



FEVRIER 1995

RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL

**Les personnels ingénieurs, administratifs,
techniciens, ouvriers et de service (IATOS)
dans les établissements d'enseignement supérieur**

Marcel Pinet, membre du Comité, président du groupe de travail

Yves Chaigneau, membre du Comité

Bernard Menasseyre, membre du Comité

Renée Ribier, chargé de mission au Secrétariat général du Comité

Liliane Flabbée, rapporteur du groupe de travail

Rachida Amaouche, secrétaire

Table des matières

Avertissement	3
Introduction	5
I - Etat des lieux	6
1 - Les personnels IATOS, statuts et gestion	6
1-1 Les personnels de recherche et de formation (ITARF)	6
1-2 Les corps dits "de bibliothèque"	8
1-3 Les corps de l'administration scolaire et universitaire	8
1-4 Les fonctionnaires de la filière technique gérés par les services extérieurs de l'Education nationale	9
1-5 Les contractuels	9
1-6 Les personnels des établissements publics, scientifiques et technologiques	10
2 - Les conséquences de la diversité	11
2-1 La dualité statutaire existant entre deux filières administratives	11
2-2 L'ignorance de la situation des emplois et des effectifs sur le terrain	13
2-3 Le désordre de la gestion	15
3 - Quelques points sensibles	18
3-1 L'insuffisance des effectifs	18
3-2 L'impact des modes de gestion et de leurs structures	19
3-3 Le non respect des obligations de service	20
3-4 Les facteurs psychologiques	21
II - Les politiques d'établissements	22
1 - La modernisation des établissements	22
1-1 L'effort pour connaître les fonctions et les métiers	23
1-2 Le développement des politiques de formation continue des personnels	23
1-3 Les essais en matière de politique de primes	24
2 - La déconcentration de la gestion	25
Conclusions et recommandations	27
1 - Recommandations à l'usage des administrations centrales	27
2 - Recommandations à l'usage des responsables des établissements	28

AVERTISSEMENT

Le Comité National d'Evaluation a entrepris dès le début de ses travaux de réaliser des études transversales sur des sujets ne se rapportant pas à un seul établissement universitaire, mais intéressant plusieurs établissements, voire l'ensemble de ces établissements, qu'il s'agisse d'une discipline déterminée ou d'une question de caractère général.

C'est dans ce dernier cadre que le Comité a décidé de faire procéder à l'étude d'ensemble des problèmes que connaissent les établissements universitaires à propos des personnels ingénieurs, administratifs, techniciens, ouvriers et de service, rassemblés sous l'appellation abrégée de personnels "IATOS".

Ce thème a déjà fait l'objet de plusieurs analyses, en particulier à l'initiative des services du ministère responsable des établissements universitaires. Le CNE a pourtant voulu que soit réalisée cette étude pour des raisons et en vue d'un objectif qu'il convient de préciser.

Les personnels dont il s'agit concourent de façon essentielle au fonctionnement et à la vie des établissements universitaires et il faut souligner qu'ils le font de manière globalement satisfaisante, soit en assumant les fonctions d'administration, de gestion et d'entretien des établissements et de leurs composantes, soit en apportant un concours indispensable à l'activité pédagogique et de recherche des personnels enseignants.

A chaque évaluation d'un établissement universitaire effectuée par le CNE, il est apparu en outre qu'était primordial le rôle de relais, d'assistance relationnelle que jouent les personnels IATOS entre les étudiants et les autorités universitaires, aux différents niveaux.

Le CNE n'a donc pas décidé la présente étude - il convient de le préciser avec force - parce qu'il aurait constaté une grave carence ou un dysfonctionnement alarmant dans la vie des établissements du fait de l'existence de problèmes inhérents aux personnels IATOS. Il a simplement relevé que, dans chacune des évaluations des établissements universitaires effectuées depuis plusieurs années, revenait avec une fréquence de nature à retenir l'attention l'expression des préoccupations aussi bien des autorités responsables des établissements que des représentants des personnels eux-mêmes.

Le Comité a donc estimé nécessaire de faire réaliser l'étude "transversale" devant permettre de dresser un état des lieux à jour, et aussi complet que possible, sur tous les aspects de la situation des personnels IATOS au sein des établissements universitaires, d'apprécier l'importance relative des problèmes ainsi identifiés ; d'en rechercher les causes et de mesurer leurs conséquences sur le fonctionnement des établissements.

L'équipe qui a pris en charge cette tâche a donc procédé à la synthèse des enseignements que pouvaient fournir les contenus des nombreux rapports d'évaluation des établissements universitaires déjà publiés. Elle a également, après concertation avec la Conférence des présidents d'université, consulté les responsables des établissements universitaires. Elle a aussi organisé un nombre important de rencontres avec les représentants des organisations syndicales représentatives des différentes catégories des personnels intéressés. Elle a par ailleurs recueilli d'utiles informations et opinions auprès des responsables du ministère de tutelle des établissements universitaires et auprès des fonctionnaires chargés de la gestion des personnels étudiés, tant dans les administrations centrales que dans les grands organismes entretenant des liens étroits de coopération avec les établissements universitaires, comme le CNRS par exemple.

Le présent rapport, approuvé par le CNE, résulte en conséquence d'un long travail d'analyse conduit dans le cadre d'un dialogue très largement ouvert, avec une volonté de transparence et d'indépendance totales.

Il n'entend pas aboutir à la présentation d'une liste exhaustive de propositions minutieusement élaborées, qui iraient du domaine statutaire à une réforme des modes de gestion des personnels, en passant par la redéfinition de la consistance et des modes de répartition des dotations en effectifs ou à la mise en place d'un système de gestion prévisionnelle des effectifs et des carrières. Une telle ambition ne correspondrait ni aux missions du CNE, ni surtout à l'objectif que celui-ci s'était fixé.

Les conclusions du rapport s'efforcent modestement d'identifier aussi précisément qu'il était possible les divers problèmes rencontrés, et les recommandations formulées, qui s'adressent tant aux administrations centrales qu'aux responsables des établissements universitaires, visent à les inciter à explorer les voies susceptibles de conduire, au prix d'un effort de réflexion et d'imagination créatrice mené en concertation avec les représentants des personnels concernés, à des améliorations substantielles par rapport à la situation présente.

Introduction

On distingue généralement sous le terme IATOS (Personnels Ingénieurs, Administratifs, Techniciens, Ouvriers et de Service) l'ensemble des personnels non enseignants qui concourent à la réalisation des missions assignées aux établissements d'enseignement supérieur par la loi 84-52 du 26 janvier 1984 (loi Savary) dans ses articles 7 et 8. Près de 45 000 fonctionnaires et quelques milliers de contractuels exercent ainsi dans les 180 établissements d'enseignement supérieur français, mais leur répartition par établissement est très loin d'être homogène, selon les statuts, ou selon le nombre. Les fonctions qu'ils exercent concernent tous les aspects du fonctionnement et de l'organisation du service public d'enseignement supérieur :

- Les missions techniques d'assistance à l'enseignement ou à la recherche (maintenance des équipements de recherche, préparation et assistance pour les travaux pratiques, calculs, techniques instrumentales, etc.).
- Des missions dites de services généraux, de services techniques (maintenance des bâtiments, construction, entretien, dépannage, parc automobile, gardiennage, etc.).
- Des missions d'administration et de gestion (comptabilité, finances, personnel, scolarité, gestion de contrats, secrétariat).
- Des missions de valorisation et de diffusion des connaissances (audiovisuel, imprimerie, reprographie, etc.).

L'ensemble de ces missions font des IATOS un groupe indispensable au fonctionnement même du système universitaire. Malgré cet état de fait, les IATOS ont l'impression que leur rôle est mal connu, peu pris en compte et surtout moins valorisé que celui des enseignants, alors que les "métiers" qu'ils exercent n'ont cessé de se diversifier et de connaître une complexité croissante.

Leur nombre (45 000), même s'il peut paraître important, n'a pas augmenté en proportion de celui des étudiants accueillis, surtout depuis 1990. Les effectifs avaient même connu une baisse sensible (près de 3,5%) entre 1983 et 1989, due aux mesures de "gel" des années 1985-1990 et à l'arrêt quasi complet du recrutement. Dans le même temps, les effectifs d'enseignants ont crû de façon significative, avec une revalorisation des carrières et la mise en place d'un système de jouvence des corps.

Leurs rémunérations n'ont pas connu de mesures de revalorisation autres que celles accordées globalement aux fonctionnaires chaque année, et malgré le plan Durafour qui a permis la disparition des corps relevant de la catégorie D, leurs carrières restent peu attractives en catégorie C, voire à l'échelon supérieur.

Il faut également mentionner, dans ce constat de malaise, l'alourdissement des tâches demandées aux IATOS dans la plupart des établissements, dû à la fois à la croissance des effectifs d'étudiants, aux nouvelles procédures de gestion, mais également à la mise en service de surfaces nouvelles (plan Université 2000). Dans ce contexte, la polémique latente autour du non respect des obligations de service (fixées à 1782 heures et 1716 heures annuelles pour les personnels de service et les personnels administratifs) menace toujours de rebondir.

Ces premiers éléments rapidement esquissés expliquent une partie du malaise actuel et combien cette population a le sentiment de ne pas être considérée à sa juste place dans le système.

I - Etat des lieux

1 - Les personnels IATOS, statuts et gestion

1-1 Les personnels de recherche et de formation (ITARF)

Créés par décret (85-1534 du 31 décembre 1985), ces corps regroupent actuellement près de 29 000 agents, presque exclusivement affectés dans les établissements d'enseignement supérieur (et au Ministère de la Jeunesse et des Sports) dont ils constituent le personnel spécifique.

Répartis en treize corps, ce sont des fonctionnaires de fraîche date. La constitution initiale des corps s'est déroulée de 1987 à 1990, alors même que le décret de titularisation prévoyait son achèvement avant le 31 juillet 1986. Cette lenteur a empêché que les procédures d'avancement et de recrutement se mettent en place dans des délais de gestion normaux, et a contraint les autorités à promulguer un nouveau décret, modifiant le décret initial du 31 décembre 1985. Ce décret crée des "concours réservés" destinés à stabiliser en qualité de fonctionnaire les agents recrutés après le 31 juillet 1986 et avant le 31 juillet 1991, c'est-à-dire pendant la période où aucun recrutement par concours n'a pu être organisé.

Les treize corps ont été constitués :

- d'une part, par la titularisation, sur la base du volontariat, des personnels contractuels en poste, recrutés en application du décret de 68-986 du 14 novembre 1968 lui-même appliquant à ces agents les dispositions du décret 59-11405 du 9 décembre 1959 relatif aux personnels contractuels techniques et administratifs du CNRS,

- d'autre part, par l'intégration, après une période préalable de détachement, des techniciens de laboratoire titulaires.

Les opérations de titularisation :

Des contractuels de statut dit de "type CNRS" avaient été recrutés dans les établissements d'enseignement supérieur tout au long des années soixante-dix, pour effectuer des missions techniques d'appui à l'enseignement et à la recherche, missions non assurées (parce que spécifiques à l'enseignement supérieur) par les fonctionnaires relevant de l'administration scolaire et universitaire alors en poste dans les universités. Les recrutements, plus faciles et plus souples, affranchis des contraintes liées aux concours, n'ont pas concerné alors seulement des fonctions techniques spécialisées, mais également des fonctions administratives. Les contractuels ainsi recrutés ont été la force d'appoint qui a permis de faire face à la croissance des universités entamée au début des années soixante. Opérés sous la pression, ces recrutements se sont souvent effectués sans aucune référence à la catégorie d'emploi.

Ils ont permis d'assurer des fonctions spécifiques, mais aussi de régler des problèmes qui ne trouvaient pas de solution dans le cadre statutaire (nouvelles fonctions, embauche d'étrangers, etc.).

Les personnels contractuels du CNRS ayant été titularisés (décret 83-1260 du 30 décembre 1983 et décret 84-1185 du 27 décembre 1984), dans la foulée de la publication des lois de 1982 (dite de programmation et de développement de la recherche), du 13 juillet 1983 (portant droits et obligations des fonctionnaires), et du 11 janvier 1984 (portant dispositions statutaires

relatives à la fonction publique de l'Etat), c'est très logiquement que les contractuels type CNRS recrutés dans les universités par référence au même décret ont à leur tour bénéficié des mêmes mesures (décret de 1985).

Le statut dit "de recherche et de formation" créait donc de façon homologue à ceux des corps de fonctionnaires des Établissements publics scientifiques et technologiques, treize corps de fonctionnaires, répartis ensuite en branches d'activité professionnelle (cf. annexe 2), elles-mêmes définies ensuite dans un arrêté (septembre 1989). Ce statut comporte deux grandes filières, une filière technique comprenant sept corps (d'ingénieur de recherche à agent technique) et une filière administrative comprenant six corps (de chargés d'administration de la recherche à agent de bureau). Se trouvait ainsi officialisée pour la première fois l'existence de personnels administratifs titulaires exclusivement affectés dans l'enseignement supérieur.

La titularisation des contractuels en poste dans les établissements s'est faite par application stricte d'une grille de correspondance entre la catégorie de contractuel et le corps correspondant de titulaire. Certains agents, notamment sous-classés ont ainsi vu se pérenniser une situation professionnelle peu satisfaisante. De même la titularisation n'a pas concerné un certain nombre d'agents qui ne remplissaient pas les conditions requises (notamment qui n'étaient pas payés sur un support budgétaire identifié comme poste) ; ils sont restés ainsi en dehors du mouvement.

Enfin, la titularisation a eu pour effet de "créer" des "administratifs-techniciens", c'est-à-dire de titulariser dans la filière technique des agents effectuant des fonctions administratives mais recrutés sur des postes de la filière technique. Les conséquences en terme de carrière, de profil d'emploi mais aussi de régime indemnitaire, ont été très importantes.

L'intégration des techniciens de laboratoires :

Les "techniciens de laboratoires" déjà fonctionnaires, exerçant des métiers très bien identifiés, ont sans doute été les plus grands bénéficiaires de l'intégration dans les corps de recherche et de formation. Outre le déblocage de leur carrière, ils ont pu accéder immédiatement à un régime indemnitaire beaucoup plus favorable car ils ont bénéficié de la prime de participation à la recherche.

La gestion des corps de recherche et de formation :

Les fonctionnaires des corps de recherche et de formation sont actuellement gérés de façon centralisée, par une sous-direction du Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (sous-direction des personnels de recherche et de formation et des bibliothèques). Cette gestion centralisée concerne aussi bien la carrière des agents (nomination, avancement) que l'organisation des procédures de recrutement (concours) et "la maintenance" des outils liés à l'application - même des statuts (corps des BAP - branches d'activité professionnelle), fichiers d'experts).

Toutefois, la lourdeur de cette gestion centralisée fait l'objet de nombreuses critiques, auxquelles l'administration centrale ne reste pas insensible. La gestion des concours de recrutement a été d'emblée partiellement délocalisée et des dispositifs de déconcentration sont au stade de l'expérimentation, notamment pour douze établissements pilotes. La déconcentration de la gestion est l'un des grands objectifs poursuivis par les ministres qui se sont succédés depuis 1990. Le cadre législatif est fixé : la loi 92-678 du 20 juillet 1992 prévoit que le ministre peut déléguer certains de ses pouvoirs en matière de recrutement et de gestion des personnels titulaires aux présidents d'université ou aux directeurs d'établissements publics d'enseignement supérieur. Cette loi a été prolongée par un décret 93-1334 du 20 décembre 1993 et un arrêté de la même date. Toutefois le dispositif réglementaire n'est pas encore complet, notamment en ce qui concerne les commissions paritaires d'établissements.

1-2 Les corps dits "de bibliothèque"

Créé par les décrets 92-26 et 92-36 du 9 janvier 1992, ces corps ont totalement réorganisé la filière bibliothèque. La réforme a été réalisée de façon homothétique à celle des corps du Patrimoine du Ministère de la Culture et à celle de la filière culturelle de la Fonction publique territoriale (qui comprend les personnels des bibliothèques des collectivités territoriales). Environ 5 000 fonctionnaires relevant de ces corps exercent leurs fonctions dans les bibliothèques universitaires.

Leur gestion est centralisée dans la même sous-direction du ministère que celle des corps de recherche et de formation.

Les métiers sont définis et la filière présente ainsi une grande homogénéité malgré une grande dispersion statutaire pour partie issue des problèmes de cohérence avec la filière culturelle de la fonction publique territoriale (8 corps et 18 grades pour un effectif de 5 000 personnes). Les personnels des corps de bibliothèques continuent à ne pas totalement s'assimiler aux personnels des universités, en raison de la spécificité des bibliothèques universitaires.

1-3 Les corps de l'administration scolaire et universitaire

Créés au début des années 60 lors de la première vague de déconcentration du Ministère de l'Education nationale vers les rectorats, les corps de fonctionnaires de l'administration scolaire et universitaire ont été profondément réorganisés et sont régis maintenant par les dispositions du décret 83-1033 du 3 décembre 1983. Les personnels sont gérés par les services extérieurs de l'Education nationale et peuvent être affectés indifféremment dans tous les échelons de l'administration scolaire et universitaire (collège, lycée, université mais aussi rectorat et inspection académique).

Dans l'enseignement supérieur, ils ont été longtemps les seuls personnels administratifs titulaires.

Les personnels administratifs sont près de 10 000 en fonction dans les établissements d'enseignement supérieur (cf. annexe 1) pour un total de 66 000 environ répartis en cinq corps, des conseillers d'administration scolaire et universitaire aux adjoints administratifs. L'éventail des fonctions exercées par les membres des corps administratifs est relativement restreint (administration, gestion, secrétariat), surtout si on le compare à celui des corps de recherche et de formation. Les métiers et fonctions sont bien connus et en partie "interchangeables" d'un établissement à l'autre (qu'il s'agisse d'un lycée ou d'une université). Cet éventail restreint des métiers a conforté les responsables des établissements dans le développement d'un recrutement parallèle de contractuels pour assurer des fonctions plus spécifiques à l'enseignement supérieur (assistance à la recherche notamment).

La gestion des personnels relevant de l'administration scolaire et universitaire est effectuée en grande partie dans les rectorats, sous l'égide d'une direction du Ministère de l'Education nationale, la DPAOS (Direction des Personnels Administratifs, Ouvriers et de Service).

Les procédures de recrutement sont déconcentrées au niveau académique (sauf pour les corps de catégorie A) et les procédures d'avancement soumises à des commissions administratives paritaires académiques et nationales.

1-4 Les fonctionnaires de la filière technique gérés par les services extérieurs de l'Education Nationale

D'autres corps à gestion rectorale sont présents dans les établissements d'enseignement supérieur (où ils représentent environ 6 500 agents rapporté aux 110 000 présents dans tous les types d'établissements scolaires). Il s'agit des fonctionnaires de la filière technique dont les corps sont en voie de réorganisation : les techniciens et aides techniques sont progressivement intégrés dans la filière technique de recherche et de formation alors que les ouvriers professionnels, chefs surveillants et agents de service, voient leur situation évoluer du fait des accords Durafour. Ils remplissent des fonctions qui ne sont pas spécifiques à l'enseignement supérieur (maintenance, travaux, nettoyage, etc.).

1-5 Les différents types de personnels contractuels

Malgré les mesures d'intégration des hors statut des années quatre-vingt et la titularisation des années 86-90, il reste une population importante de contractuels dans les établissements d'enseignement supérieur, contrairement aux dispositions de la loi "Le Pors" du 11 janvier 1984, qui définit de manière très restrictive les conditions dans lesquelles il peut être procédé à leur recrutement dans les établissements publics.

Cette population est beaucoup moins homogène et plus difficile à cerner, sur le plan qualitatif comme sur le plan quantitatif. Son importance numérique est mal connue au niveau national. On peut citer principalement :

- les contractuels dits "loi le Pors" recrutés en référence à l'article 4 de la loi 84-16 du 11 janvier 1984, c'est-à-dire pour exercer des fonctions hautement spécialisées, ou nouvellement prises en charge par l'administration ;

- les contractuels payés sur les budgets propres des établissements, recrutés en référence au statut de 1959 (contractuel type CNRS). Ils peuvent exercer tous les types de fonctions, leur nombre est très variable selon les établissements et leurs ressources. Un effort de "résorption" de ces contractuels a été entrepris, mais certains dossiers n'ont pu être réglés (mi-temps, étrangers, etc.) ;

- les contractuels à durée limitée : leur apparition est la conséquence de la lenteur de la mise en place des concours de recrutement. Recrutés sur les emplois vacants, leur durée de fonction ne peut - en principe - excéder un an. Se développent actuellement des "renouvellements" de contrat qui laissent augurer de la constitution de nouvelles catégories de hors statuts ;

- les personnels recrutés dans le cadre des dispositifs légaux d'aide à l'emploi. Il s'agit actuellement des personnes bénéficiant de "contrats emploi solidarité". Très nombreux dans certains établissements, ils sont parfois employés pour pallier des vacances de postes ou pour compenser des manques d'effectifs, ce qui est contraire à l'esprit du dispositif. Selon certaines organisations syndicales, leur nombre atteindrait 20 à 30 % de l'effectif des IATOS recrutés sur emplois statutaires ;

- les "personnels" accueillis dans des cadres juridiques particuliers, tels les objecteurs de conscience, venant accomplir dans les universités leurs missions de service civil, et souvent utilisés comme personnels d'appoint ;

- les contractuels payés par des associations type loi de 1901, créées pour gérer des contrats de recherche. Ils sont en général embauchés pour la réalisation du contrat (aide à la recherche, documentation, calcul, secrétariat) et sont quasi inconnus des établissements, leur gestion étant en effet effectuée par une structure parallèle relevant du droit privé ;

- les personnels mis à disposition des établissements par les collectivités territoriales (notamment lorsqu'il s'agit des universités nouvelles ou des antennes universitaires) ;

- les vacataires, recrutés pour des tâches saisonnières (telles les inscriptions), en principe pour 6 mois, mais souvent maintenus au-delà en combinant des formules de contrat et de vacances.

1-6 Les personnels des établissements publics, scientifiques et technologiques (EPST)

Bien qu'ils ne relèvent pas de l'enseignement supérieur stricto sensu, il faut mentionner ici la présence importante de personnels de recherche appartenant aux grands établissements publics, tels le CNRS, l'INSERM ou l'INRA, dont des modalités de collaboration scientifique et d'association avec les universités font qu'une large part de leurs personnels se trouve exercer leurs fonctions à l'intérieur même des locaux universitaires, aux côtés des personnels de l'enseignement supérieur. Ces fonctions peuvent être totalement similaires, parfois même être effectuées pour le compte de l'université. Le statut des personnels de recherche a toujours constitué une référence pour ceux des universités (statut de contractuel "type CNRS" adopté en 1968, corps de "recherche et de formation" créés de façon homologue à ceux des personnels de recherche en 1986).

Pour le seul CNRS, qui est l'EPST dont la présence est la plus importante dans les universités, on compte environ 10 000 agents y exerçant physiquement leurs fonctions.

Les modalités de leur gestion (très largement déconcentrée), beaucoup plus souple, et surtout les mesures catégorielles qu'ils ont obtenues lors de leur titularisation sont très enviées par le personnel de l'enseignement supérieur. Depuis quelques années, le CNRS a entrepris une vigoureuse politique de management des ressources humaines (mutation facilitée, intégration des administratifs dans les corps techniques, entretien annuel d'activité, etc.) qui met en relief les difficultés de gestion des corps homologues. La présence des personnels des EPST dans les établissements d'enseignement supérieur est un élément supplémentaire qui vient compliquer la situation, en ce qu'elle fournit un point de comparaison au désavantage des personnels de ces derniers.

La simple présentation des personnels en fonction dans les établissements d'enseignement supérieur montre bien la grande diversité que recouvre le terme IATOS : diversité de statut, de fonction, de gestion, d'histoire. Elle montre également à quel point la dotation en personnel est composite, voire hétéroclite et précaire. Autour d'un noyau statutairement stable, mais lui-même diversifié, se retrouvent des personnels qui n'ont pas - hors le lieu de travail - de point commun et qui ne partagent que la précarité.

L'hétérogénéité du personnel a des conséquences importantes, qui ont été regroupées en trois rubriques pour la commodité de l'exposé mais qui sont étroitement interdépendantes :

- le réel problème de la dualité statutaire, surtout pour les agents des deux filières administratives ;

- l'ignorance de la situation exacte sur le terrain, ignorance partagée aussi bien par les établissements que par l'administration centrale ;

- le désordre dans la gestion.

2 - Les conséquences de la diversité

2-1 La dualité statutaire existant entre deux filières administratives

Ce problème est sans doute celui qui est vécu le plus douloureusement par l'ensemble des acteurs. Toutes les organisations syndicales l'ont mentionné, les Présidents ayant répondu à l'enquête, effectuée par un questionnaire élaboré par le CNE courant mai, le mentionnent à 64% comme une contrainte très forte ou forte, enfin le Ministère, par le biais du schéma de modernisation et de déconcentration de la gestion, y consacre une part importante de sa réflexion. Qu'en est-il ?

Il faut revenir à l'histoire. Des années 70 jusqu'à la titularisation des années 1986-1990, ont coexisté dans les établissements des personnels contractuels et des personnels fonctionnaires effectuant côte à côte les mêmes tâches administratives. Les fonctionnaires ayant l'avantage de leur statut (et notamment de la pérennité de l'emploi) acceptaient sans heurt que les contractuels voient la précarité de leur situation compensée par quelques avantages de rémunération et de promotion.

Le problème ne s'est posé réellement que lorsque ces contractuels, sans concours et sans mobilité, ont été placés sur un même plan statutaire que les fonctionnaires. Ces derniers ont vu d'un seul coup une catégorie "précaire" (même si cette précarité était toute relative) accéder aux mêmes "avantages" et à la même grande famille de la Fonction publique de l'Etat sans en avoir subi l'épreuve nécessaire : le concours et la légitimité qu'il confère. A ce traumatisme, particulièrement bien décrit par certaines organisations syndicales lors des entretiens avec les membres du CNE, se sont ajoutés ensuite les écarts et les différences dans les pratiques de gestion et de rémunération, souvent au bénéfice des nouveaux corps.

On est en effet en présence de deux filières administratives parallèles. Selon que l'on est fonctionnaire de recherche et de formation ou fonctionnaire de l'administration scolaire et universitaire, on peut être amené à exercer les mêmes fonctions administratives, dans un environnement statutaire très différent pour ce qui concerne le recrutement, la mobilité et la carrière.

Le recrutement

Les candidats aux emplois des corps de l'ASU sont nommés après avoir subi les épreuves d'un concours au niveau académique (catégorie C et B) ou national (catégorie A). L'affectation dans un poste ne dépend que du rang de classement, et un lauréat ne peut pas avoir la garantie de rejoindre un établissement d'enseignement supérieur, même si c'est son souhait. S'il s'agit d'un concours interne, les lauréats déjà fonctionnaires devront changer d'affectation, sauf si un emploi est ouvert dans leur établissement et si leur rang de classement leur permet d'y prétendre. Pour l'établissement, aucun choix de ses collaborateurs n'est possible à priori, en fonction d'un profil par exemple (dans la réalité toutefois des négociations, limitées, peuvent s'opérer avec les services rectoraux).

Cette absence de choix de l'établissement est particulièrement dénoncée, surtout lorsqu'il s'agit d'emplois d'encadrement. L'organisation des concours a lieu annuellement, pour des prises de fonction lors de la rentrée (scolaire ou universitaire).

Dans la filière de recherche et de formation, les choses sont plus complexes, malgré la présence d'une BAP unique "administration générale, gestion financière et comptable". Les candidats aux emplois sont sûrs, dès lors qu'ils réussissent les épreuves du concours externe, d'être nommés dans un établissement d'enseignement supérieur, puisque la totalité des emplois de cette filière y sont affectés. S'il s'agit d'un concours interne, les lauréats déjà fonctionnaires peuvent espérer rester dans le même établissement puisqu'ils connaissent au préalable les

affectations possibles. Ils se présentent donc à bon escient. De plus la représentation des établissements est en principe assurée dans le jury. Toutefois, les expériences récentes montrent que l'organisation de ces concours doit être revue ; son caractère national pour les catégories A et B (en concours interne notamment) oblige les lauréats à des mobilités géographiques importantes (compte tenu du nombre restreint d'affectations possibles par région), voire irréalisables (trop faible gain indiciaire).

La mobilité

Les deux filières n'offrent pas les mêmes garanties réelles en partie en raison du caractère récent des corps de recherche et de formation.

Les fonctionnaires de l'ASU, ont un "mouvement" particulièrement bien organisé, avec un calendrier parfaitement clair. Ce mouvement se déroule sous l'égide d'une commission administrative paritaire académique ou nationale, qui examine toutes les demandes des agents. Le "barème" qui s'applique ne tient pas toujours compte des contraintes des individus mais au moins ces derniers ont-ils la certitude que leur dossier a été examiné et a pris date. De plus les possibilités de mutations sont nombreuses, puisque les affectations possibles ne sont pas limitées aux seuls établissements universitaires.

Les fonctionnaires de l'ARF n'ont pas les mêmes avantages quant à leur mobilité. Le "mouvement" n'est pas encore mis en place, même si la Direction chargée de leur gestion fait d'énormes efforts pour l'organiser. Les mutations sont donc encore aléatoires, limitées. De plus, les possibilités géographiques sont plus restreintes (certaines académies n'offrent qu'un seul établissement d'enseignement supérieur).

Le salaire

Les deux filières (ARF et ASU) ont vu leur échelle indiciaire placée en concordance d'un corps homologue à l'autre. Il n'y a donc aucune différence salariale. Au plan indemnitaire, il en va très différemment, pour les agents de la filière administrative, comparativement aux agents exerçant des fonctions administratives mais titularisés dans la filière technique.

Par exemple, un contractuel de catégorie 3B (type CNRS) a pu être titularisé comme technicien et son collègue accomplissant les mêmes fonctions, mais sur un emploi de catégorie 3D, a été titularisé comme SAR. Le premier (technicien de 3ème classe INM 333 au 5ème échelon) percevra un salaire brut de 8624,66 F par mois et une prime annuelle de 11 182 F, le second (même grade, même indice, même traitement) ne percevra que 2 684 F de prime annuelle.

L'avantage financier du premier est "compensé" par un handicap dans la carrière. Ces agents administratifs dans la filière technique sont mis en concurrence pour la promotion de corps au choix avec les "vrais" techniciens (de services généraux et de laboratoires) et n'ont de ce fait aucune chance. Par ailleurs, aucun concours interne ne peut s'ouvrir au niveau assistant ingénieur dans la BAP "administration". Ces faux techniciens sont dans une impasse.

L'avancement

C'est sans doute sur ce point que la dualité statutaire est le plus mal vécue.

Les corps de l'administration scolaire et universitaire sont des corps numériquement importants et dont une faible partie des effectifs seulement est affectée dans le supérieur. Les promotions sont examinées dans un cadre, académique et/ou national, dans lequel les spécialités de l'enseignement supérieur sont peu prises en compte. Il en résulte que les promotions sont rares et soumises à la mobilité. Les autorités des établissements n'interviennent à aucun moment dans la phase décisionnelle.

Les corps de l'ARF, même s'ils sont numériquement plus nombreux dans le supérieur que leurs homologues, ont l'avantage d'y être affectés en totalité. La pyramide des corps est moins

avantageuse que celle de l'ASU (importance numérique des corps de catégorie C, peu de catégorie A), mais les opérations de promotion se déroulent plus près des établissements (obligation de consulter une commission locale qui devrait à brève échéance devenir une réelle CAP d'établissement, quotas de promouvables, et jusqu'à cette année du moins, absence d'obligation de mobilité).

Exposée à grands traits, la dualité statutaire est encore plus mal vécue si l'on pousse la comparaison avec les corps du CNRS, présents eux aussi dans les établissements d'enseignement supérieur. Depuis leur titularisation, les plans de repyramidage des emplois et des grades se sont succédés sans discontinuer (aucun plan pour les corps homologues du supérieur). Leur gestion, facilitée par l'organisation générale de l'établissement, apparaît comme beaucoup plus souple. La filière administrative est en passe d'y être résorbée par intégration dans la filière technique, plus avantageuse quant au régime indemnitaire.

La dualité statutaire dans les établissements d'enseignement supérieur est un problème bien connu que les équipes ministérielles successives ont tenté de résoudre.

Dans les années 1990-1992, un "plan" a été esquissé pour venir à bout de cette dualité :

- arrêt du recrutement dans la filière administrative des corps de recherche et de formation,
- détachement des fonctionnaires de ce corps dans la filière de l'ASU, avec modalités de gestion adaptée (publication des emplois, avis des Présidents, accord de la CAP nationale).

Ce plan, qui a provoqué une levée de boucliers et un affrontement interne aux Fédérations de syndicats, avait le mérite de créer une filière unique, non limitée aux établissements d'enseignement supérieur. Mais la disparition d'un corps spécifique au profit d'un corps à gestion académique, réputée plus "lointaine", n'était pas envisagée favorablement à la fois par le personnel et par les responsables d'établissement. L'arrivée par "détachement" des fonctionnaires de l'ARF était précédée, pour respecter l'équilibre des corps, de contingent de promotion pour la "mise à niveau" des personnels de l'ARF.

Malgré cela, la crainte de perturbation des promotions par un déséquilibre de la pyramide était très forte. L'idée a donc été abandonnée et les créations ont repris dans la filière administrative de l'ARF.

Le schéma de modernisation et de déconcentration préparé par la Délégation à la modernisation et à la déconcentration du MESR reprend l'idée inverse (détachement et intégration des personnels de l'ASU dans la filière de recherche et de formation) en l'assortissant de nombreuses conditions. Toutefois lors de l'entretien que les membres du CNE ont eu avec les représentants de la Délégation à la modernisation, ces derniers ont confirmé que cette idée ne serait pas mise en oeuvre dans l'immédiat, les obstacles administratifs et de gestion étant encore trop nombreux. La dualité statutaire risque donc de perturber longtemps encore la vie des agents et des établissements.

2-2 L'ignorance de la situation des emplois et des effectifs sur le terrain

Cette ignorance doit être considéré à deux doubles niveaux : celui de l'administration centrale et celui des établissements, celui des emplois et celui des personnes.

La situation dans les établissements

La mise en place en 1989, de la politique de contractualisation entre l'Etat et les établissements d'enseignement supérieur a été l'occasion pour leurs responsables de faire un "état des lieux" et donc de prendre la mesure des moyens qu'ils possédaient.

Cet état des lieux a permis, pour bon nombre d'entre eux de découvrir une réalité qu'ils ne soupçonnaient pas toujours : la découverte du nombre exact d'IATOS présents dans leur

établissement, la découverte de leur affectation dans les différentes composantes, la découverte des métiers et des fonctions exercés par certains agents.

Ces "découvertes" peuvent s'expliquer de plusieurs façons :

- par la structure même des établissements et leur organisation interne : les composantes de chaque université sont plus ou moins fortes, elles ont pu être dotées de moyens en personnel à une époque où cela s'avérait nécessaire, sans qu'aucune remise en cause ultérieure n'ait eu lieu, même en cas de changement notable de situation. Les dotations "historiques" en poste ont parfois conduit à des politiques "autonomes" de recrutement, sans que l'échelon central de l'université en ait toujours été informé ;

- par la politique d'embauche de contractuels sur les emplois vacants ; par le recours à des modes de gestion hors université (telles les associations loi 1901), ou par le recours à des emplois précaires qui ont pu faire perdre une vision claire du potentiel statutaire réel de l'établissement ;

- enfin par la présence dans les locaux de personnels ne relevant pas directement de l'autorité de l'université comme les fonctionnaires des grands organismes de recherche affectés à des formations associées, ce qui ne contribue pas à donner une image claire des moyens en personnel dont disposent les services.

Il faut cependant relativiser l'impact de ces éléments dans les politiques ultérieurement mises en place, à travers les contrats quadriennaux notamment. La connaissance numérique des emplois n'a pas engendré pour tous les présidents le pouvoir de les utiliser librement, pas plus qu'elle n'a conduit à réellement connaître les métiers et fonctions exercés par les agents en poste. Elles ont surtout permis d'étayer des revendications de créations d'emplois et, plus rarement, de mener une réflexion qualitative sur ces emplois.

Quand il s'agit des personnes, l'image est encore plus floue. Les responsables d'établissements connaissent mal les métiers exercés par les agents, de même qu'ils connaissent mal les personnels qui les remplissent.

A la diversité statutaire, présentée plus haut, s'ajoutent en effet les histoires individuelles, les compétences acquises et mises en oeuvre indépendamment du statut, les glissements de fonctions mais aussi la manière de servir, les horaires et les congés...

Nous verrons infra qu'un réel effort de connaissance des emplois et des personnels se fait jour dans certains établissements, préalable nécessaire à une réelle politique de personnel, à l'échelle de l'établissement.

En outre, cette connaissance doit permettre de préciser les points suivants :

- quels moyens sont nécessaires pour faire fonctionner tel type de filière d'enseignement ?
- quels sont les types d'activités que l'université doit avoir car il faut affecter les personnels IATOS en fonction du choix de ces finalités ?
- quel est le meilleur type d'organisation de la gestion de l'université (centralisée ou décentralisée) ?

La situation au niveau de l'administration centrale

Lors de leur entretiens avec les membres du CNE, les représentants du ministère avouaient l'impossibilité, pour l'administration centrale, d'avoir une vision exacte de la situation de effectifs et des fonctions exercées dans les établissements ; et ce, pour plusieurs raisons, à la fois historiques et d'organisation dont :

- l'existence au sein de l'administration centrale des deux fichiers, pour la seule filière de recherche et de formation (un pour les emplois, un pour les personnes), gérés par deux bureaux distincts, n'appartenant plus à la même direction depuis la réorganisation du Ministère de

l'Enseignement supérieur et de la Recherche. Les services concernés sont actuellement en train de mener une opération de rapprochement de ces deux fichiers, qui devrait aboutir à une vision plus claire de la situation des emplois au regard des effectifs. Ce rapprochement était très fortement préconisé dans le schéma de modernisation et de déconcentration. Il conduit néanmoins à des perturbations fortes dans la gestion quotidienne ;

- l'ignorance totale des populations de contractuels dans les établissements, faute d'une gestion centralisée ou d'une centralisation de l'information. Les contractuels sur budget propre ou recrutés via les rectorats sur les emplois vacants sont inconnus des bureaux de gestion de l'administration centrale. Cette ignorance conduit dans certains cas à l'occupation simultanée du même emploi par deux agents, un contractuel et un fonctionnaire... (en 1994, le ministère a promu les agents inscrits sur liste d'aptitude sur les emplois vacants des établissements - emplois parfois occupés par des contractuels recrutés via le rectorat -) ;

- la double gestion : les personnels de l'ASU ou de la filière technique déconcentrée sont gérés par un autre ministère (Education nationale) et par un échelon administratif particulier, le rectorat. La nomenclature des emplois de ces corps (définie nationalement par OMEGA) ne reconnaît que très partiellement les fonctions exercées dans les établissements d'enseignement supérieur.

Il résulte de cette double ignorance une incapacité à prévoir et à mettre en place des politiques adaptées aux réalités du terrain. Cette méconnaissance, qui s'ajoute à la diversité des situations, conduit à un grand désordre de la gestion.

2-3 Le désordre de la gestion

Il n'est pas perçu par tous les intéressés de la même façon mais responsables d'établissements, personnels, administration centrale, tous ressentent la nécessité d'une "remise à plat" du fonctionnement du système, qui fasse la part aux acquis de ces dernières années et qui ouvre la voie à une gestion "normale" des personnels dans les établissements.

L'expression "désordre de la gestion" s'applique d'abord à la gestion "balbutiante" selon un propos entendu lors des auditions. Mais l'impression généralisée de désordre tient également à la diversité statutaire, au chevauchement des procédures, aux difficultés à appréhender les métiers et les fonctions et donc à les reconnaître.

Dans la présentation rapide qui a été faite des corps de recherche et de formation, a été soulignée la lenteur du processus de titularisation et de "mise en route" effective du statut. L'impact de ces retards se fait encore sentir aujourd'hui dans plusieurs aspects de la "vie administrative" des agents :

- retard dans les processus de recrutement,
- retard dans les promotions,
- difficultés dans la mobilité.

Le désordre le plus apparent est celui qui persiste dans l'organisation des concours de recrutement.

L'organisation des concours de recrutement

Certains concours organisés en 1994 constituent encore des régularisations de situation. C'est le cas notamment pour les concours dits "réservés", instaurés par le décret 91-972 du 23/9/91, pour recruter les contractuels embauchés entre le 31 juillet 1986 et le 31 juillet 1991. Ces concours réservés seront organisés pour la dernière fois en 1995. Ils permettent aux agents en fonction depuis plusieurs années de régulariser leur situation professionnelle, non par une titularisation mais par un concours (l'emploi est ouvert dans l'établissement et seuls sont autorisés à postuler les contractuels effectivement recrutés dans le délai mentionné au décret). L'existence de ces concours ne contribue pas à donner une image de qualité du statut, fondé sur

les règles de la Fonction Publique. Leur organisation accroît encore le malaise des personnels de l'Administration scolaire et universitaire, qui les perçoivent comme de "vrais-faux" concours, puisqu'il n'y a pas de compétition ouverte.

A côté de ces concours réservés se déroulent des concours "normaux" internes et externes, dont l'organisation est loin d'être rodée, même si en moins de deux ans de remarquables progrès ont été accomplis. La première session de ces concours a eu lieu fin 1991 (soit six ans après la promulgation du décret créant les nouveaux corps).

Le nombre de corps (13) qui peuvent se répartir en 14 branches d'activité professionnelle (et en 288 spécialités) et en 3 types de concours (interne, externe, réservé) conduit à un nombre de concours de plus en plus important pour une "productivité" qui reste très faible. En 1992, 504 concours ont été organisés pour pourvoir 2278 emplois (soit 4,5 emplois par concours en moyenne) ; pour 1993, 451 concours ont eu lieu pour seulement 1204 emplois (2,6) et en 1994, 614 concours permettront théoriquement de pourvoir 2170 emplois (soit 3,5 emplois par concours).

Ces chiffres illustrent bien la lourdeur de la procédure par rapport à son efficacité. L'organisation de ces concours est maintenant largement prise en charge matériellement par les établissements et pèse de plus en plus lourdement sur leur personnel, mais ce dispositif est considéré par eux comme nettement plus satisfaisant qu'un dispositif centralisé.

Le temps de "vacance" des emplois entre la vacance effective et la nomination du lauréat du concours se réduit (actuellement un an) mais il a, dans les premières sessions, pu atteindre deux ou trois ans. Les établissements ont alors recruté des contractuels, (hors décret de 1991, c'est-à-dire ne pouvant prétendre aux concours réservés) qui sont maintenant candidats en concours externe sur les emplois qu'ils occupent.

La présence de ces contractuels a plusieurs effets pervers : elle oblige l'établissement à tenter de "flécher" au maximum le profil de l'emploi pour que le contractuel candidat n'ait pas de "concurrent" sérieux, et en cas d'échec de cette stratégie, à tenter de le maintenir coûte que coûte en fonction, même si ses tâches sont théoriquement assurées par quelqu'un d'autre. C'est ainsi qu'en 1994 un lauréat à un concours en BAP 6 (informatique) a été "refusé" par le directeur de laboratoire avant même d'avoir pris ses fonctions, parce que le contractuel en poste avait été "recalé" mais était maintenu en fonction et remplissait parfaitement les tâches qui lui étaient confiées. Se développe ainsi dans certains établissements une population de contractuels formant potentiellement de nouveaux hors statuts. Des revendications de titularisation pour ces contractuels se font jour ici où là.

La présence de contractuels occupant les emplois ouverts aux concours externes n'est pas le seul problème relatif à ces concours. Même lorsque l'emploi est réellement vacant, se pose la question de la définition du profil (croisement en théorie de la BAP et de la spécialité). Ces profils sont parfois tellement pointus qu'ils nécessitent l'organisation d'un concours particulier. Mais l'excès inverse est possible. Les concours "généralistes" dans certaines BAP (c'est le cas par exemple de l'informatique) ne permettent pas aux établissements de recruter les spécialistes dont ils ont besoin. En fait, l'outil constitué par les BAP est actuellement remis en question, parce qu'il ne remplit pas le rôle, impossible à tenir, pour lequel il a été créé. Le système des BAP pour les corps homologues de certains EPST a d'ailleurs déjà été réformé.

Les BAP doivent permettre l'organisation de concours par grande filière, et pour pourvoir en une fois le plus grand nombre d'emplois possibles. Or ces emplois sont définis beaucoup plus finement, par un métier ou un profil : en tenir compte conduirait à organiser autant de concours qu'il y a de profils. Le regroupement ne satisfait personne : ni les candidats, qui ont du mal à se situer dans une BAP, ni les responsables d'établissements qui perdent la spécificité, souvent réelle, de leur emploi, ni les jurys qui doivent tenir compte, si possible, de toutes les spécialités.

Les concours internes posent d'autres types de problèmes, tout aussi lourds de conséquences négatives.

Responsables d'établissements et agents ne font pas de différence entre concours internes et promotions sur place. Il appartient en effet aux premiers de décider de la nature du concours (interne ou externe) à ouvrir pour pourvoir un emploi vacant. Le choix du concours interne correspond presque toujours à la présence, dans l'établissement, d'agents susceptibles de réussir les épreuves et donc d'être promus sur place. Le ministère lui-même incite d'ailleurs fortement à cette politique de "gestion prévisionnelle des emplois et des compétences" (en déléguant notamment d'importants crédits au titre de la formation continue des personnels).

Mais l'organisation des concours internes, notamment dans la branche d'activité professionnelle n° 14 (administration), ne permet pas de tenir compte de ces éléments, puisque les candidats ne sont pas entendus en fonction des profils des emplois à pourvoir, mais sur la base de leur propre dossier de carrière, et le jury ne délibère pas en connaissance de cause, faute de connaître les localisations des postes et leurs profils.

Il ressort de cette organisation que les concours internes remplissent imparfaitement leur rôle qui est de pourvoir des emplois vacants : d'une part, certains lauréats préfèrent rester dans leur établissement plutôt que d'accomplir une mutation parfois importante, pour un gain de salaire qui peut être très modeste ; d'autre part, les responsables d'établissement tentent de récupérer coûte que coûte leurs lauréats (en général les meilleurs éléments) au prix de tractations longues avec leurs collègues d'autres établissements ou avec l'administration centrale.

Ce dysfonctionnement dans les recrutements est en voie de résorption mais cette dernière ne se fera totalement qu'au prix d'une réorganisation forte des concours - allant même jusqu'à des modifications statutaires.

Le déroulement des carrières

Le désordre de la gestion se mesure également quand on considère le déroulement de carrière des agents. Les CAP réglementaires des corps ont été mises en place en mai 1991 et ont eu à se prononcer rétroactivement sur les promotions de corps et de grade. Il faut également mentionner le "télescopage" de calendrier avec l'application du protocole Durafour qui a reclassé des catégories de personnels en même temps que, voire avant, leur titularisation effective dans les nouveaux corps. La totalité des actes de gestion inhérents à ces opérations étant faits par l'administration centrale, des retards très importants se sont accumulés. Des opérations simples (échelons accélérés, promotion de grade ...) ont parfois été notifiées aux agents (y compris avec l'effet financier) dix-huit mois après leur date d'effet. Actuellement, un changement de grade au choix est notifié à l'agent huit mois après sa date d'effet.

Là aussi, le désordre se dissipe. Toutefois, les règles de gestion des emplois évoluant, la constitution de fichiers homogènes se déroulant sans que les établissements puissent intervenir, les politiques de gestion prévisionnelles sont souvent battues en brèche par les décisions dont le bien-fondé est rarement discutable mais souvent mal perçu faute de concordance entre les procédures.

Dernier parmi les droits des agents à ne pas avoir été mis en place, la droit à la mobilité connaîtra sa première application cette année. 1994 est, en effet, la première année où les candidats à la mutation verront leurs dossiers examinés par les établissements avant que ceux-ci ne décident de l'ouverture ou non de leurs emplois aux concours. Il a donc fallu huit ans pour que les agents puissent avoir des garanties quant à cet examen.

Mais on peut prévoir des difficultés quant à l'acceptation des candidats à la mutation sur les emplois vacants des établissements. Même si c'est la règle normale, depuis longtemps appliquée pour les corps de l'administration scolaire et universitaire, elle risque d'apparaître comme une nouvelle contrainte freinant la mise en place d'une réelle politique des emplois à l'échelle de l'établissement. Plus généralement, l'alignement progressif des règles de gestion des corps de l'ARF sur celles de l'ASU fait perdre aux établissements "la marge de manoeuvre" qu'ils avaient avec le statut de contractuel, et qui a perduré avec la mise en place lente et difficile du statut de fonctionnaire.

3 - Quelques points sensibles

Après cet état des lieux, qui a présenté à la fois les problèmes statutaires et de gestion, il faut aborder, parfois en les relativisant, plusieurs points dont certains sont souvent cités, soit par les responsables d'établissements, soit par les agents ou leurs organisations syndicales représentatives comme étant des "clés" pour comprendre et, à terme, tenter de résoudre le malaise des IATOS.

3-1 L'insuffisance des effectifs

74% des présidents d'université ayant répondu à l'enquête effectuée par le CNE considèrent que la faiblesse du nombre d'emplois affectés à leur établissement est une de leurs contraintes fortes. Toutes les organisations syndicales consultées ont déploré cette faiblesse des effectifs, le petit nombre de créations annuelles d'emplois, le recours à des emplois précaires (CES). La conférence des présidents d'université vient de lancer un cri d'alarme devant la nouvelle montée des effectifs étudiants (mal prévue) et la faiblesse du nombre de créations d'emplois d'IATOS prévue au budget 1995.

Y-a-t-il réellement insuffisance criante des effectifs ? Le premier élément à prendre en compte pour répondre à cette question est l'extrême inégalité des dotations d'un établissement à l'autre, si l'on s'en tient à un ratio simple (rapport IATOS / étudiants). Selon l'enquête effectuée par le CNE (voir caractéristiques en annexe) ce rapport peut aller de un IATOS pour 91 étudiants à un IATOS pour 17 étudiants, soit un écart de 1 à 5 ...

La réalité est beaucoup plus complexe et de nombreux éléments doivent être pris en compte pour pondérer ces ratios et relativiser les écarts entre établissements (qui sont néanmoins peu contestables).

Parmi les facteurs explicatifs les plus importants, il faut tenir compte de l'étendue des locaux et de leur dispersion géographique. La plupart des universités sont maintenant installées sur plusieurs sites, dans la même ville mais aussi souvent dans d'autres villes (cas des départements d'IUT par exemple), ce qui implique une dotation minimale en IATOS sur ces sites. Il faut aussi mentionner la mise en service de surfaces nouvelles importantes, dans le cadre notamment du schéma "Université 2 000" notamment. Les dotations en emplois de ces dernières années ne permettent pas, loin s'en faut, d'assurer correctement l'utilisation de ces surfaces nouvelles.

Il faut aussi mentionner, même si l'importance en est moindre, plusieurs autres facteurs expliquant les écarts de dotation entre établissements tels :

- la dominante des établissements (mono ou pluridisciplinaires, sciences ou lettres...), le poids de la recherche (tous les types d'enseignement ne sont pas également "consommateurs" d'IATOS),
- la prise en compte d'éventuels services communs (comptabilisés dans un seul établissement),
- la structure même de l'établissement et son mode de fonctionnement (il peut exister des tâches redondantes entre les services centraux et les UFR).

Il faut également prendre en compte la tendance des responsables d'établissements à ne comptabiliser que les effectifs statutaires et à "faire l'impasse" sur les autres moyens en personnels (contractuels, CES, personnel de recherche - cf. plus haut). Ces impasses peuvent conduire à minorer fortement l'effectif disponible. Les écarts de dotation sont néanmoins une réalité. Ils correspondent à des situations historiques (université ancienne "bien dotée") mais aussi à des évolutions récentes et rapides (hausse des effectifs en liaison avec des démographies régionales contrastées).

Le système SANREMO, qui permet actuellement de répartir les moyens par établissement, n'a pas permis de réduire ces disparités. Les ajustements se font très lentement, au rythme des créations d'emplois annuelles qui ne permettent pas de faire face aux situations d'urgence. Les créations importantes d'emplois des années 1990-1993 ont été en partie consommées par la création des sept nouvelles universités et par la multiplication de nouveaux départements d'IUT, délocalisés le plus souvent. Des redéploiements de postes entre établissements surdotés (pour autant qu'il y en ait) et établissements sous-dotés, ne peuvent se faire qu'à la marge et rencontrent de fortes oppositions. Le potentiel IATOS national paraît actuellement trop faible pour permettre aux établissements d'accomplir leurs missions. L'insuffisance des effectifs se fait surtout sentir pour l'administration au sens strict, l'assistance à l'enseignement et les services "bâtiments et maintenance"- La recherche semble relativement bien dotée.

Même si la situation de tous les établissements n'est pas aussi critique que leurs responsables le disent, il n'en reste pas moins que l'insuffisance des effectifs est une réalité forte.

3-2 L'impact des modes de gestion des emplois et de leurs structures

Les responsables d'établissements ayant répondu au questionnaire situent les deux phénomènes comme contraintes "fortes" ou "assez fortes" mais en les hiérarchisant assez nettement.

La structure des emplois IATOS (c'est-à-dire à la fois le pyramidage des corps, la répartition ARF-ASU, la répartition interne...) est citée comme contrainte forte ou assez forte par 62% des chefs d'établissements ayant répondu, les modes de gestion (c'est-à-dire la multiplication des différents échelons tels rectorats, Administration centrale, etc.) sont cités par 47% d'entre eux.

La structure des emplois IATOS

Deux phénomènes doivent être analysés :

- les pyramides des emplois,
- leur répartition à l'intérieur des établissements,

Si l'on regarde la répartition par corps des effectifs IATOS, dans les universités, on est d'abord frappé par l'importance numérique des corps de catégorie C par rapport à ceux de catégorie A. Trois fois plus nombreux, ils représentent plus de la moitié des effectifs des deux filières (ARF et ASU) réunies. Le déséquilibre de cette répartition est encore accentué dans certains établissements où les emplois d'encadrement ne se comptent qu'en quelques unités. Face à l'alourdissement des tâches, à leur complexité, les responsables d'établissements n'ont pas de cadres administratifs en nombre suffisant. Cet état de fait conduit désormais à des glissements de fonctions (de plus en plus d'ingénieurs de recherche ou d'étude s'investissent dans des tâches purement administratives), à des recrutements de contractuels "chargés de missions" pour assumer des fonctions en plein développement (relations internationales, contrats, communication, etc.), voire même à la nomination d'enseignants chercheurs comme chefs de services administratifs ou techniques.

A l'autre extrémité, ce déséquilibre dans la pyramide des emplois conduit des personnels de catégorie C à assumer des fonctions d'encadrement pour lesquelles ils ne sont pas préparés et dont ils ne tirent pas forcément de bénéfices en terme de carrière et de rémunération.

Les responsables d'établissements n'ont qu'une marge de manoeuvre très faible sur la pyramide des emplois qui leur sont affectés. Depuis quelques années se développe une politique de transformation d'emplois vacants, mais son articulation avec les concours internes, par exemple, reste pour l'instant peu productive. Dans un contexte de pénurie d'emploi, une telle politique n'a que peu de chances de se développer. Il paraît en effet difficile de "rendre" des

emplois de basse catégorie pour en obtenir moins de catégorie supérieure, quand les effectifs sont comptés à l'unité...

Au problème de pyramidage s'ajoutent les difficultés dues à la répartition des emplois à l'intérieur des établissements entre les composantes ou les services. Il apparaît comme très difficile de redéployer des emplois à l'intérieur même de l'établissement et la mobilité interne des agents reste très faible.

L'impact des modes de gestion

Conséquence logique de la dualité statutaire analysée plus haut, les responsables d'établissements ont à faire face à deux modes de gestion pour leur personnel, à deux échelons différents : une gestion centralisée à l'extrême pour les corps de recherche et de formation, mais dans laquelle ils trouvent leur place, et une gestion déconcentrée au niveau académique mais néanmoins lointaine compte tenu du grand nombre de fonctionnaires gérés, de l'hétérogénéité de leurs répartitions et de l'absence d'intervention de l'établissement dans les procédures de promotion et de recrutement.

Beaucoup de responsables d'établissements ont l'impression d'avoir perdu une certaine maîtrise dans la politique du personnel avec la titularisation des contractuels et la mise en place d'un fonctionnement normal du statut de recherche et de formation, notamment en ce qui concerne le recrutement. 57% des présidents ayant répondu au questionnaire voient dans la maîtrise du recrutement un moyen de faire progresser leur établissement. Le recrutement de contractuels (et leur gestion) se faisait au plus près des besoins. La gestion de fonctionnaires est plus exigeante, en ce qu'elle doit être homogène sur toute l'étendue du territoire national. Si les responsables d'établissements se sont accommodés longtemps de la gestion rectorale des corps de l'ASU, qui présente depuis longtemps ces caractéristiques, c'est que les fonctions exercées par ces corps, à l'exception peut-être des postes d'encadrement, leur paraissent moins spécifiques et plus interchangeables.

Les deux modes de gestion auxquels sont confrontés les responsables d'établissements, et plus généralement les contraintes d'un statut de fonctionnaire, les empêchent de développer une politique autonome de personnel : ils ne maîtrisent ni le recrutement, ni les salaires, ni les primes, ni les sanctions... 70% des présidents ayant répondu à l'enquête situent leur plus forte contrainte à ce niveau.

Le fait de ne pas avoir d'interlocuteur unique (actuellement 2 ministères, 3 directions de l'administration centrale, le rectorat) pour aborder ces questions alourdit encore les contraintes et empêche la mise en place d'une réelle gestion des ressources humaines, en ne permettant des interventions qu'à la marge.

3-3 Le non-respect des obligations de service

Il s'agit certainement là du problème le plus sensible de ce dossier. Toutes les organisations syndicales interrogées ont présenté comme un "casus belli" toute tentative qui serait faite d'alourdir les horaires des IATOS, par rapport à un *modus vivendi* trouvé après la promulgation de la circulaire dite "Payan" (du nom du Directeur général de l'enseignement supérieur de l'époque), circulaire du 25/1/1983.

Cette circulaire rappelait la durée légale du travail applicable aux personnels affectés dans l'enseignement supérieur, fixée par un décret 81-1105 du 16 décembre 1981, à savoir 39 heures hebdomadaires pour les personnels administratifs et 41h30 pour les personnels ouvriers et de service. Elle fixait le principe d'un calcul annuel du temps de travail, avec une référence fixée à 1 716 heures (39 heures en 44 semaines ou 36h30 en 47 semaines par exemple). Elle ouvrait également aux établissements la possibilité de garder un régime horaire plus favorable que celui fixé par le décret du 16 décembre 1981, à la condition que cela ne conduise pas à un volume annuel de travail inférieur à 1 540 heures (35 heures en 44 semaines).

Il semble que dans beaucoup d'établissements, cette fourchette basse soit celle qui est en vigueur, l'ambiguïté venant le plus souvent du volume des congés.

Les horaires de travail ont été fixés par un arrêté interministériel, en date du 8 janvier 1986, en durée annuelle : soit 1782 heures pour les personnels de service et 1716 heures pour les personnels administratifs. Une circulaire d'application a ensuite fixé un échéancier pour un retour à la durée légale du travail en 1988, soit 39 heures par semaine (1716 heures réparties sur 44 semaines). Cet échéancier ne semble pas avoir été appliqué et les horaires et congés sont le plus souvent ceux de la fourchette basse de la circulaire Payan.

Toutefois, le non-respect de la durée légale du travail n'est pas retenu comme problème majeur posé aux responsables d'établissement. Les présidents ayant répondu au questionnaire du Comité ne mentionnent pas comme une contrainte - même moyenne - le non respect des obligations de service (2 % seulement d'entre eux y voient une contrainte forte et 4 % une contrainte assez forte).

Comme pour les effectifs, la situation est contrastée d'un établissement à l'autre et à l'intérieur du même établissement, parfois même selon les composantes ou les localisations géographiques, ou selon les postes de travail.

Les organisations syndicales et les responsables d'établissements font remarquer que des gains de productivité très importants ont été faits ces dernières années et qu'il n'y a plus de "gisement". Dans un communiqué publié par le journal "Le Monde", la Conférence des présidents d'université, faisait remarquer de son côté que le nombre des emplois IATOS n'avait pas augmenté significativement alors que les établissements ont rempli l'essentiel de leur mission d'accueil et ont fait face à un alourdissement très important des tâches administratives et de gestion.

Le "privilège" des fonctionnaires en poste dans les universités est la durée des congés annuels (de huit à dix semaines en moyenne selon les établissements), correspondant le plus souvent à une période de "vacance" effective de l'activité du 15 juillet au 15 septembre. Mais là encore la situation est contrastée. Les personnels administratifs sont de plus en plus sollicités (activité se prolongeant tard en juillet, reprenant plus tôt en septembre) et vivent mal les différences avec les personnels des laboratoires de recherche relativement plus "protégés" et surtout avec les enseignants chercheurs, pour lesquels les contraintes d'obligations de service leur apparaissent beaucoup plus lâches.

C'est aussi une des raisons qui conduit les organisations syndicales à refuser d'aborder le problème du respect des obligations de service seul, en le dissociant des dossiers "conditions de travail" ou "carrière des agents". Ils rappellent que souvent des concessions ont été faites aux agents - en matière d'horaires ou de congés - en compensation de la faiblesse des salaires et de l'ampleur du sous-classement. Certains responsables d'établissement auraient aussi parfois acheté "la paix sociale" et il est désormais difficile, voire impossible, à leur successeur de revenir sur ce que les intéressés considèrent comme un acquis.

Cette situation constitue un problème préoccupant, parce que récurrent. Tous les efforts pour le résoudre doivent être faits, mais pas seulement pour les seuls personnels IATOS. Il paraît difficile à un président d'université de décider seul pour son établissement de modifier - dans le sens d'un alourdissement - les horaires de travail et de congés de ses personnels. Les décisions à ce sujet devront donc être concertées au plus haut niveau.

3-4 Les facteurs psychologiques

On a vu précédemment combien les personnels IATOS ressentent mal la différence de considération qui, selon eux, les sépare des enseignants chercheurs. C'est dire combien le comportement de ces derniers, et celui des responsables des diverses structures de l'université,

sont susceptibles d'avoir des effets positifs ou négatifs. A cet égard, il importe de souligner les quelques éléments suivants.

Au premier chef, est déterminant le comportement de tout "patron" qui gère des ressources humaines mises à sa disposition, qu'il s'agisse d'ailleurs des chercheurs ou des personnels IATOS. Il faut au demeurant regretter que les enseignants chercheurs ne reçoivent aucune formation à la gestion des ressources humaines, alors que le CNRS assure une telle formation pour ses personnels appelés à assurer des responsabilités de gestion.

Relevons au passage que le "patron" se doit d'assumer pleinement ses responsabilités personnelles dans les choix et les propositions qu'il formule pour la gestion des agents placés sous son contrôle, et ne pas s'en remettre, en fait, aux seuls avis des organisations représentatives des personnels. Il se doit également de ne pas adopter d'attitudes contradictoires, incitant par exemple un agent à se présenter à un concours pour poursuivre le développement de sa carrière, puis déployant de multiples pressions afin de conserver auprès de lui cet agent ...

De leur côté, les enseignants chercheurs en général, dans leurs activités quotidiennes, ont le devoir d'être exemplaires, tant par leur présence effective sur les lieux de travail et de recherche que dans la ponctualité et le respect de leurs obligations de service annexes (par exemple dépôt des sujets d'examens, remises des notes).

II - Les politiques d'établissements

La première partie de ce rapport laisse à penser qu'une certaine passivité s'est installée et que le poids des contraintes est tel qu'il a bloqué toutes les initiatives. Il n'en est rien et des chantiers de modernisation, de réflexion, se sont ouverts dans les établissements, avec des solutions concrètes, des mises en place de politique de personnels, des essais de gestion prévisionnelle des emplois. A cet égard, il faut mentionner combien la politique contractuelle mise en oeuvre par le ministère en 1989 a contribué à développer la réflexion interne et a accompagné le mouvement de modernisation.

Il n'est pas possible de présenter toutes les initiatives prises ici ou là dans les établissements pour en optimiser le fonctionnement, notamment par rapport à la gestion des emplois et des personnels. Ont été choisies les plus significatives du mouvement de fond qui se dessine, relayé maintenant par l'administration centrale et qui peut aboutir à de réels progrès dans les universités.

1 - La modernisation des établissements

Les universités ont connu depuis 15 ans une mutation sans précédent dans leur organisation, en partie sous la pression de la croissance des effectifs étudiants accueillis. Malgré tous les problèmes mentionnés précédemment, elles ont fait face, au prix d'une modernisation de leur organisation administrative, qui, même si elle n'est pas achevée partout, loin s'en faut, est partout patente.

L'introduction massive de la bureautique et de l'informatique dans la gestion quotidienne est certainement un des facteurs principaux de cette modernisation. En moins de 15 ans, le micro-ordinateur a remplacé partout la machine à écrire, et les personnels se sont formés, souvent sur le tas, à l'utilisation de ces nouvelles techniques. Mais la modernisation s'accompagne également de réels changements dans les modes d'organisation, dans les relations structurelles à l'intérieur des établissements. Les rapports entre les services centraux des établissements (secrétariat général,

scolarité, agence comptable) ont beaucoup évolué, même si subsistent encore dans certains établissements des tâches redondantes entre les différents échelons (dans les services de scolarité par exemple).

1-1 L'effort de connaissance des fonctions et des métiers

Dans le cadre de la politique contractuelle développée depuis 1989 et dans celui de l'élaboration de véritables projets d'établissement, les équipes dirigeantes des universités ont été tenues de faire un effort de mise à plat de leurs structures, de leur fonctionnement et de leurs moyens (cf. pages précédentes). Cet effort de connaissance avait également été rendu nécessaire par les contraintes imposées par le gel des emplois IATOS (1986-1989) et par les nécessités d'en redéployer certains pour faire face à la démographie galopante des étudiants.

Pour ce qui concerne les métiers et les fonctions exercées par les personnels IATOS, peu d'outils d'analyse étaient disponibles (faute de réflexion sur ce thème au niveau de l'administration centrale). La DPAOS, gérant les personnels de l'ASU et les personnels techniques à gestion déconcentrée a mis en place, via les rectorats, un outil de gestion prévisionnel "OMEGA". Mais cet outil a été peu utilisé par les responsables d'établissements relevant de l'enseignement supérieur, parce que mal adapté aux spécificités des métiers exercés dans l'enseignement supérieur (pour les fonctions d'assistance à la recherche notamment). L'outil constitué par les BAP ne s'est pas révélé mieux adapté.

C'est sur le terrain, au plus près des personnels, que se sont élaborés les outils d'analyse nécessaires à la mise en place de politiques d'emplois, des prévisions des moyens, des redéploiements.

L'université de Strasbourg I a été sans doute la première à formaliser "la fiche fonction" ou questionnaire d'activité, reprise ensuite sous des formes voisines dans un certain nombre d'établissements. Cette fiche fonction permet de décrire les postes de travail, à la fois du point de vue de l'agent qui y exerce et de celui du chef de service. Elle amène ainsi à connaître les qualifications mises en oeuvre, et en même temps la situation professionnelle des agents. Outils de dialogue interne, ces fiches ont permis, là où elles ont été développées, d'analyser finement le potentiel IATOS et ainsi d'étayer une politique d'emploi. Elles ont été présentées à plusieurs reprises dans des séminaires nationaux ou régionaux regroupant des représentants des établissements. Elles se sont ainsi exportées et ont permis le travail d'analyse dont la nécessité était ressentie par tous et pour lequel l'outil OMEGA ne suffisait pas.

Leur utilisation s'inscrit dans un mouvement plus général autour de l'évaluation des métiers et des postes de travail, très largement entamée au CNRS, par exemple, où peu à peu l'entretien annuel d'activité se substitue à la notation traditionnelle.

Cette description liant fonction, qualification et métier s'inscrit dans la réflexion qui s'élabore sur la refonte des branches d'activités professionnelles et donc à terme sur le mode de fonctionnement des jurys de concours pour les corps de recherche et de formation.

1-2 Le développement des politiques de formation continue des personnels

C'est certainement dans ce domaine que les progrès les plus spectaculaires ont été faits. Jusqu'en 1990, les établissements ne recevaient pas directement des crédits pour assurer la formation de leur personnel. Ils avaient la possibilité soit de le financer sur leurs ressources propres, soit de recourir aux CAFA (Centres Académiques de Formation Continue), où la formation dispensée intéresse prioritairement les fonctionnaires de l'ASU et répond mal aux demandes spécifiques concernant les corps de recherche et de formation.

Le protocole d'accord signé en 1990 entre le Ministre de l'Education nationale et les organisations syndicales a ouvert la voie à un financement spécifique pour les personnels IATOS

(11 MF en 1991, 14 MF en 1992, 20 MF en 1993 et 21,5 MF en 1994), concrétisé par des dotations dans le cadre des contrats quadriennaux.

Tous les établissements reçoivent désormais des crédits au titre de la formation continue, crédits souvent abondés par leurs ressources propres, et tous les établissements développent des "plans de formation" du personnel, qui s'intègrent plus ou moins heureusement dans des politiques plus vastes de gestion des ressources humaines. A côté des formations classiques à la bureautique et aux langues se développent des stages de "connaissance de l'université", d'adaptation à l'emploi, de préparation aux concours. On comprend mieux alors la revendication forte mise en avant par les responsables, de mieux maîtriser le pyramidage de leurs emplois et le recrutement sur ces emplois. Il s'agit souvent de ne pas perdre le bénéfice de l'effort de formation mené en concertation avec les agents. La politique incitative du ministère dans le domaine de la formation continue a de toute évidence accru les compétences sur le terrain. Les réponses statutaires (en termes de concours interne ou de promotions) tardent à venir.

Mais il est nécessaire de relever qu'il serait injustifié de prolonger systématiquement les actions de formation continue pour favoriser les promotions individuelles quand il apparaît que les formations reçues par les agents ne correspondent pas à des besoins réels de l'université.

Les universités ont également impulsé des politiques d'action sociale et culturelle en faveur de leur personnel. Même si ces politiques n'ont pas encore l'importance de celles menées par le CNRS (notamment par l'intermédiaire de ses Comités locaux d'action sociale), elles prennent des formes variées : aide à la restauration, association d'entraide, associations culturelles ou sportives.

1-3 Les essais en matière de politique de primes

Parmi toutes les contraintes qui pèsent sur les responsables d'établissements en matière de gestion des personnels, la non-maîtrise des promotions et de la distribution des primes est particulièrement ressentie comme entrave à une politique d'établissement (parmi les présidents ayant répondu à l'enquête du CNE, 34 % citent la non-maîtrise de la gestion des primes comme contrainte très forte ou forte et 34 % comme contrainte moyenne).

Au niveau d'un établissement

Parmi toutes les tentatives qui ont été faites pour essayer de développer une politique de primes au niveau de l'établissement, il faut citer la réflexion très élaborée menée par l'université de Grenoble I et visant d'une part à corriger le dispositif indemnitaire lié au statut dont on a souligné plus haut le caractère inégalitaire, d'autre part à accompagner la politique de l'établissement.

L'établissement a dégagé un budget sur ses ressources propres et un groupe de travail a proposé un réalignement des primes, en essayant essentiellement de réduire le décalage entre la prime de participation à la recherche, versée aux ingénieurs et techniciens des corps de recherche et de formation, et les primes perçues par les administratifs des deux filières. Le dispositif réglementaire utilisé pour "asseoir" cette politique est le recours à un décret de juin 1985 concernant la participation à des travaux de recherche. Mais il s'agit d'une interprétation d'un texte et cette politique de l'établissement se trouve ainsi menée dans une grande insécurité juridique et comptable. Le conseil d'administration de l'université a validé cette politique. Une telle expérience montre à l'évidence que des marges de manoeuvre existent dans des établissements et qu'il est possible de mener une politique autonome. Toutefois, le coût en est élevé et nécessite chaque année qu'une part importante du budget propre de l'établissement soit réservée pour l'opération. Il faut également qu'un cadre juridique approprié soit trouvé, pour permettre aux établissements de travailler de manière plus légale.

La globalisation de la nouvelle bonification indiciaire

Parmi les "revendications" fortes des présidents d'université en matière de gestion des personnels, est souvent citée l'attribution des emplois, non plus en corps et grade, mais en masse indiciaire, permettant de déterminer ensuite les niveaux de recrutement souhaités et la gestion des régimes indemnitaires correspondants. Cette mesure est citée par 45 % des présidents comme susceptible d'apporter des améliorations notables dans la gestion.

Cette revendication, qui remet en cause le fonctionnement des statuts nationaux, peut difficilement être satisfaite, mais une expérience de globalisation concernant la NBI a été tentée, dans les 12 établissements choisis comme sites pilotes pour la déconcentration de la gestion.

Ces établissements se sont vus attribuer un certain nombre de "nouvelles bonifications indiciaires", globalisées, à charge pour leurs responsables de les moduler et de les répartir selon leurs objectifs, en fonction de leur politique d'emplois.

Il faut rappeler que la NBI est une disposition née des accords Durafour sur la rénovation et la modernisation des grilles de rémunération de la fonction publique de l'Etat. Ces bonifications (en points d'indice) ne sont pas liées aux corps ni aux grades mais à la fonction, selon les responsabilités ou les contraintes particulières qu'elle nécessite (encadrement administratif, fonctions techniques particulières, fonctions à risques).

Globaliser la dotation en NBI a permis d'attribuer le volume de points d'indice, en laissant à l'établissement la possibilité "d'élire" à la NBI les fonctions qu'il considère comme les plus importantes pour sa politique, tout en restant dans le cadre réglementaire fixé par les textes.

L'expérience a été limitée aux trois premières tranches de NBI attribuées et ne sera pas reconduite pour les quatre suivantes. Mais il sera particulièrement intéressant d'en tirer le bilan et d'analyser les difficultés rencontrées ou les améliorations apportées.

2 - La déconcentration de la gestion

Tous les interlocuteurs rencontrés par le Comité National d'Evaluation ont mentionné la déconcentration de la gestion des personnels IATOS comme un élément susceptible de faire évoluer notablement la situation actuelle.

Pour les présidents d'université, la cause est entendue : 84 % de ceux qui ont répondu à l'enquête voient dans la déconcentration l'outil susceptible d'améliorer la gestion (53 % comme "le plus" susceptible, 37 % comme susceptible).

Les organisations syndicales sont plus nuancées et insistent toutes sur la nécessité de préserver le caractère national des statuts ... la gestion déconcentrée devant selon eux s'entourer de garde-fous qui garantissent aux agents une égalité de traitement sur le plan national.

De plus, les organisations syndicales posent le problème des moyens nouveaux accordés aux établissements pour faire face aux nouvelles tâches liées à la déconcentration (un premier exemple est donné avec l'organisation des concours dans les corps de recherche et de formation, qui n'a pas conduit à l'attribution de moyens supplémentaires en personnel).

La déconcentration de la gestion a été entamée avec la promulgation de la loi 92-678 du 20 juillet 1990 et le décret 93-1334 du 20 décembre 1993. Les premiers textes font un choix quant à l'échelon de déconcentration retenu : il s'agit de l'établissement et non du rectorat. Ce choix reconnaît aux présidents d'université des responsabilités particulières dans la gestion des corps de fonctionnaires de recherche et de formation.

Le dispositif législatif et réglementaire est loin d'être complet. Pour l'instant, la déconcentration reste à un stade expérimental : 12 établissements pilotes seulement sont retenus, les actes de gestion déconcentrée n'ont pas de réelle portée en matière de politique des emplois et des personnes, les instances locales (CAP d'établissement) ne sont pas mises en place. Il faut dire que sur ce point les problèmes inhérents à une gestion locale de corps nationaux sont particulièrement aigus (problème du "seuil" nécessaire d'emplois de même corps, articulation avec les instances nationales et/ou académiques).

De plus, si la dualité statutaire examinée plus haut n'est pas résolue, la déconcentration de la gestion des corps de recherche et de formation au niveau de l'établissement et le maintien de la gestion de l'ASU au niveau rectoral pérenniseront le système de double gestion actuellement en vigueur et dénoncé largement.

Mais le mouvement est entamé. L'inquiétude est grande au niveau des moyens, un transfert de charge s'opérant entre l'Administration centrale d'une part et les établissements d'autre part. Ces derniers sont demandeurs et ont tout à gagner à maîtriser plus les opérations de gestion de leur propre personnel. Restera à convaincre ces derniers qu'ils y trouveront eux aussi leur compte, en matière de carrière et de rémunérations notamment.

Un rappel doit pourtant être fait : la déconcentration souhaitable et engagée comme il a été dit ci-dessus connaîtra, en tout état de cause, des limites inhérentes aux dispositions du statut général régissant les fonctionnaires de l'Etat et au caractère national des statuts particuliers des différentes catégories de personnel.

Conclusions et recommandations

Au cours des dernières années, l'importance des fonctions des IATOS s'est encore accrue en même temps que s'affirmait leur influence dans la vie des établissements grâce, en particulier, à leur place dans les conseils et, par là-même, leur participation au choix du président. Dans le même temps grandissaient les tensions engendrées par des questions demeurées sans solution. Le Comité les avait déjà relevées dans son rapport au Président de la République pour la période 1989-1993 : insuffisance des effectifs, manquements aux obligations de service, médiocrité des carrières, lacunes de la formation continue, concentration excessive de la gestion.

Apparus désormais au grand jour, ces problèmes sont à présent commentés et analysés, au delà des positions traditionnelles, avec une plus grande perspicacité. Pour autant, leur solution, empêchée par les lourdeurs administratives, semble encore lointaine.

Au terme de son étude, le Comité National d'Evaluation n'entend pas présenter un programme détaillé des actions à entreprendre en matière statutaire, budgétaire et de gestion. L'évaluation que son expérience passée et ses investigations lui ont permis de faire l'amène cependant à formuler des observations dont il pense que les ministères compétents et les responsables des établissements pourraient utilement tirer parti.

I - Recommandations à l'usage des administrations centrales

1 - Il leur incombe de connaître avec précision la situation des emplois inscrits sur le budget de l'Etat et l'usage qui en est fait, d'une part. D'autre part, elles doivent disposer d'informations fiables et mises à jour sur l'état des effectifs réellement employés dans les établissements, quels que soient l'origine, le statut et le support budgétaire des agents.

2 - Elles doivent poursuivre les efforts déjà entrepris pour déconcentrer la gestion des agents à statut national. Cette politique suppose que non seulement soient simplifiées les règles applicables au recrutement, aux mutations et la gestion des carrières mais aussi et surtout sans doute que soit réduit le nombre des corps des agents concernés.

3 - Si, par leur précédent, les concours garantissent mieux l'impartialité et la qualité des recrutements, les pratiques actuelles qui les accompagnent conduisent à s'interroger sur l'usage réel qui en est fait. La nature de certains postes à pourvoir fait ainsi douter qu'ils soient toujours la formule la plus appropriée. Une réflexion s'impose donc à cet égard pour déterminer à quels recrutements ils doivent être destinés et pour en alléger la charge et la complexité.

4 - Il faut remédier aux conséquences néfastes que comporte la dualité des statuts qui régissent les corps des IATOS.

5 - Lorsqu'un établissement, pour disposer d'un système d'indemnités accessoires adapté à la manière de servir des IATOS, globalise les différentes dotations budgétaires relatives aux différentes primes, il se heurte à l'orthodoxie réglementaire. Il serait donc souhaitable, ne serait-ce qu'à titre expérimental, de lui ouvrir une telle possibilité, de faire ultérieurement l'évaluation de l'emploi qu'il en aurait fait et, si elle est favorable, de prévoir l'extension d'une telle formule.

6 - S'il incombe au pouvoir réglementaire de définir les obligations de service et, en particulier, les durées hebdomadaires et annuelles de travail des IATOS, encore faut-il que le ministère de l'Education nationale et le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche s'emploient à faire respecter dans leurs propres services déconcentrés les prescriptions qu'ils adressent aux établissements d'enseignement supérieur.

7 - La création et l'extension des locaux et des installations universitaires et, en particulier, la création de sites géographiquement isolés n'auraient pas dû et ne devraient plus être conçues ni décidées à l'avenir sans prendre en compte leurs conséquences sur les effectifs et la qualification des IATOS.

8 - Enfin, il faut aussi souhaiter que les améliorations prévues du système SANREMO touchant aussi les critères et les méthodes de répartition des emplois d'IATOS entre les établissements soient affinées de façon non seulement à mieux les distribuer mais aussi à redresser les disparités dépourvues de justification.

II - Recommandations à l'usage des responsables des établissements

Les efforts entrepris par certains établissements, encore trop peu nombreux, incitent à penser qu'ils ne sont pas hors de portée de l'ensemble d'entre eux.

1 - Il faut, d'abord, analyser et recenser au sein des établissements les fonctions réellement exercées par chacun des agents employés. Rassembler ces informations demande non seulement du temps, une méthode mais surtout une volonté de rigueur dont la contrepartie est la bonne appréciation des tâches exécutées. De cette description préalable dépendent le bien-fondé des demandes présentées à l'Administration centrale et la pertinence des actions de formation décidées par l'établissement.

2 - Les organes délibérants et exécutifs doivent, ensuite, instituer et faire fonctionner les mécanismes grâce auxquels les emplois devenus vacants dans les composantes et services peuvent être redistribués de façon collective. Cet effort trop souvent défaillant éviterait de figer des situations que ne justifie plus l'évolution des besoins.

3 - Il est de la responsabilité des établissements de définir une politique de gestion individuelle et de mettre en oeuvre un programme pluriannuel de formation continue des IATOS et, au delà, de l'ensemble des agents quels que soient leur origine et leur statut. Il s'agit là d'une pièce essentielle d'une nécessaire politique de gestion individualisée des carrières. Cet objectif serait mieux atteint si les directeurs des laboratoires et les responsables des UFR et des services bénéficiaient d'une formation à la gestion des ressources humaines.

De son côté l'administration centrale ne doit pas contrarier, voire annuler, cette notion en rendant impossible, faute de transformations d'emplois, les promotions des agents qui ont accepté de perfectionner leurs compétences.

4 - Les établissements doivent aussi s'attacher à l'action sociale pour l'ensemble du personnel intéressé. A cet égard, on peut souhaiter que le ministère leur accorde une dotation de base calculée au prorata de la masse salariale des agents rémunérés. Cette dotation permettrait aux établissements de mobiliser davantage leurs propres ressources à cette fin.

5 - Enfin, les conseils et les présidents des universités ne peuvent tenir pour secondaire et acceptable le laxisme qui parfois demeure en matière de respect des obligations de service. Les exemples trop isolés de quelques établissements montrent que les redressements nécessaires sont possibles. Gage trompeur d'une coûteuse paix sociale, l'état actuel des choses sert, en effet, d'argument commode et bienvenu pour refuser de renforcer des effectifs pourtant structurellement insuffisants.