



Les dégâts de la RGPP dans le champ des EPST : contribution syndicale au bilan

septembre 2012

Ce document est une synthèse de notre réponse au questionnaire de la mission mise en place pour évaluer les conséquences de la « Révision Générale des Politiques Publiques » (RGPP) de Sarkozy. Ceci, dans le prolongement de la conférence sociale de juillet, où le nouveau gouvernement a confirmé l'abandon de cette politique.

Comme l'ensemble des syndicats de SOLIDAIRES de la Fonction Publique nous voulions au travers de ces réponses mettre en évidence la réalité des dégâts causés par la RGPP et persuader les nouveaux responsables de ne pas s'appuyer sur les mêmes schémas. Au vu des premières annonces, nous demeurons en effet sceptiques sur le changement !

Une contribution qui peut aussi intéresser plus largement les personnels des EPST, en situant l'enjeu de vraies Assises nationales de reconstruction pour la recherche publique.

Une RGPP souvent masquée, des EPST pourtant précurseurs de la démarche

La RGPP, au niveau des EPST, n'a souvent été identifiée qu'à travers la démarche d'audit des fonctions support menées à l'INRA en 2010, au CNRS et à l'INSERM en 2011... Mais la RGPP au MESR, impactant à la fois les établissements d'enseignement supérieur et les EPST, est loin de n'avoir débuté qu'en janvier 2009 lorsque le ministre du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État a décidé d'étendre aux opérateurs de l'État un certain nombre de mesures transversales d'économies budgétaires (baisse de 10 % des crédits de fonctionnement sur le budget triennal 2009-2011, « rationalisation » de la politique immobilière, « optimisation » des fonctions support...).

Sur l'objectif de « faire évoluer l'exercice de la tutelle dans le sens d'un véritable pilotage stratégique » (Woerth devant les opérateurs de l'État, en 2009), on peut même dire que le MESR a été un précurseur, avec l'organisation d'une mise en compétition généralisée des institutions, des équipes, des individus pour l'obtention de moyens de travail « à la performance » se substituant aux financements budgétaires récurrents... Cette logique a également été appliquée aux rémunérations...

Dès les CMPP (conseils de modernisation) d'avril et juin 2008 étaient présentés et actés, dans le cadre de la RGPP, les grands axes de la politique de transformation en profondeur déjà lancée dans l'ensemble du secteur de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, portés par le « pacte pour la recherche » de 2006 et la loi LRU de 2007.

La RGPP a constitué le cadre dans lequel ont été unifiés et mis en œuvre l'ensemble des bouleversements qui ont profondément secoué – et mis à mal – le service public de la recherche et de l'enseignement supérieur depuis 2007 (et même avant...).

Objectifs de la Révision Générale des Politiques Publiques au MESR (juin 2010) :

« La Révision Générale des Politiques Publiques dans ce ministère poursuit quatre objectifs :

Mettre en cohérence la stratégie, les moyens, la qualité et la visibilité de l'offre des établissements d'enseignement supérieur et des organismes de recherche ;

Optimiser les fonctions support et de soutien des établissements d'enseignement supérieur et des organismes de recherche ;

Améliorer la valorisation de la recherche et renforcer les partenariats entre les entreprises et les acteurs de la recherche et de l'enseignement supérieur ;

Améliorer le pilotage stratégique de l'enseignement supérieur et de la recherche par le ministère et les organismes de contrôle et d'évaluation. »

Une politique d'ensemble, reposant sur des modalités diversifiées

La RGPP n'a pas épargné le secteur de l'ESR, y compris au plan budgétaire. Elle a pris la forme d'un affaiblissement des moyens et des missions des EPST, visant à les cantonner à un rôle d'agence de moyens et de « managers ».

Le pilotage et l'évaluation des activités de recherche ont été confiés à d'autres structures, dans un cadre de mise en concurrence exacerbée entre équipes, par-dessus la tête des EPST et de toutes leurs instances d'élaboration collective, et uniquement sur des projets financés à court terme, avec des emplois précaires. En voici quelques aspects :

- Officiellement, la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite ne s'appliquait pas, mais il y a malgré tout eu une vague de suppressions d'emplois dans les EPST (hormis à l'INRIA) au budget 2009 ; s'y sont ajoutés année après année quelques transferts d'emplois au sein de la MIREs, des EPST vers les nouvelles structures créées (ANR, AERES...) ; et de manière plus insidieuse, la réduction des crédits dits « de fonctionnement » (- 10% sur le budget triennal) et des opérations de « mise en réserve » et d'annulation de crédits ont conduit les directions à geler certains postes, faute de moyens : il s'agit donc bien d'une destruction d'emplois de titulaires ! Dans le même temps, l'emploi précaire a explosé (Cf. graphe ci-après).

- Une autre manière de diminuer les effectifs dans les EPST, sans avoir l'air de toucher à « la recherche », est d'isoler des fonctions dites « supports » des autres fonctions, pour mieux séparer le personnel en groupes « indifférents » sinon « concurrents ».

Seules les universités seraient exclues du périmètre de la RGPP ; en pratique, elles subissent les mêmes méthodes au titre du passage aux « compétences élargies », conséquence directe de l'application de la loi LRU.

- Mise en place des TGU (Très Grandes Unités) à marche forcée à l'INRA ;

- Fusion INRETS/LCPC qui a donné « naissance » à l'IFSTTAR ;

- Après le « Contrat d'objectif sans moyen », signé en 2009, qui fragilisait déjà l'EPST, modification du décret organique du Cemagref début 2012, qui au-delà du changement de nom – c'est maintenant l'IRSTEA – introduit une modification profonde de ses missions et de son fonctionnement... Au point de mettre en danger son existence propre !

- Les rapports d'audit RGPP insistent sur la nécessité de mettre en place des délégations globales de gestion (DGG) à une seule des tutelles des UMR (université ou EPST). Leur mise en œuvre achèverait de dépouiller les organismes (le CNRS et l'Inserm étant principalement visés) de la responsabilité d'un grand nombre de leurs unités.

Au final, c'est la sape systématique des structures de recherche pérennes : tout en prétendant s'appuyer sur des Unités de Recherche, le gouvernement n'a eu de cesse de les empêcher de prendre part à la définition de leur propre politique scientifique, tout comme il empêche les EPST d'en assurer la cohérence au niveau national.

La multiplication des modes de financement à destination « d'équipes » (ANR, Labex, Equipex) et la baisse du financement récurrent visent à contraindre les unités à se comporter en simples « hôtels à projets », offrant simplement un certain nombre de prestations à des équipes ayant « obtenu des financements », sans pouvoir structurer et organiser le travail sur le long terme et à un niveau pertinent pour maintenir le savoir-faire et la crédibilité scientifique. De la même façon, les EPST sont transformés en agences de moyens, en premier lieu « moyens humains ».

En parallèle, pour renforcer la mise en concurrence des personnels (et faire des économies), le ministère développe une politique d'individualisation des rémunérations. Malgré une position de refus largement partagée par les chercheurs eux-mêmes, la Prime d'Excellence Scientifique (PES-te) est imposée aux EPST au travers d'un odieux chantage au financement du « plan carrières ». C'est la politique de la carotte et du bâton ! Procédant d'une même logique, sont créées les chaires « d'excellence », par la suite renommées chaires inter-organismes. Enfin, la Prime d'Intérêt Collectif (PIC) ouvre la possibilité (au moins en théorie !) de compléter la rémunération des personnels sur les contrats qu'ils ont menés à bien, les mettant de fait en situation de conflit d'intérêt.

Quelques chiffres illustrant l'affaiblissement du service public de recherche

Source : documents « Projets Annuels de Performance » et « Rapports Annuels de Performance » annexés aux projets de lois de finances 2008 à 2012.

➤ Évolution des financements (budgets réalisés) :

Les Subventions pour Charge de Service Public (SCSP) ont augmenté de 8 % pour l'ensemble des EPST entre 2008 et 2011, mais dans le même temps :

- L'inflation a été de 5,2 % .
 - Une bonne partie de ces augmentations étaient purement fictives puisqu'elles servaient à compenser l'augmentation des taux de cotisation pensions civiles et allocation temporaire d'invalidité pour les personnels titulaires (+ 15,4 % d'augmentation de ce taux entre 2008 et 2011 !) ; sachant que la masse salariale limitative représente l'équivalent de 70 à 90 % de la SCSP, on voit que ce n'est pas une « broutille »...
 - En relatif, la part des SCSP dans les recettes des EPST a baissé de 4 % sur l'ensemble des EPST, sans même tenir compte ni de l'inflation ni de l'artefact « taux de cotisation ».
- Les ressources propres ont, elles, augmenté de 35 % sur la même période, dopées par le développement du mode de financement de la recherche sur projets.

Au final, la couverture des dépenses par l'État ne cesse de se dégrader et une fois déduit le coût de la masse salariale limitative (en budget prévisionnel) :

La part restante pour toutes les autres dépenses de fonctionnement ou d'investissement chute dramatiquement : elle est passée de 48 à 40 % pour l'INRIA (qui a le plus fort taux de couverture) et de 17 à 12 % pour le Cemagref (devenu IRSTEA, qui a le plus faible et ne peut plus aujourd'hui à la fois payer ses personnels et leur donner les moyens de travailler...).

Rappelons, pour mémoire, la règle de calcul qu'applique l'État pour le calcul du Crédit Impôt Recherche (CIR) pour les entreprises privées : les dépenses de fonctionnement sont estimées forfaitairement à 50 % des dépenses de personnel (retenues à 200 % pour les jeunes chercheurs) plus 75 % des dotations aux amortissements !

Rappelons également que le montant total du CIR versé aux entreprises en 2010 s'est élevé à 4,9 milliards d'euros tandis que le montant total des SCSP versées à l'ensemble des 8 EPST cette même année 2010 s'est monté à 4,2 milliards d'euros...



➤ Évolution de l'emploi (budgets primitifs et budgets réalisés) :

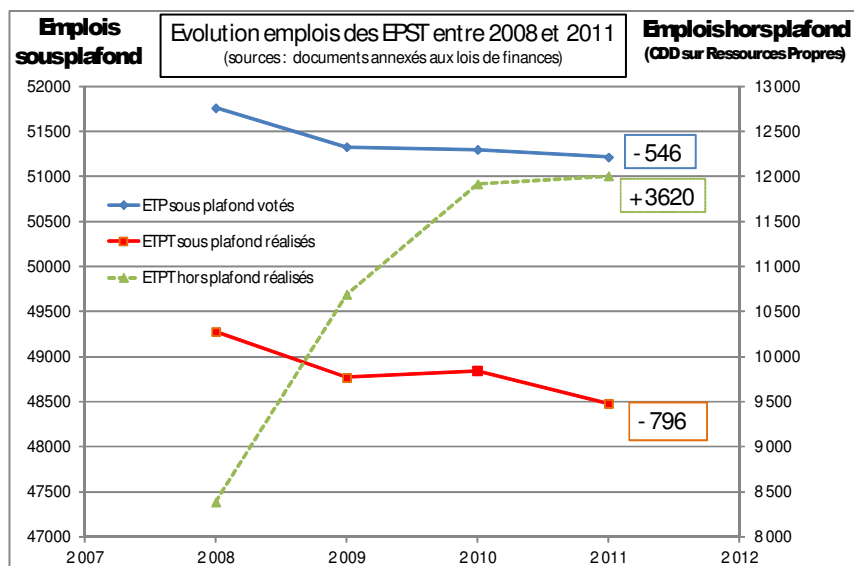
La conséquence la plus terrible de ce choix délibéré de restreindre les dotations allouées aux budgets des EPST et de contraindre les équipes de recherche à financer leurs activités sur ressources propres, a été l'explosion de l'emploi précaire.

Le graphique ci-après retrace l'évolution des emplois tels qu'on peut (difficilement !) les suivre dans les PAP et les RAP¹.

Les plafonds d'emplois sont donnés en ETP dans les budgets prévisionnels et en ETPT² dans les budgets réalisés... Les chiffres sur les emplois « hors plafond » dans les budgets prévisionnels sont sans rapport avec la réalité, on ne les a pas utilisés...

¹ Programme Annuel de Performances (PAP) décrit les objectifs et le coût, le Rapport Annuel de Performances en rend compte.

² Equivalent temps plein (ETP) et équivalent temps plein travaillé (ETPT) http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/fileadmin/medias/documents/ressources/circulaires/2mpap_07_1469/2mpap_07_1469_annexe3.pdf



Les plafonds d'emplois votés ont bel et bien été revus à la baisse pour les EPST entre 2008 et 2011 (hormis pour l'INRIA, où ils ont été relevés, et pour l'INED où ils sont restés stables) :

Budgets votés : Moins 546 ETP pour l'ensemble des EPST, moins 626 hors INRIA.

Au niveau des budgets réalisés, le phénomène s'est amplifié en ETPT du fait des emplois laissés vacants pour cause d'insuffisance des SCSP versées :

Budgets réalisés : Moins 796 ETPT pour l'ensemble des EPST, moins 868,3 hors INRIA.

Par contre, les emplois « hors plafond », rémunérés à 100 % sur les ressources propres et qui correspondent à des personnels recrutés en CDD, se sont envolés : + 3620 ETPT « hors plafond » entre 2008 et 2011, soit une augmentation de 43 % en 4 ans... Les ETPT « hors plafond » représentent aujourd'hui 19 % de l'ensemble des ETPT des EPST.

Si l'on ajoute que dans les emplois sous plafond il y en a une partie (de l'ordre de 12 %) qui servent à recruter des non-titulaires (des doctorants mais aussi des CDD recrutés sur la masse salariale limitative en lieu et place de titulaires), on voit que la population de non-titulaires est devenue très importante.

La population de non-titulaires atteint aujourd'hui environ 30 % du total des emplois des EPST exprimés en ETPT (et si l'on comptabilisait en effectifs physiques, vu le « turn over » des CDD, ce serait bien plus important). Cette situation est scandaleuse et ne doit pas perdurer : il est impératif de mettre fin à la précarité.



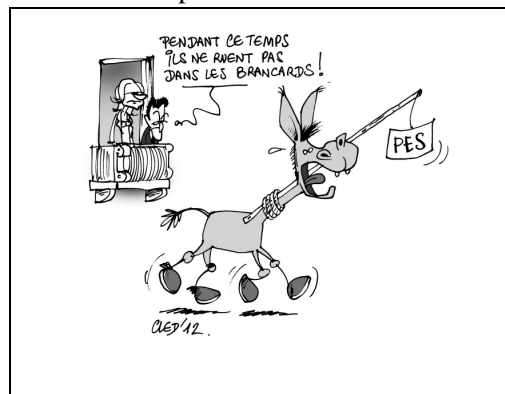
Une méthode autoritaire, avec mise sous pression des personnels

Sur l'ensemble des aspects (financements, restructurations,...), la mise en œuvre des réformes au MESR a posé sur le mépris des personnels et de leurs représentants, et sur le chantage aux moyens.

Malgré l'opposition d'une large majorité des personnels à des évolutions qui les heurtaient profondément (contraires à leur conception de leur mission du service public de recherche, à toutes les valeurs de coopération, de travail d'équipe...), malgré des avis négatifs de toutes les instances consultatives, le ministère a imposé ses bouleversements à coup de carottes et de bâtons.

C'était de l'ordre du chantage : où vous allez chercher (l'argent) où on vous dit de chercher ou vous disparaîsez... Idem pour les rémunérations où comme partout dans la Fonction Publique les augmentations de salaire ont été gelées.

Pourtant une très grande majorité de chercheurs ont refusé de candidater pour la Prime d'Excellence Scientifique, nombre d'entre eux envoyant des lettres individuelles ou collectives expliquant leur refus ; mais il suffisait de quelques pour cent qui se portent candidats pour que les directions organisent malgré tout la sélection...



Concernant la démarche dite « d'optimisation des fonctions support », la méthode ressemblait à une escroquerie. Sous prétexte d'un « audit », il s'agissait de miser sur des indicateurs indiquant le plus de disparité entre sites ou structures (sans se soucier des différences de contexte ou de mission), avec pour objectif de s'aligner partout sur le meilleur chiffre obtenu. De plus, et malgré des analyses indiquant que les organismes de recherche étaient plutôt « plus performants » que les références choisies dans le privé (!), les recommandations étaient toujours les mêmes et correspondaient aux credo ministériels : mutualisation, externalisation, regroupement des tous les acteurs administratifs sous l'autorité du « directeur général délégué aux ressources »...

L'autre aspect particulièrement cynique de la méthode consistait à isoler des « types de métiers », de façon à faire porter en apparence l'effort « hors de la recherche » et casser l'unité des agents et des missions. Cet aspect est encore renforcé par les procédures de « contractualisation » entre services, qui ne concourent donc plus à une même mission mais se contentent de « remplir leur contrat ». Dans les organismes de recherche, on a ainsi isolé les fonctions « support » (essentiellement les fonctions administratives), premières à être touchées, des fonctions « soutien » (supports techniques) devant être « auditées » dans une deuxième vague et des fonctions « recherche » censées être à elle seules le « cœur de métier ».



La réduction des fonctions support conduit pour les agents administratifs en poste, à des mutations ou reconversions, à une augmentation de la charge de travail, voire une mise en impossibilité de remplir les objectifs fixés faute de moyens suffisants d'autant plus que la gestion des contrats de recherche a beaucoup alourdi la tâche pour certaines fonctions. Pour les agents techniques et scientifiques, augmentation importante des tâches qui ne sont plus rendues par les « fonctions support » au détriment de l'activité « de base ».

Pour les équipes de recherche, le financement de la recherche sur projets est une incertitude permanente sur l'avenir, une perte considérable de temps (préparation et gestion de « projets » au lieu d'effectuer la recherche) et une perte de solidarité entre les individus et les équipes. L'insistance à vouloir que la recherche publique se mette au service de la rentabilité économique des entreprises est aussi une perte de sens de leur travail par les agents. Pour le système de l'ESR c'est une perte d'efficacité par la concurrence créée entre les différents acteurs et le « turn over » des CDD.

Toutes ces mesures **issues de la RGPP** n'ont été faites que dans un seul but : faciliter les suppressions d'emplois en faisant partir davantage d'agents et en rendant ceux qui restent plus polyvalents. Quant à la mobilité, la favoriser (quand elle est volontaire !) cela aurait pu être une bonne chose, mais ce n'est pas du tout ce qui se passe aujourd'hui : du fait de la suppression des postes à grande échelle qui a été opérée partout, beaucoup d'agents qui voudraient faire une mobilité vers un ministère se retrouvent coincés ! Pas plus de mobilité volontaire, mais des changements de postes contraints, accompagnant les fortes restructurations internes...

Le milieu de la recherche a particulièrement souffert de la violence des méthodes (contractualisation, mise en concurrence, opposition entre services, unités, organismes et universités, division des personnels), mais également et de façon plus triviale des suppressions de postes et des diminutions budgétaires.

En conclusion, un vaste chantier de reconstruction de la recherche publique !

Peu à peu la recherche publique est détournée de ses missions au service de l'intérêt général pour se mettre au service d'intérêts privés sous prétexte d'aider à la compétitivité des entreprises... Mais la vocation de l'INSERM (par exemple) est-elle d'être au service de la santé publique ou des laboratoires pharmaceutiques ? C'est au moment où – hélas – éclateront d'autres scandales comme celui du Médiateur que les citoyens se demanderont où est passée la capacité de recherche et d'expertise publique de l'État...

Il faut absolument réparer les dégâts du « sarkozysme », revenir en arrière sur la démolition des EPST (c'est-à-dire sur le pacte recherche et la LRU), revenir à un financement du budget des établissements par l'État, seule manière de pouvoir résorber la précarité galopante et recruter des titulaires (conformément au statut des personnels des EPST), revenir sur la conception cynique (et insultante) des chercheurs vus comme des « mercenaires » mus uniquement par l'appât du gain.

Il ne s'agit pas pour nous de revenir simplement au statu quo ante (qui n'était pas sans défauts), mais c'est un passage indispensable pour repartir sur des bases saines, garantissant l'indépendance de la recherche et de l'expertise publiques vis-à-vis des intérêts à court terme, qu'ils soient électoraux ou économiques, et réfléchir avec nos concitoyens à améliorer la contribution de la recherche publique pour répondre à l'ensemble des besoins de la société (qui ne sont pas seulement « technologiques » ni « marchands »).

Mise en perspective :

Il est particulièrement important de remarquer que les restrictions budgétaires annoncées par le gouvernement actuel vont encore plus loin que ce que la RGPP faisait subir aux services de l'État et à ses opérateurs : réduction de 2,5 % par an sur les emplois (au lieu de - 1,5 %) appliquée partout hors rares secteurs prioritaires (enseignement scolaire, police, justice) et de -15% sur les crédits de fonctionnement au cours du prochain budget triennal (c'était -10% sur les trois ans précédents).

Les principales revendications dans le secteur (régularisation de tous les « sans statuts », retour à un soutien de base permettant aux unités et aux organismes de développer des stratégies scientifiques collectives cohérentes, etc..) peuvent être entièrement financées sur le budget actuel en :

- supprimant l'Agence Nationale de la Recherche, entièrement financée par des crédits de l'État, qui est le plus grand créateur d'emplois précaires à l'heure actuelle et en redistribuant ses moyens dans les Établissements

- et surtout, en arrêtant la gabegie du CIR (crédit impôt recherche), distribué aux entreprises privées en dehors de toute sélectivité en fonction de l'intérêt général et de tout contrôle, et qui va essentiellement aux grands groupes, les plus à même d'« optimiser » au mieux leur fiscalité (la CGT-rhodia rapporte que les cadres de Rhodia parlent de « cash disponible » devant le comité d'entreprise, qu'une autre entreprise du secteur déclare ses agents de surveillance comme « chercheurs », etc.).

Le CIR (5 milliards d'euros/an aujourd'hui) permettrait de financer la titularisation de tous les précaires du secteur (et bien plus encore !), tout en faisant cesser l'illusion (l'escroquerie !) qui fait croire que la France augmenterait ses investissements privés dans la recherche.

Pour plus d'informations, rendez-vous régulièrement sur notre site :

<http://www.sud-recherche.org/>

Et sur celui de l'Union syndicale SOLIDAIRES :

<http://www.solidaires.org/>