de tous les usagers (c'est à dire y compris à ceux des acteurs économiques) et ce sur tout le territoire. C'est également un outil qui permet de répondre aux évolutions et mutations de la société et qui participe ainsi à la préparation de son avenir. En effet, de grands défis sont devant nous qu'ils soient par exemple économiques, sociaux, culturels ou écologiques. Dans tous ces domaines la Fonction publique a un rôle majeur à jouer ; les services publics dans leur ensemble d'ailleurs, services publics où la Fonction publique occupe une place importante mais aujourd'hui au CESE nous ne parlerons que de la Fonction publique.

Disant cela, il n'est pas question de rejouer l'opposition entre les secteurs public et privé. Il est temps aujourd'hui de regarder lucidement l'utilité de l'un comme de l'autre de ces secteurs et de voir comment ils ont besoin l'un de l'autre pour fonctionner. Ainsi, pour développer l'économie de notre pays et retrouver une croissance, la Fonction publique est indispensable. Comment espérer en effet cela sans pouvoir compter sur une formation qualifiante et de haut niveau, sans le développement de la recherche mais aussi sans les investissements des collectivités locales (aujourd'hui 76% des équipements sont réalisés par les collectivités locales, investissements indispensables à l'implantation et à l'activité des entreprises).

Forte de ces convictions, la FSU est particulièrement déçue et inquiète, de constater le peu de cas qui a été fait des 70 ans du statut de la Fonction publique. La FSU a publié un communiqué (comme le CESE d'ailleurs) et marquera cet événement par un débat lors de son prochain Conseil national avec Anicet Le Pors et Gérard Aschieri. Non pas par nostalgie d'un âge d'or qui aurait existé mais parce que ces décennies passées nous offrent l'occasion de réfléchir à l'avenir de la Fonction publique.

Mais rien de la part de l'institution ni du gouvernement. Et cela même alors que la Fonction Publique est au cœur des débats publics dans la perspective des élections présidentielles, débats qui en fait ressemblent plus à une forte offensive contre elle où tous les clichés comme les idées fausses cachent assez mal la volonté de certains d'externaliser voire privatiser nombre de services sans en dire les conséquences pour les usagers. Il serait d'ailleurs plus honnête que le débat soit posé ainsi. Dans ce contexte, cette saisine du CESE est la bienvenue.

Il faut également rappeler que les 70 ans de la Fonction publique coïncident avec les 70 ans de l'inscription du Conseil Économique et Social dans la constitution. Ce n'est pas un hasard. Il s'agit bien des éléments d'une définition de notre modèle social et politique.

Cette entrée en matière permet d'en venir aux questions posées dans le cadre de votre mission.

1. Sur le cadre conceptuel, tout d'abord

Pour la FSU, la Fonction publique est donc une composante structurante de la vie dans une société moderne car elle est la seule à pouvoir garantir certaines protections, certains droits, des services accessibles à tous, sur tout le territoire, créant ainsi du commun sur la base de principes et de valeurs communes et partagées. Elle est ainsi un élément essentiel de la cohésion sociale.

Le rôle de la Fonction publique est de faire du commun

La Fonction publique concourt au quotidien à la lutte contre les inégalités. Cependant, le principe de distribution « proportionnelle » n'est pas toujours adapté à certaines situations où il faut, pour corriger les inégalités, « donner plus à ceux qui ont moins ». La FSU est favorable à ces corrections des inégalités à condition que l'objectif soit toujours de donner au final la même chose à tous.

La Fonction Publique doit prendre en compte ce que de nombreux sociologues ont nommé le « **désir d'individuation** ». Son fonctionnement uniforme sur le territoire ne doit pas être abandonné pour autant, mais le service aux usagers doit sans doute développer des formes plus grandes d'individualisation.

Cela passe par la formation des agents mais aussi par la nécessité de leur redonner du temps, de ne pas les presser par des indicateurs de performance qui découragent le fait d'accorder du temps aux usagers.

Le rôle de l'État

Nous parlons ici de l'État et des établissements, de la Fonction publique de l'État (centralisé et déconcentré), de la Fonction publique territoriale et de la Fonction publique hospitalière.

La libéralisation de certaines fonctions et leur soumission au dogme du marché concurrentiel font dire à certains que le service public serait ringard et inadapté aux besoins d'une société moderne. A rebours de cette doxa libérale et sans être nous-mêmes caricaturaux, il faut regarder attentivement ce qui s'est passé dans les expériences de remunicipalisation de l'eau par exemple, avec une baisse du coût pour les usagers et au final une meilleure gestion.

Pour la FSU, le XXI^{ème} siècle peut être le siècle de l'extension du domaine du secteur public à tout ce qui est identifié comme concourant à l'accès aux droits fondamentaux.

La question est bien celle du rôle de l'État, de la définition que l'on donne aujourd'hui de l'intérêt général ce qui incombe au politique et donc au périmètre de la Fonction publique bien au-delà du débat entre le régalien et le non régalien.

La FSU considère que l'État doit avoir pour rôle d'anticiper sur les besoins et évolutions et donc de penser quels sont les services à mettre en place comme leur organisation même de services.

Enfin, ***la place des usagers*** est à reconsidérer.

Les usagers vivent parfois comme arbitraire et injuste certaines décisions prises au nom de l'intérêt général. Notre époque a donc besoin d'associer davantage ***les usagers comme des acteurs des services publics*** et participant à l'élaboration de leurs règles. L'adaptation de la Fonction publique se fonde aussi à partir des besoins exprimés par les usagers. Leur participation aux prises de décisions, comme par exemple dans l'Éducation nationale (CSE, conseil d'école, conseil d'administration...), est aujourd'hui un facteur essentiel de démocratie. Cela suppose un travail de formation des agents pour mener à bien ces relations.

La vigilance citoyenne plus grande et les possibilités nouvelles qu'offrent les nouvelles technologies ne doivent pas par contre se traduire par une entrée dans une ère du soupçon généralisé, plaçant les fonctionnaires sous contrôle permanent des usagers. La question de l'accès des usagers aux données publiques se pose donc. Il faut former les agents à la diffusion de ces données, les open data, et former aussi les citoyens pour qu'ils exercent leur vigilance.

2. Sur les évolutions souhaitables ensuite

Pour la FSU, le choix est clair : *la loi plutôt que le contrat*. Le statut de la Fonction publique est autant de droits et obligations pour les agents que de garanties pour les usagers. La protection offerte aux fonctionnaires contre les obligations de responsabilité et neutralité est essentielle pour offrir des services de qualité en dehors de toutes pressions ou lobbying. L'obligation pour tout fonctionnaire de rejoindre son poste est une garantie pour les usagers d'avoir accès aux services sur l'ensemble du territoire. Il est clair que dans les évolutions à venir, il y a des principes de base à préserver et faire vivre : ce sont ceux qui sont à la base du statut.

Dans l'opposition que certains essaient de jouer entre le public et le privé, la FSU considère que ces choix de garantie de l'emploi et de protection des agents devraient pouvoir servir à construire une sécurisation professionnelle pour tous les salariés. La Fonction publique a d'ailleurs déjà été utile comme modèle à tous les salariés. Il faut par exemple rappeler que le SMIC a été défini par le statut de 1946. Enfin, face à « l'ubérisation » du marché du travail, la Fonction Publique peut être une boussole par la gestion de long terme et le modèle de carrière qu'elle promeut.

Pour autant la Fonction Publique n'est pas parée de toutes les vertus et des dysfonctionnements existent.

C'est pourquoi la FSU est profondément convaincue que l'évolution, l'adaptation aux évolutions, sont la condition même de la capacité de la Fonction publique à continuer à remplir ses missions. Il faut d'ailleurs rappeler que *l'adaptabilité est un grand principe* de la Fonction publique. Il est un corollaire de celui d'efficacité.

Les agents de la Fonction Publique sont des salariés et des citoyens, évoluant dans le même monde que tous les salariés et citoyens. Ils sont d'ailleurs aussi des usagers des services offerts par la Fonction publique.

Or, les évolutions que connaît le travail sont paradoxales : reprise en main hiérarchique d'un côté mais aussi forme plus grande de confiance, de responsabilisation afin que les agents fassent preuve d'innovation.

La question des missions est essentielle

Elle implique la définition de l'intérêt général et du périmètre de l'action publique fondée sur les principes d'égalité, d'indépendance et de responsabilité et sur les valeurs notamment de laïcité et de solidarité.

La FSU est attachée à une fonction publique de carrière. Il existe en son sein une grande diversité de métiers.

Dans la Fonction Publique, tout en maintenant un principe hiérarchique garant de la bonne marche des services publics et du maintien de l'intérêt général, faire en sorte que les agents soient mieux reconnus dans leur possible prise d'initiative est une nécessité. Former la hiérarchie à faire confiance aux professionnels, organiser le pilotage des ressources humaines en préservant par exemple à la FPE l'équilibre entre l'interministériel et la spécificité des ministères, définir des ressources humaines propres à la Fonction publique et donc un « management » spécifique à la Fonction publique et non pas transposé du secteur privé. Il y a de ce point de vue toute une problématique de la reconnaissance : les métiers ont évolué, il faut que la catégorie hiérarchique et l'échelle de rémunération s'adaptent en conséquence, on a sans doute aujourd'hui besoin de moins d'exécutants, l'exécution est devenue elle-même plus complexe et le besoin de davantage de professionnels de haut niveau se fait sentir. Comme on dit de l'industrie qu'elle a besoin de « monter en gamme », on peut dire de la Fonction Publique qu'elle doit faire évoluer ses métiers et la formation initiale et continue de ses agents. Le **numérique** va d'ailleurs, comme dans le secteur privé, nous obliger à regarder sous un jour nouveau aussi bien l'organisation du travail que les besoins en formation.

Enfin, un des grands sujets à mettre en perspective est celui de **la mobilité**. Mobilité qui doit être choisie et bien sûr non subie et nous pouvons parier qu'au vu des évolutions sociologiques et culturelles, les demandes de mobilité seront plus importantes de la part des agents dans les années à venir. Il faut donc en préparer le cadre et les moyens dès à présent (cadre statutaire, accompagnement en termes de formation et d'emplois...). Sur toutes ces questions le rôle de la **formation** initiale et continue est essentiel, le rôle de l'université dans la formation des agents... devrait être réaffirmé, les niveaux de recrutement et la catégorie hiérarchique de certains métiers revus, les qualifications mieux reconnues et la formation continue doit être au cœur de tous les dispositifs visant à l'évolution de la Fonction Publique ; or aujourd'hui elle est un parent pauvre (aujourd'hui 7,9 jour par an par agent !) : il faut la relancer sans attendre. Le débat sur le CPA est au cœur de ces sujets.

La santé et la sécurité au travail sont également « le » grand chantier à poursuivre et à amplifier dans le futur, on sait que c'est une question qu'il était moins facile de s'approprier dans la Fonction Publique que dans le privé car le principe statutaire fait écran. Or l'actualité a montré les enjeux et les situations dramatiques que cela pouvait créer. Et il ne faut pas oublier que la qualité du service rendu est en lien étroit avec ces problématiques.

Évidemment ce chapitre est à mettre en lien avec d'autres questions :

- **la question des rémunérations** (qui n'est pas sans effet sur l'attractivité de la Fonction publique...) : primes/points/grilles... le dispositif « PPCR » est une première étape importante qui nécessitera des prolongements afin d'offrir de meilleures perspectives de carrière et une plus juste reconnaissance à toutes et tous les agents.

- **la question de l'emploi**. Prévision des emplois, qualité des emplois sont liées.

La FSU, qui reste attachée au recrutement par voie de concours, dénonce la part trop grande des agents non titulaires dans la Fonction publique (20 % des agents – 1/3 de non titulaires à la Fonction publique territoriale). Il est nécessaire pour enrayer cela d'élaborer des plans de titularisation.

Prévoir les emplois permanents à venir c'est aussi se donner les moyens de rendre plus attractive la Fonction publique. Il y a aujourd'hui un certain nombre de concours qui restent vacants malgré des créations de postes (c'est le cas aujourd'hui dans l'Éducation nationale). La FSU propose de réfléchir à des plans de pré-recrutements afin de fidéliser et faciliter l'accès de nombre d'étudiants et de jeunes dans la Fonction publique.

Il est urgent dans la Fonction publique territoriale de mettre fin au système des « reçus/collés ».

Dernier point, la question du *dialogue social* dans la Fonction Publique parce que l'on ne conduit pas les évolutions nécessaires sans les personnels et encore moins contre eux. Il faut penser en permanence à le renouveler pour permettre de mieux faire évoluer le service public et conforter les agents dans leur rôle.

En guise de conclusion, l'histoire de la Fonction publique, son expérience et son expertise construite au fil des ans sont une force pour lui permettre de réaliser les évolutions nécessaires et de jouer tout son rôle dans les années à venir. La Fonction publique doit rester un atout essentiel pour le pays, voire pour l'Europe, et pour la cohésion de la société et cela à un moment où les crises, les doutes et les replis menacent l'organisation sociale.