



**RGPP, réforme de l'Etat, fusion « impôts/trésor »**

*Notre « livre blanc »  
pour une vraie « fonction » « publique »*

## Sommaire

Avant propos	P. 3
Derrière la RGPP, le recul de l'action publique	P. 5
Le service public : des principes oubliés mais toujours modernes	P. 6
Faut-il en finir avec les fonctionnaires ? Réponse aux arguments anti-fonctionnaires	P. 7
Des fonctionnaires légitimement en colère	P. 13
D'hier à aujourd'hui : financer les services publics, un enjeu de société	P. 14
Un livre blanc qui offre un avenir bien noir	P. 17
Livre blanc : l'analyse de « Solidaires fonction publique »	P. 18
Appel : « le service public est notre richesse, mobilisons-nous ! »	P. 20

## Avant propos

### *Fusion DGI/DGCP : un symbole éclairant de la réforme de l'Etat ou pourquoi l'Union SNUI/Sud trésor livre son « livre blanc » de la fonction publique*

Préconisée par Nicolas Sarkozy dès le 2 Mai 2007, confirmée après son élection, présentée comme le symbole de la modernisation de l'Etat, la fusion de la Direction générale des impôts (DGI) et de la Direction générale de la comptabilité publique (DGCP) a débouché sur la création de la Direction générale des finances publiques.

Une grande confusion a entouré cette annonce. Après l'échec de la « réforme Sautter » en Mars 2000, l'idée selon laquelle les agents des impôts (et leurs syndicats...) étaient rétifs à tout changement, un brin archaïques et par ailleurs très coûteux (on se souvient des statistiques sur le coût de gestion de l'impôt qui montraient une France très mal placée dans les comparaisons internationales puisqu'elle était avant dernière en 1999). L'annonce récente de la fusion DGI/DGCP a bien évidemment relancé ces questions et certains n'ont pas hésité à ressortir des données vieilles de 8 ans pour asséner les mêmes arguments qu'il y a 8 ans.

Seulement voilà, il y a eu depuis de grands changements... En effet, l'administration fiscale a connu de profonds bouleversements. Il ne s'agit pas ici d'en dresser la liste ni l'analyse, mais simplement de constater les faits.

La fusion de la DGI et de la DGCP a été particulièrement mal présentée. En effet, l'argumentaire le plus avancé pour « justifier » une telle fusion a été que « à la DGI, 80 000 agents calculent l'impôt et à la DGCP, 60 000 le recouvrent ». Or, la réalité est autre : au sein de l'ex-DGI, 76 000 agents gèrent, calculent, contrôlent et recouvrent (75% des recettes fiscales de l'Etat) la plupart des impôts d'Etat et locaux. Au sein de l'ex-DGCP, 54 000 agents effectuent la gestion et le contrôle de la dépense publique et des finances locales (une mission ignorée dans le débat public mais essentielle) et parmi eux, une petite minorité effectuent le recouvrement des impôts des particuliers.

La manière dont a été présentée cette fusion n'a pu que laisser craindre, une nouvelle fois, et à juste titre, une profusion d'idées fausses au sujet du « fisc ». Qui en effet a dit que l'administration fiscale connaît la dure réalité de la « réforme de l'Etat » ? Qui a rappelé qu'elle aura en effet perdu 10 % de ses effectifs entre 2000 et 2008 ? Qui s'est souvenu que, sur la même période, près de 800 trésoreries ont été supprimées ? Qui a réalisé, par ailleurs, que les entreprises ont déjà un « service fiscal unique » ? Qui a osé avancer que d'importants transferts de missions ont été effectués entre la DGI et la DGCP ?

Quant au prétendu coût élevé de la gestion de l'impôt, qui a remarqué que, dans ces dernières études (notamment dans celle de Février 2007), la très peu suspecte d'Etatisme aigu « Organisation de coopération et de développement économique » (OCDE) établit clairement que l'administration fiscale française est loin d'être la plus chère ni la plus fournie en effectif au regard de la population ? Pas grand monde, et pourtant, il ne s'agit là que de constats objectifs.

Informatique (télédéclaration...), création de missions nouvelles (relance amiable...), hausse des objectifs, nouveau système de notation, développement de la polyvalence, la liste est longue des changements profonds intervenus au sein de l'administration fiscale. Une réalité s'impose cependant : il y a plus de travail mais moins d'agents. C'est donc la qualité du travail et avec elle celle du service public qui risque d'en pâtir.

La fusion « impôt/trésor » est beaucoup plus complexe que la seule mise en place d'un « interlocuteur fiscal des particuliers » promu par le gouvernement. Elle comprend la gestion des recettes et celle des dépenses de l'Etat dans un schéma inédit dans les pays occidentaux. A l'heure d'un choix d'une rare portée pour le

service public fiscal et financier, la question ne se borne pas à se positionner « pour » ou « contre ». Face aux enjeux du moment, il s'agit de se réapproprier la question du service public alors que la question de la « réforme de l'Etat » est revenue en force en ce début d'année 2008 avec le lancement du processus de « révision générale des politiques publiques » (RGPP) qui s'apparente en réalité davantage à une « réduction » qu'à une « révision »...

Car dans les faits, la réforme de l'Etat s'est traduite par une diminution de la présence du service public, tout comme les emplois. Ainsi, au sein de la sphère « impôts/trésor » :

- le nombre de trésoreries est passé de 4 000 à 3 155 entre 1998 et 2007,
- les concentrations de missions se sont développées avec la mise en place de pôles de compétence,
- de 2000 à 2008, la DGI aura perdu 7 783 emplois, la DGCP 5 457... soit au total environ 10 % des effectifs supprimés en quelques années.

La fusion a donc été annoncée dans la foulée des annonces de Nicolas Sarkozy sur la réforme de l'Etat qui comprend, notamment, l'individualisation de la rémunération sur la base du mérite et des résultats d'une part, et la création de contrats de droit privé d'autre part. Le 4 avril 2008, Nicolas Sarkozy annonçait ainsi le lancement de la RGPP à Bercy en la symbolisant par l'annonce de la création de la Direction générale des finances publiques (Dgfp) qui regroupe désormais les anciennes Direction générale des impôts et Direction générale de la comptabilité publique.

On l'aura compris, la Dgfp est le premier produit et symbole de la RGPP en termes de restructuration. C'est pourquoi les agents des impôts et du trésor ont réagi au cours du printemps 2008 au projet de loi sur la mobilité des fonctionnaires et au « livre blanc » sur la fonction publique. Montrés du doigt en qualité de fonctionnaires, qui plus est en qualité de fonctionnaires de Bercy, échaudés par les attaques dont ils sont l'objet depuis la fin des années 90 et singulièrement depuis le conflit de Mars 2000, ils ont vite compris quelle était l'orientation du gouvernement en la matière. L'approche du « *moins d'impôt, moins d'Etat, moins de services publics, moins de fonctionnaires* » s'est étendue au « *moins de garanties (plus de statut), plus de flexibilité, plus d'individualisation, moins d'intérêt général* ».

C'est pourquoi nous livrons ici notre propre « livre blanc » avec une tonalité « finances publiques » perceptible.

## **Derrière la révision générale des politiques publiques, le recul de l'action publique...**

Avec la révision générale des politiques publiques (RGPP), le gouvernement a lancé un chantier immense mais qui, une fois de plus pour tout ce qui touche au rôle de l'Etat, ne fait pas l'objet du débat qu'il mérite.

De quoi s'agit-il au juste ? En deux mots, de refondre l'action publique et les services qui l'assurent et de mener ainsi la réforme de l'Etat si souvent évoquée mais rarement définie et encore moins réellement débattue. Le contexte de la RGPP est certes connu : l'action publique est remise en cause, l'approche fondée sur le « moins de dépenses, moins de services publics » prédomine et constitue la toile de fond d'une RGPP chargée de la mettre en œuvre concrètement.

Or, c'est bien là que le bât blesse... Car partir du postulat qu'une « réforme » ou une « révision » des politiques publiques doit inmanquablement déboucher sur moins d'Etat et moins de services publics en dépit de la hausse des besoins sociaux (en matière d'éducation, de santé, de vieillissement, d'environnement, de sécurité...) est, au fond, incompréhensible et, pour tout dire, absurde. En effet, s'il faut prendre en charge ces besoins, alors autant faire en sorte que l'ensemble de la population en bénéficie, et pas seulement ceux qui en auront les moyens.

Précisément, la RGPP est censée dégager des économies budgétaires à service grosso modo constant nous répondra-t-on, et constitue en quelque sorte la solution miracle aux problèmes de la dette, de la pression fiscale et de la demande d'Etat en France... Pas moins, et cela dit sans rire. La réalité est plus prosaïque : chacun peut le constater, les services publics sont en recul et sous pression, ce qui nuit à leur présence et à leur efficacité. Il y a donc bien une volonté politique de comprimer l'action publique.

Quant aux économies budgétaires espérées, là encore, il faut savoir raison garder : les 23 000 suppressions de postes prévues pour 2008 et les 30.600 suppressions prévues en 2009 permettront une « économie » respective de 500 et de 700 millions d'euros bien loin des 14 milliards d'euros que le « paquet fiscal » coûtera en année pleine...

En revanche, ils constituent autant d'emplois publics en moins (enseignants, infirmiers, chercheurs...). Il eut été sans aucun doute plus judicieux, entendons par là plus juste socialement et plus efficace économiquement, de garder les milliards du paquet fiscal pour donner à l'action publique les moyens nécessaires à la satisfaction des besoins sociaux.

Comprenons-nous bien, le propos n'est pas de dire ici qu'il faut automatiquement a priori plus de fonctionnaires, ce qui, convenons-en, serait tout aussi dogmatique que la logique dominante actuelle du « moins de fonctionnaires ». Plus simplement, il s'agit de savoir quelle capacité collective d'agir se donne la société (c'est-à-dire quel degré de solidarité elle souhaite), et comment celle-ci doit être financée. La question du choix de société est simple à formuler et à comprendre. Mais on est malheureusement encore loin de la voir posée publiquement.

## Le service public : des principes oubliés mais toujours modernes

Depuis une vingtaine d'années, et singulièrement ces dix dernières années, le service public fait l'objet d'une offensive visant à en réduire la voilure. Les divers rapports sortis sur le service public et sur l'Etat (rapport Picq en 1994, rapport Denoix de Saint Marc en 1996, rapport du Conseil d'analyse économique en 1997, rapport Bergougnoux en 2000) tendent tous à considérer que le service public doit s'adapter à la mondialisation et/ou à l'Union européenne, que l'ouverture à la concurrence des services publics en réseau n'est pas un drame voire est souhaitable. Dans le même mouvement, la question de la « réforme de l'Etat » repose sur les mêmes bases et se traduit, notamment dans ces dernières années, par d'importantes réductions d'emplois et, surtout, par un changement de culture, ainsi qu'en témoignent l'essence de la loi organique relative aux lois de finances (Lolf) qui pose l'obligation de résultat comme principe fondateur et la transposition au sein de la fonction publique des règles de management fondées sur une plus grande individualisation, une concurrence entre agents, une gestion par objectifs, le développement d'un discours emprunté au secteur marchand (performances, efficience...). L'administration n'en maintient pas moins pour autant sa bonne vieille logique de commandement, de sorte qu'elle conserve certains de ses travers historiques en important un mode de fonctionnement qui n'est pas le sien et qui correspond mal à son rôle et à ses véritables fins. Il s'est développé dans le même temps un discours sur la simplification et l'usager consistant à développer une approche « client » du service public. Ce terme n'est ainsi pas seulement utilisé dans les services publics en réseau, mais est également employé au cœur des missions régaliennes de l'Etat.

Bien entendu, le cadre européen pèse lourdement sur cette évolution, le but étant de mettre sur pied un marché unique qui respecterait la liberté de circulation des capitaux, des investisseurs, des entreprises... L'ouverture à la concurrence, et donc la privatisation de pans entiers de l'économie publique, est une des conséquences les plus marquantes de cette évolution européenne. Certes, la question des services d'intérêt général (ou de service universel) est régulièrement invoquée par les tenants du marché unique face aux accusations de vouloir tout privatiser. Mais il demeure exact que de tels services ne sont conçus que dans le cadre d'un environnement concurrentiel et ne constituerait que le service minimum de base, loin de la conception de service public telle qu'elle est historiquement reconnue en France notamment.

Plus globalement le contexte de mondialisation implique, pour le discours dominant, qu'en sus des objectifs traditionnels de l'action publique s'ajoutent ceux de contribuer à la compétitivité et à l'attractivité d'une part, et de la préservation de la cohésion sociale. Si la question de la compétitivité mérite d'être plus amplement discutée (s'agit-il de promouvoir les facteurs publics ou d'organiser le repli de l'action publique pour attirer les investisseurs vers de nouveaux marchés ?), celle de la cohésion sociale n'est à vrai dire pas nouvelle : le service public et la fonction publique ont en effet précisément pour objectif la recherche du bien commun et, grâce aux respects des principes d'inégalité de traitement, d'accessibilité, de continuité et de neutralité, de préserver la cohésion sociale.

N'en déplaise aux « réformateurs » zélés qui l'ont vite oublié, le service public est plus que jamais utile et ses valeurs sont toujours modernes. Qui peut oser dire que l'égalité de traitement, la neutralité, la solidarité, l'accessibilité ou encore l'intégrité ne sont pas des valeurs à promouvoir et qui ont toute leur place dans la société ? Qui peut contester qu'il existe par nature des droits fondamentaux, des « biens publics » et des besoins sociaux dont on ne peut priver les citoyens ? Comment garantir le respect de ces principes ? Là encore, les valeurs et les principes s'adaptent mal à la marchandisation, même partielle, des droits et des domaines qu'ils recouvrent.

Comment garantir le respect de ces principes ? Là encore, les valeurs et les principes s'adaptent mal à la marchandisation, même partielle, des droits et des domaines qu'ils recouvrent. En effet, maintenir une obligation de service public dans une sphère concurrentielle revient à alléger les obligations des concurrents qui n'ont, dès lors, plus qu'à se concentrer sur les marchés rentables. CE faisant, les services publics perdent des contributeurs et, pour assurer leurs obligations, reportent sur leurs clients (souvent ceux qui n'ont pas les moyens de se payer un service privé sur mesure) leur financement, ou bien se replient, et assurent donc moins bien leurs missions. Quant à la possibilité de contraindre tous les intervenants d'un secteur à respecter des obligations de service public, là encore, cela ne résoudrait rien : pour attirer les clients, les opérateurs mèneraient des campagnes publicitaires par nature coûteuses, ce qui augmenterait le coût du service.

## **Faut-il en finir avec les fonctionnaires ? Réponses aux arguments anti-fonctionnaires...**

Fonction publique et fonctionnaires, voilà des mots qui soulèvent les passions, véhiculent autant d'idées reçues que de vrais débats, alimentent les discussions de toutes sortes, provoquent l'ironie voire la haine ou, au contraire, aiguisent les valeurs républicaines voire suscitent la sympathie, bref, voilà un thème qui ne laisse personne indifférent. En un mot, voilà un vrai thème de société.

Le sujet est complexe, les arguments pervers, ce qui implique une réponse assez longue. Il n'est en effet pas facile, ni même souhaitable, de balayer un tel sujet sans préciser les termes d'un débat aux multiples facettes. Certes il peut paraître délicat voire incongru pour un syndicaliste de la fonction publique de traiter de ce sujet, mais après tout, le débat nécessite par définition la confrontation d'idées et d'analyses, à partir du moment toutefois où elles se fondent sur un constat solide.

Risquons nous à tenter l'exercice. Mais disons le d'emblée pour que les choses soient claires afin d'éviter tout malentendu, je tenterai de sortir ici du discours habituel, pour ne pas dire un peu doctrinaire, du syndicat qui pourrait paraître se contenter de réclamer des milliers d'emplois pour avoir des milliers d'adhérents sans se soucier de la situation de l'ensemble des salariés. L'heure n'est pas à la facilité de la langue de bois, elle est celle des choix décisifs pour l'avenir de la fonction publique.

Que l'on soit pour ou contre la fonction publique telle qu'elle existe, que l'on soit pour ou contre l'évolution voulue par le gouvernement dans son « *livre blanc* », la première question est de savoir quels sont les termes du débat et quelles sont les positions en présence.

### **Les chiffres, cartes sur table**

Avant de passer en revue les points de débat, il est utile de revenir sur plusieurs chiffres concernant les effectifs et la rémunération.

- *Les effectifs*

Il existe en France trois grandes fonctions publiques (État, territoriale et hospitalière), qui emploient 5,2 millions de personnes au 31 décembre 2005 hors emplois aidés, soit un salarié sur cinq. Près de la moitié appartient à la fonction publique d'État (49 % soit 2,3 millions fonctionnaire d'Etat), 31 % à la fonction publique territoriale et 20 % à la fonction publique hospitalière. Nous nous concentrerons sur celle qui fait le plus débat, la fonction publique d'Etat.

L'éducation nationale emploie 1,3 million de personnes, la défense nationale 421.000, l'économie 180.000, le ministère de l'intérieur 173.000, l'équipement 116.000, la justice 76.000... Le nombre de fonctionnaires « à statut » a baissé de 15.000 depuis 2003, le rythme s'accélère depuis 2007 avec 23.000 suppressions en 2008 et 30.600 en 2009. Mais parallèlement, le nombre de contractuels augmente depuis (il est passé de 61.000 à 100.000).

Les dépenses de personnels, en activité ou en retraite, représentent 44 % du budget de l'Etat. Dans la fonction publique, les personnels de cadre A représentent 46,6 % des emplois, ceux de cadre B 22,5% et ceux de cadre C 30,9%. Cette forte proportion de cadre A s'explique par le grand nombre d'enseignants qui font partie de la catégorie A.

- *La rémunération*

Le salaire net moyen mensuel des fonctionnaires d'Etat était de 2.108 euros (25.296 euros annuels) mais la moitié des fonctionnaires percevaient un salaire inférieur à 1.927 euros et 10 % percevaient un salaire inférieur à 1.237 euros (données, *Insee premières* Juillet 2006). Par comparaison, le salaire net moyen annuel dans le secteur privé s'élevait à 19.818 euros pour les femmes et 24.446 euros pour les hommes (données Insee).

Deux raisons expliquent les écarts : la proportion de cadres est le double dans la fonction publique que sur l'ensemble du secteur privé d'une part, et la proportion de salaires faibles dans une grande partie du secteur privé d'autre part.

Dans la rémunération des fonctionnaires, le traitement indiciaire de base représente en moyenne 85,3 % de la rémunération.

- *La présence du service public sur le territoire*

Voici un thème particulièrement sensible auquel la population est très attachée. Mais c'est un fait : l'affichage d'un discours officiel qui se veut rassurant sur l'accès aux services publics ne résiste pas aux faits.

L'administration fiscale est bien placée pour le savoir : en 10 ans, le nombre de trésoreries est passé de 4.000 à un peu plus de 3.000. Le nombre de résidences de la sphère « impôts » (ex-direction générale des impôts) est globalement maintenu, mais certaines sont progressivement vidées d'une partie de leurs missions. En effet, le regroupement de certaines missions fiscales (recouvrement, enregistrement, contrôle sur pièces) au chef lieu de département par exemple, traduit ce repli de l'action publique. Plus grave, le projet de fusion porte le risque de voir ce repli s'accélérer : on parle ainsi de plus en plus de 2.000 trésoreries et de 500 résidences « fiscales » pour les prochaines années.

Les autres services publics ne sont malheureusement pas en reste : le service public postal est de plus en plus confié à de petits opérateurs privés (les « points de contact » dans les épiceries), les seuils de rentabilité des maternités appliqués dogmatiquement conduisent à la disparition de maternités de proximité...

Il existe certes une « *charte sur l'organisation de l'offre des services publics en milieu rural* » (Juin 2006), mais, si elle montre que le besoin de services publics est important et leur recul mal vécu, elle n'empêche cependant pas un repli de l'action publique. En particulier, elle favorise notamment le regroupement, en un lieu, de certaines missions publiques dans un « relais des services publics », en fait une forme de borne d'accueil polyvalente qui n'assure pas toutes les missions, loin s'en faut, puisqu'il s'agit surtout de sauver l'affichage d'une présence publique.

## **Dépasser les idées reçues pour penser la fonction publique de demain**

Les fonctionnaires font-ils la dette ? Travaillent-ils vraiment et travaillent-ils au service du public ? Pourquoi bénéficient-ils de la garantie de l'emploi ? Ont-ils une retraite privilégiée ? Chacun a un exemple de fonctionnaire un peu tire au flanc, un peu strict sur les horaires (surtout de fermeture), un peu souvent en congé, un peu protégé des aléas du monde du travail...

- *Le statut*

Enfin, les fonctionnaires bénéficient du fameux statut qui leur confère, sauf dans des cas – encore rares – d'exclusion, la garantie de l'emploi. Ce statut, créé en 1946, présente un avantage certain pour les fonctionnaires, surtout dans un contexte de chômage et de précarité important. Pendant les « trente glorieuses », personne ne se souciait de ce statut, le plein emploi et les perspectives favorables en termes de développement de carrière et de rémunération conduisaient à une situation qui paraît aujourd'hui extraordinaire : rentrer dans la fonction publique suscitait la curiosité, celle-ci était si peu attractive qu'à certains concours, il y avait autant de candidats que de places ! Personne alors ne songeait à réclamer la suppression du statut. Mais depuis les choses ont changé et la fonction publique se trouve sous les feux de l'actualité.

Etre fonctionnaire, c'est exercer des missions qui relèvent de l'intérêt général, qui sont décidées et mises en œuvre par un gouvernement (les Ministres sont des « patrons » pas comme les autres !) dont la mise en place et l'activité dépendent d'élections nationales (les législatives), expression de la souveraineté nationale. Incontestablement, cela relève d'une logique différente (il n'y a aucun jugement de valeur ni aucune

hiérarchie qualitative dans ce qui suit) de la plupart des métiers (eux-mêmes différents les uns des autres, certes). Le fonctionnaire n'est pas là pour vendre un service mais pour le rendre, ce qui est différent.

Le statut de la fonction publique a été créé en 1946 pour garantir : l'égalité d'accès aux emplois publics, l'égalité de traitement des usagers, la continuité de l'action publique (elle perdure malgré les changements de gouvernements) et l'indépendance et la neutralité de ceux qui sont au service de l'Etat. Ce principe d'égalité est énoncé à l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « *tous les citoyens étant égaux (...) sont également admissibles à toutes dignités, toutes places ou emplois publics, selon leur capacité et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents* ». En clair, le statut permet d'éviter qu'un fonctionnaire puisse être licencié, embauché ou promu en fonction du caprice de ses patrons successifs (les Ministres changent). Le statut constitue donc une double garantie : pour le citoyen (indépendance, continuité, neutralité de l'action publique) et pour le fonctionnaire (pour les mêmes raisons, d'où la sécurité de l'emploi). Du reste, on le sait peu, mais les fonctionnaires n'ont pas que des droits, ils ont aussi des obligations spécifiques (obéissance, devoir de réserve, de neutralité). C'est au nom de ces obligations qu'ils ont acquis tardivement certains droits comme le droit de grève.

- *Le « coût » des fonctionnaires*

Il est curieux d'entendre dire que les fonctionnaires représentent une trop grande part du budget de l'Etat et qu'ils creusent la dette. Soyons lucides : si la fonction publique était privatisée, du moins en partie, le poste « rémunérations des personnels » serait effectivement réduit (plus ou moins à due concurrence des privatisations qui interviendraient) tout comme, probablement les impôts. Mais il faudrait alors que les utilisateurs des services autrefois publics devenus privés paient tout de même le service qui, du fait de sa privatisation, ne sera pas devenu gratuit pour autant ! En clair, l'économie d'impôt qui résulterait de la privatisation (l'Etat aurait de moindres besoins de financement) serait compensée par une hausse des sommes (les coûts privés) que l'utilisateur devrait déboursier à chaque fois qu'il a besoin d'un service ainsi privatisé. Ceci montre que tout service à un coût, qu'il soit privé ou public, et qu'il est donc normal que la rémunération des fonctionnaires constitue une large part du budget de l'Etat, tout comme la rémunération des personnels constitue une large part du budget d'une entreprise privée du secteur des services.

La question mérite cependant d'être creusée et reliée à la question de la privatisation. On voit bien un premier problème dans les conséquences sociales d'une privatisation : tout le monde ne pourrait pas avoir accès aux services privatisés, ceux qui ont de faibles moyens ne pourraient en effet pas se les payer. Ce serait une régression pour eux car lorsque ces services sont publics, ils y ont gratuitement accès indépendamment du montant de l'impôt qu'ils paient. C'est une question de solidarité et de bon fonctionnement de la société. Par ailleurs, un tel service serait-il moins cher et plus performant ? L'exemple des privatisations des entreprises publiques montre que cela n'est pas aussi évident. Mais poursuivons le raisonnement. Un service privé fait payer ses clients, ses utilisateurs. C'est la logique marchande même. Un service de la fonction publique est financé par l'impôt et non par ses seuls utilisateurs. C'est une différence clé. Car le financement est alors réparti sur la collectivité car le choix de société l'en a décidé ainsi. Du reste, l'ensemble de la société bénéficie, directement ou indirectement, des missions publiques.

Ainsi, une personne sans enfant ou une entreprise peut s'étonner de devoir financer, au travers de ses impôts, l'éducation nationale, mais en réalité, cette personne ou cette entreprise bénéficie tout de même de la présence d'écoles sur sa commune car cette présence attire des familles, c'est-à-dire des consommateurs, du lien social, ce qui alimente l'activité économique et sociale de la commune. Il n'y a qu'à voir ce que subissent les zones désertées par les services publics pour comprendre qu'on ne peut raisonner étroitement en simple rapport marchand.

Dans un système privatisé, notre personne sans enfant ou notre entreprise aurait moins d'impôt à payer, et n'aurait pas d'école privée à financer. Mais les familles avec enfants à scolariser seraient pénalisées : le coût de l'éducation leur incomberait exclusivement, la charge financière serait trop lourde pour la majorité d'entre elles (l'Organisation de coopération et de développement économique a ainsi calculé le coût annuel d'un enfant au collège : en France - et c'est loin d'être le pays le plus cher -, il s'élève à 7.700 euros... Qui peut le payer ? A l'évidence peu de monde). Il en résulterait de grandes inégalités dans l'éducation, une main d'œuvre moins qualifiée et, au final, une économie et une cohésion sociale plombée. Le raisonnement vaut

pour les autres missions publiques : imagine-t-on la sécurité entièrement privatisée ? Seuls les beaux quartiers pourrait être protégés etc.

Partant, la question de la dette se pose ainsi : si les services publics étaient privatisés, on assisterait sans aucun doute à une baisse de l'endettement public du fait de la baisse des dépenses publiques. Mais compte tenu de la hausse parallèle des coûts privés, on assisterait à une hausse de l'endettement privé des ménages ! Rappelons qu'en économie, il faut en effet tenir compte de ces deux niveaux d'endettements. La France dispose actuellement d'une épargne d'un haut niveau (le taux d'épargne français le plus élevé des pays de l'OCDE, 11,8 % du revenu disponible contre 1,8 % aux Etats-Unis ou 4,4 % en Grande Bretagne, du fait d'un haut niveau d'endettement des ménages) mais elle chuterait en cas de privatisations massives car les ménages voudraient continuer à avoir accès aux services qui passeraient dans la sphère marchande.

Mais surtout, en rentrant dans le détail du discours tenu et des mesures prises, il est frappant de constater les contradictions profondes de ceux qui prônent tout à la fois une suppression de postes de fonctionnaires pour réduire la dépense publique et la dette, une politique fiscale fondée sur les baisses d'impôt et la hausse du nombre de contractuels dans la fonction publique.

En effet, pourquoi lâcher 9 milliards d'euros en 2008 et, par la suite, 13 à 15 milliards d'euros par an dans le cadre du « paquet fiscal » si le niveau de la dette est à ce point alarmant ? Car enfin, ce ne sont pas les économies attendues par la suppression de 23.000 postes de fonctionnaires en 2008 et de 30.600 en 2009 qui vont compenser le manque à gagner du paquet fiscal... C'est une première contradiction.

Certes, le gouvernement nous dit qu'il attend un « retour » du paquet fiscal en termes de croissance. Mais, d'une part, il faut préciser que l'activité de la fonction publique est économiquement et socialement utile : l'éducation nationale forme la main d'œuvre de demain, la recherche assure l'évolution de la connaissance, les hôpitaux assurent la santé de tous, l'action publique investit et alimente les carnets de commande des entreprises (et les subventionne par ailleurs), en clair, les services publics jouent un rôle positif. Quant au paquet fiscal, rien ne garantit que les effets attendus se produiront.

En effet, les allègements en matière de fiscalité patrimoniale (bouclier fiscal, impôt de solidarité sur la fortune, droits de succession et de donation) vont venir grossir l'épargne d'une minorité de contribuables, ce qui n'aura aucun effet sur la consommation, qui est pourtant le moteur de la croissance. Et concernant les heures supplémentaires, il est objectivement trop tôt pour en mesurer précisément les effets, mais on sait d'ores et déjà que les salariés ne choisissent pas d'en effectuer d'une part, et que la majorité des salariés ne sera pas concernée d'autre part.

Enfin, proposer d'embaucher des contractuels en lieu et place de fonctionnaires est curieux. Cela montre d'abord qu'il y a bien un besoin d'emplois publics. C'est intéressant à l'heure où l'on nie les besoins des services publics. Par ailleurs, il faudra bien payer ces contractuels avec de l'argent public. Donc ça ne réduira pas tant que ça la dépense publique, même si, et c'est malheureusement prévisible, ces contractuels seront probablement moins payés que les fonctionnaires actuels. Est-ce cela le but recherché ? On peut le craindre !

On notera toutefois que selon les données de l'Organisation de coopération et de développement économique (Ocdé), reprises dans le désormais célèbre « livre blanc de la fonction publique », les dépenses de fonctionnement (dont le personnel représente la majeure partie) sont plus importantes au Royaume-Uni et au Canada qu'en France (respectivement 21,5, 19 et 18 % du Produit intérieur brut de ces Etats). Voilà une donnée que l'on entend peu.

- *Les conditions de travail des fonctionnaires*

La question des conditions de travail est durement ressentie, dans le secteur privé comme dans le secteur public. Disons-le d'emblée, bénéficier de la sécurité de l'emploi permet d'éviter une source de stress pour le salarié, ce qui est essentiel pour son bien être moral. Dans une période marquée par un haut niveau de chômage et de précarité, c'est un point essentiel qu'il faut souligner. Nous l'avons déjà dit, on ne peut que souhaiter un alignement par le haut de la situation sociale des salariés et non par le bas, cela ne profiterait à personne, au contraire.

Mais par ailleurs, au quotidien, dans l'exercice des missions professionnelles, les études effectuées sur le sujet des conditions de travail sont instructives : « *les conditions de travail ne sont, d'une manière générale, ni plus difficiles ni meilleures dans la fonction publique que dans le secteur privé. C'est le métier qui prime : à métiers analogues, les salariés des deux secteurs sont proches du point de vue des contraintes et des marges de manœuvre qu'ils connaissent dans leur travail* »<sup>1</sup>. C'est une étude du Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité de 2003 qui le souligne.

Depuis, avec les suppressions d'emplois intervenues dans de nombreux secteurs (aux impôts par exemple !), le raccourcissement des délais, la mise en place de l'évaluation, la hausse des objectifs, une plus grande individualisation de la gestion et, plus largement, le développement d'une culture managériale empruntée au secteur privé, la situation ne s'est pas améliorée dans la fonction publique, bien au contraire. Cette étude précise en outre qu'il existe des écarts « *métier par métier* » dans le secteur public comme dans le secteur privé car aucun de ces secteurs n'est homogène. En effet, les métiers de la fonction publique sont divers, comme dans le secteur privé. Les conditions de travail diffèrent donc suivant les métiers.

- *La retraite*

La retraite des fonctionnaires est calculée sur la base de l'indice des 6 derniers mois d'activité et en fonction de la durée de cotisation. Celle-ci est de 40 ans, comme dans le secteur privé. Pour montrer que les fonctionnaires sont privilégiés, il arrive que l'on invoque le taux de remplacement, supposé être particulièrement élevé dans la fonction publique. On lit et on entend souvent que celui-ci est de 74 %. On oublie juste de dire qu'il n'est calculé que sur une partie de la rémunération (l'indice) et qu'il ne prend pas en compte le régime indemnitaire ni les primes.

Chiffres à l'appui, le taux de remplacement réel pour une carrière complète (calculé par rapport au salaire net de fin de carrière) s'élève à : 59,6 % pour un cadre C, 60 % pour un cadre B et 58,6 % pour un cadre A. Telle est la réalité, bien loin des privilèges invoqués à tort et à travers.

### ***Les salariés font-ils la dette ?***

*Coûteux, feignants, rétifs à tout changement, les salariés (et notamment les fonctionnaires) feraient-ils la dette ? A en croire le Ministre des finances et les conclusions qu'il tire de la mission Pébereau, les français ne travaillent pas assez (ce qui aggrave la dette), les dépenses de l'Etat et des collectivités locales sont trop élevées (ce qui creuse la dette), la générosité sociale a atteint des sommets (ce qui plombe la dette) et le patrimoine de l'Etat revient cher (ce qui alimente la dette) bref, on l'aura compris, le grand problème c'est la dette. L'Etat est en quasi-faillite, et en plus, il doit payer ses fonctionnaires, un vrai scandale entend-on ici et là.*

*Voilà donc un nouveau cheval de bataille, un épouvantail, brandi à la face des irresponsables qui osent demander une augmentation de salaire ou tout simplement défendre leur service public de proximité. Et la cohorte d'experts autoproclamés d'avancer le torse bombé sur le terrain des inepties : « et si toute activité économique s'arrêtait, avec quoi rembourserions nous nos dettes ? ». Avec rien bien sûr, puisqu'une telle hypothèse relève à peine de la discussion de café de commerce. Comme si, par pure hypothèse d'école, la dette était à tout moment exigible dans son intégralité sans qu'aucune rentrée ne vienne alimenter le budget de l'Etat. Comme si celui-ci n'avait aucun patrimoine. Comme si tout était si simpliste.*

*« Mais enfin, nous rétorqueraient les commentateurs, il faut gérer les finances de l'Etat en bon père de famille ! ». Précisément... Un bon père de famille s'endette pour acheter son appartement, sa voiture, d'autres biens de consommation courante. Il dispose ainsi immédiatement de biens qu'il n'aurait peut être jamais eu si l'emprunt n'existait pas et favorise ainsi l'activité économique. Et dans la plupart des cas, le montant total de ses dettes excède largement une année de revenus : en clair, la dette est souvent supérieure à 100 % du Produit Intérieur Brut du ménage. Certes, il faut éviter le surendettement car les emprunts*

<sup>1</sup> *Les conditions de travail dans la fonction publique*, Dares, Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité, Premières synthèses, informations n° 40.1 Octobre 2003.

*doivent être couverts pas les recettes futures : mieux vaut éviter d'emprunter pour couvrir les frais du quotidien (de fonctionnement) et ne pas se priver de recettes.*

*Appliqués à l'Etat, ces quelques principes élémentaires font ressortir la vacuité d'un discours dominant réducteur, simpliste et trompeur, et font tomber, par là même, le prétendu argument du « bon père de famille ». A ce rythme, de nombreuses infrastructures n'auraient jamais vu le jour. Imagine-t-on l'Etat économiser pendant 15 ans pour faire payer par un seul budget, et par une seule génération de contribuables, le viaduc de Millau par exemple ? Ou bien considère-t-on que l'emprunt, donc la dette, a permis de réaliser plus rapidement cet investissement qui sera effectivement payé par plusieurs générations d'utilisateurs d'une infrastructure qui, de plus, favorisera l'économie d'une région devenue plus facile d'accès et à traverser ?*

*L'examen de l'évolution de la dette pose en réalité plusieurs questions laissées soigneusement de côté dans le débat public. On ne confondra pas ici la question de la dette et celle des retraites des fonctionnaires. Celles-ci seront payées sur des dizaines d'années par les budgets futurs. Si on compte tout, pourquoi ne pas faire son marché (« y en a un peu plus, je vous le laisse quand même ? ») et compter les salaires des fonctionnaires ou les frais de fonctionnement futurs des services publics ? Allez hop, tout dans le même sac et le tour est joué !*

*Plutôt que de considérer qu'il faut absolument réduire les dépenses sociales ou servant à financer les services publics, ne faudrait-il pas s'interroger sur les 50 milliards d'euros perdus en 6 ans du fait des baisses du barème de l'impôt sur le revenu, ou sur les baisses de cotisations sociales (plus de 20 milliards d'euros par an), ou sur la baisse de l'imposition du patrimoine et des sociétés, ou sur l'instauration de ce cher « bouclier fiscal », ou bien encore sur la place grandissante des niches fiscales ? Pourquoi ne pas envisager que des choix fiscaux injustes et coûteux ont largement contribué à creuser la dette ? Par ailleurs, la question de l'évolution des taux d'intérêt, c'est-à-dire de la rémunération versée aux créanciers de l'Etat, doit également être mise en avant. Ce que l'on nomme « l'effet boule de neige » a eu un effet mécanique important sur l'accroissement de la dette. Or les créanciers de l'Etat, qui savent que l'Etat est solvable, sont rémunérés par le versement des intérêts et bénéficient de plus de choix fiscaux privilégiés. Une véritable redistribution à l'envers. Voilà les aspects scandaleux de la dette...*

*Il y a une certaine indécence à voir ainsi un sujet d'importance comme la dette être instrumentalisée pour, comme de coutume, tenter de justifier des mesures de restriction des droits sociaux, de réduction des dépenses publiques, de recul des solidarités. Comme souvent, les choses sont un peu plus complexes : il peut y avoir de la bonne dette et une moins bonne. Pour cette dernière, les salariés, les chômeurs, les fonctionnaires en sont moins responsables que les choix partisans...*

## Des fonctionnaires légitimement en colère

Les journées de grève de la fonction publique de la période 2007/2008 (en particulier au sein de la DGFIP durant ce printemps qui a connu de nombreux mouvements parfois reproductibles avec des journées durant lesquelles près d'un agent sur deux était en grève) ont eu une importance particulière : elles portaient en elles le profond malaise des fonctionnaires devant les stigmatisations répétées dont ils font l'objet et ont montré leur besoin d'être enfin véritablement et pleinement reconnus. En ce sens, elles ne ressemblent pas à des journées de grève « ordinaires ».

Cette reconnaissance doit se concrétiser par l'augmentation de leur pouvoir d'achat, et par l'amélioration de leurs conditions de travail. Ce sont des revendications « classiques » et légitimes. Il n'y a qu'à voir la dégradation du pouvoir d'achat pour s'en convaincre. Mais elle doit aussi se traduire par l'arrêt des stigmatisations répétées dont les fonctionnaires font l'objet. Tout montre en réalité que ces grèves ont défendu une certaine conception de l'action publique et ont révélé une véritable « crise de sens », traduisant un malaise et une colère bien plus profonds que lors des actions des années passées.

Montrer en quoi ce débat est un choix de société passe par le décryptage des idées fausses reçues sur les fonctionnaires qui alimentent un discours dominant dénué de tout fondement (ce que nous avons tenté de faire dans le présent document) :

- la cohésion sociale et la recherche du bien commun constituent des piliers du service public, ce qui a un prix : Or, ce prix ne serait pas moins élevé si le service public était privatisé, mais il ne serait alors accessible qu'à ceux qui en ont les moyens,
- le statut de la fonction publique présente une garantie majeure pour le citoyen ; celle de voir le fonctionnaire exercer son activité en toute indépendance, cela mérite d'être rappelé à l'heure où c'est bien ce statut qui est visé,
- la rémunération au mérite va à l'encontre des intérêts des citoyens : imagine-t-on le contrôle fiscal, l'accueil ou encore l'action en recouvrement de l'impôt payé au rendement ? Le risque est pourtant réel...

Ce sont donc bien des questions touchant à l'identité et aux fondamentaux de la fonction publique et, plus largement, de l'action publique, qui sont actuellement en jeu.

Les agents de l'administration fiscale connaissent bien ces questions, eux qui permettent par leur action, de financer l'action publique, eux qui sont présentés comme la tête de pont du mouvement de « moins d'Etat, moins de fonctionnaires », eux qui, de ce fait, travaillent dans des services au bord du point de rupture du fait de l'accroissement des tâches et des suppressions d'emplois (- 10 % des effectifs entre 2002 et 2009), eux qui, enfin, n'ont pas vu les évolutions qu'ils ont subi, tant sur le plan de la technicité de leur travail que de celui des réformes qui s'empilent depuis 8 ans ; se traduire en amélioration de leur pouvoir d'achat.

Au fond, la colère des fonctionnaires peut clairement s'exprimer en quelques mots :

- On ne peut durablement faire toujours plus avec moins de moyens.
- On ne peut plus accepter le décalage entre son métier et son revenu.
- On ne peut accepter d'être dénoncés de la sorte et de voir l'opinion être manipulée par ceux qui veulent faire le lit de la privatisation de l'action publique.
- On défend une mission d'intérêt général de « service public » qui ne peut être appréhendée avec les outils (management, indicateurs...) du secteur marchand.

## D'hier à aujourd'hui : financer les services publics, un enjeu de société

Historiquement, les services publics ont toujours joué un rôle essentiel pour la cohésion sociale mais également pour l'activité économique. Sur le plan social, il paraît évident que le rôle des services publics est indispensable. Ils permettent en effet de garantir l'intérêt général et de prendre en charge des besoins sociaux qui ne peuvent ou ne doivent pas relever de la logique marchande, chacun pouvant librement y accéder. Sur le plan du financement, lorsqu'ils ne sont pas gratuits, les services publics ont des tarifs qui font fréquemment l'objet d'une péréquation. C'est ainsi que le prix du timbre poste est le même partout en France. Mais leur principale source de financement reste cependant l'impôt.

Nous l'avons déjà écrit à plusieurs reprises, le « modèle social », caractérisé par une forte présence des services publics, est en débat. Ces dernières semaines, plusieurs manifestations ont défendu largement les services publics à l'initiative du réseau « Convergences, Vive les services publics » (Etats généraux des services publics à Paris, rassemblement dans l'Aveyron à Firmi). Le SNUI y était présent pour défendre un financement juste, une question indissociable de toute défense de la place et du rôle du service public.

### *Des services socialement et économiquement utiles*

Les services publics sont particulièrement appréciés en France. Il suffit de voir les mobilisations dans lesquelles se retrouvent toutes les sensibilités lorsqu'une classe d'école (voire une école entière) doit être supprimée. Ce type de réaction vaut également pour tout autre disparition de service public : poste, trésorerie... Sans pour autant tomber dans la sondomania aiguë, un simple regard sur les enquêtes suffit à constater que celles-ci font apparaître systématiquement un fort attachement des Français à leurs services publics. Ces derniers ne se montrent pas seulement utiles sur le plan social, mais également très bénéfiques sur le plan économique.

Pour s'en convaincre, il suffit de jeter un bref regard en arrière. La politique industrielle de la France a ainsi très largement relevé du secteur public, lorsqu'au milieu du 20<sup>ème</sup> siècle par exemple, le secteur privé s'est montré incapable de gérer correctement les chemins de fer, l'électricité ou le gaz. Dans ces domaines, intérêts industriels et sociaux sont étroitement mêlés. Et l'action publique a rendu possible une gestion sur le long terme, en protégeant ces secteurs de la seule rentabilité financière, ce qui s'est révélé intéressant à tous points de vue puisque toute la population a pu bénéficier en toute sécurité de ces services.

Par ailleurs, au-delà des missions régaliennes auxquelles certains voudraient le voir cantonné, l'Etat a également pris en charge le système éducatif, de santé ou encore un certain nombre d'investissements publics (réseau de transports...). Là encore, le bénéfice que peut en tirer une société est tout autant social qu'économique : comment ne pas voir en effet qu'un système éducatif performant est à la fois socialement et économiquement indispensable ? Pourtant, ce type d'interrogation n'est pour ainsi dire jamais posé ainsi, ce qui est particulièrement navrant dans une démocratie comme la nôtre.

Fort logiquement, tout service a un coût, qu'il soit privé ou public. Imaginons une société sans impôt mais avec les mêmes besoins à satisfaire. Qui pourrait financer une année de scolarité au collège, sachant que ce coût est évalué par l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) à 7.500 euros pour la France ? Peu de monde à n'en pas douter... On imagine sans peine quelles pourraient être les inégalités sociales mais également économiques qui découleraient d'un tel système où seuls les plus riches pourraient avoir accès à un système éducatif de qualité.

La preuve par l'absurde est évidente : le coût de l'éducation doit être réparti différemment au sein d'une société qui retire globalement un réel bénéfice d'une main d'œuvre bien formée. Ce raisonnement peut être décliné de la même manière pour la santé et, plus généralement, pour nombre de missions assurées par les services publics. Le principe de la contribution est ainsi posé. Bien entendu, cette contribution n'est pas qu'une « tarification socialisée » : elle permet en outre de réduire les inégalités de revenus et de patrimoine. En clair, elle redistribue les richesses.

## ***Quel financement des services publics ?***

Les sources du financement des services publics sont diverses. La tarification publique en constitue une non négligeable. Il en va ainsi du prix du timbre poste, qui fait l'objet d'une péréquation respectueuse du principe d'égalité (ainsi, une lettre envoyée de Paris à Versailles aura le même coût qu'une autre envoyée de Prats de Mollo dans les Pyrénées Orientales à Dunkerque), de l'accès à une piscine communale offrant un tarif préférentiel aux ressortissants de ladite commune ou bien encore du paiement des services périscolaires, pour lesquels de nombreuses communes retiennent le quotient familial afin de tenir compte de la diversité des situations. Cette source de financement est loin d'être insignifiante et mériterait assurément que l'on s'y attarde davantage, en particulier dans le cas des services publics locaux. Dans une situation de pression sur les finances publiques, la tarification revêt donc un enjeu important, c'est évident, mais qui ne peut que servir de financement d'appoint.

Car bien entendu, la source de financement majeure des services publics reste l'impôt. Et il n'est ici pas inutile de rappeler en quoi le développement des services publics est relativement récent. Dans un passé somme toute proche (après la Révolution), la montée en puissance des services publics a posé la question de la pérennité du système fiscal en dehors des périodes de guerre. Car jusqu'à l'aube du 20<sup>ème</sup> siècle, l'impôt est resté essentiellement attaché à l'exercice des seules missions régaliennes de l'Etat, et parmi elle, notamment la défense.

La situation a certes changé au cours du 19<sup>ème</sup> siècle qui a vu l'explosion des impôts indirects avant que le projet de créer un impôt sur le revenu ne vienne agiter les débats législatifs. Les termes du débat fiscal d'alors ressemblèrent étrangement à ceux que nous connaissons aujourd'hui : pour la bourgeoisie, les bons impôts étaient des impôts dits neutres, c'est-à-dire des impôts indirects sur la consommation que Napoléon a relancé en raison de leur caractère indolore et rentable. Des termes que nous retrouvons au sujet de la TVA aujourd'hui...

Du reste, l'impôt direct progressif a été présenté comme confiscatoire par des conservateurs qui ont lutté de toutes les forces contre l'instauration de l'impôt sur le revenu. Curieux destin pour cet impôt symbole de la justice sociale, c'est bien la guerre et l'effort financier considérable qu'elle nécessite qui aura eu raison de leur opposition... Mais là encore, les similitudes entre les arguments employés lors de diverses tentatives de créer cet impôt et ceux avancés aujourd'hui pour en justifier la réduction sont particulièrement troublantes.

Au fond, les accents conservateurs ou néoconservateurs sont toujours bien présents. Comme autrefois, la bataille pour l'impôt direct progressif est une bataille pour l'égalité, il s'agit toujours d'un choix de société, entre ceux qui ont refusé tour à tour le suffrage universel, l'impôt direct progressif ou, plus récemment, de nouvelles conquêtes sociales (réduction du temps de travail par exemple).

## ***La mondialisation contre un financement juste des services publics ?***

Mais une nouveauté est avancée dans le débat sur le financement de l'action publique : la mondialisation. Après un siècle de lutte politique acharnée pour tenter de dépecer l'impôt sur le revenu, la situation imposant un rétrécissement supplémentaire de l'impôt sur le revenu aurait subitement changé. En quelques années, le combat aurait perdu toute dimension idéologique et politique, il faudrait simplement nous adapter à une nouvelle donne qui rendrait indispensable la réduction de l'action publique et de son financement, avec en priorité la baisse de l'impôt sur le revenu (et du patrimoine). Le changement de pied est très opportun : la bataille de la justice sociale étant perdue, c'est au nom de l'efficacité économique, et par suite, sociale, qu'est ouvert un nouveau front.

Empiriquement, en y regardant de plus près, il n'y a cependant aucun lien entre le niveau d'impôt et le niveau de développement. La seule corrélation que les travaux sur le sujet ont trouvé est tout autre : plus les ressources publiques sont importantes et moins il existe d'inégalités, sans que cela ne nuise à l'activité économique, ainsi qu'en témoignent les Etats du Nord de l'Europe. Au contraire d'un discours dominant qui s'appuie sur des comparaisons trompeuses, on peut même affirmer que la France, avec l'impôt direct progressif sur les revenus le plus faible des pays européens, dispose de singulières marges de manœuvres !

Une réforme fiscale visant à rééquilibrer le système fiscal est indispensable dans la chaîne « *distribution primaire des revenus et des patrimoines / redistribution par l'impôt / redistribution par la dépense publique* ». Les services publics sont régulièrement présentés comme étant un puissant instrument de cohésion sociale. Cela est vrai, mais on a tendance à oublier parfois un peu facilement leur mode de financement.

Or, l'injustice d'un mode de prélèvement reposant davantage sur les classes moyennes et modestes n'est pas corrigée par la seule « offre » de services et de biens publics. Avoir accès à un service public ne corrige pas automatiquement les inégalités si tout le monde y a accès. On sait par exemple que le phénomène de reproduction sociale amène les enfants des classes aisées à poursuivre des études plus longues que la moyenne, ou que l'accès aux services publics est plus rapide et plus facile en milieu urbain (tendanciellement plus riche, notamment en centre ville) qu'en milieu rural ou périurbain (plus éloigné et plus pauvre). Et recevoir une prestation sociale attribuée sans condition de ressources n'est pas redistributif (allocations familiales, remboursement de dépenses de santé).

L'action publique au bénéfice de tous doit demeurer. Il ne saurait en effet être question ici de remettre en cause l'accès aux services publics ou le bénéfice des prestations sociales (qui représentant 30 % du revenu total des ménages, et parmi eux les plus pauvres puisqu'un grand nombre de prestations sont effectivement attribuées sous condition de ressources), mais tout simplement de défendre une contribution qui tienne compte de la diversité de situations. Une évidence certes, mais une évidence vite oubliée voir niée par le discours dominant. Et c'est là que se joue la justice fiscale et sociale.

## Un « livre blanc » qui offre un avenir bien noir

### *Retour sur le constat du « livre blanc »*

Le livre blanc souligne « *l'attachement de tous (citoyens et agents publics) au modèle français de service public* », considéré comme « *un pilier fondamental du pacte social* ». Le SNUI partage pleinement ce constat. Le livre blanc pointe également la « *formidable attente de modernisation exprimée par tous qui oblige le service public à répondre toujours mieux aux besoins des français et les collectivités à mieux gérer et mobiliser leurs agents* ». Le livre blanc veut donc « *clarifier des notions et des concepts souvent confondus* » (entre service public et fonction publique notamment) et « *préciser les valeurs, les missions et les métiers de la fonction publique* ». Cette rédaction, loin d'être anodine, mérite un commentaire.

Mais avant tout, il faut lever une ambiguïté : le « livre blanc » n'est pas un outil de clarification dont l'objectif serait de mieux définir les « concepts », c'est une véritable profession de foi/feuille de route qui redessine la fonction publique dans la droite ligne d'une orientation politique très marquée puisqu'elle fait du « moins d'Etat, moins d'action publique » son credo et de la flexibilité et du moins disant social son mode d'organisation.

Car, sur le principe, personne ne refuse la modernisation en soi. Encore faut-il savoir de quelle modernisation on parle. La définition de la modernisation est la suivante : action de moderniser, c'est-à-dire de donner un caractère actuel à l'action. Avant de parler de modernisation, il faudrait définir quel est le caractère « actuel » en termes de demande de service public ? Est-ce de moins répondre aux besoins sociaux ? D'être moins présent ? Est-ce de rémunérer l'accueil ou le contrôle fiscal en fonction du rendement ? On peut légitimement en douter.

### *Commentaire général des propositions*

Le livre blanc propose d'établir une « *charte des valeurs du service public et de la fonction publique* ». On remarquera qu'une telle charte se substituerait de fait aux principes qui existent déjà et dont on parle rarement, principe du service public et principe de la fonction publique. Il y a donc bien un changement de conception des choses, de philosophie, qu'une telle charte voudrait graver dans le marbre. Au-delà du principe même de création d'une charte, c'est donc son contenu et sa portée qui sont déterminants. Or, il apparaît à la lecture du « livre blanc » et des propositions qui suivent que le contenu est déjà écrit et qu'il s'inscrit dans une vision de la société où la sphère publique est réduite et où elle suit le mode d'organisation et de fonctionnement du secteur marchand.

Professionaliser le recours aux agents contractuels dans la fonction publique est également avancé. C'est l'un des grands objectifs du livre blanc : substituer aux fonctionnaires statutaires des agents contractuels. Le recrutement serait ainsi calé sur les entretiens d'embauche qui existent dans les entreprises, ce qui signifie, à terme, la mort du concours. Or, même imparfait dans son élaboration, le concours permet de respecter le principe d'égalité des conditions d'accès aux emplois publics, ce qu'un recrutement de type « embauche individuelle » ne permet pas. Il en va, ensuite, de la neutralité des agents dans leurs missions, de leur formation, de leur évolution professionnelle, de leur avancement...

L'externalisation de certaines tâches est préconisée. Or, privatiser certaines missions implique une perte de contrôle, partielle ou totale, de la conception voire du fonctionnement desdites missions. L'exemple de l'informatique de l'administration fiscale est éclairant de ce point de vue : l'administration se trouve désormais régulièrement dépendante de l'intervention de prestataires privés qu'elle paie au prix fort..

Le développement du « contrat » et de l'individualisation de la gestion, un chantier sur lequel le gouvernement souhaite avancer rapidement, implique la montée de l'arbitraire et de l'opacité dans les règles de gestion (mutation, avancement, rémunération). En instaurant une telle flexibilité, ce ne sont pas seulement les conditions de travail des agents qui sont percutées, ce sont également les principes de neutralité, d'égalité de traitement et de continuité qui risquent d'être mis en péril.

Ces orientations portent en elles l'implosion de la fonction publique, de son rôle et de ses valeurs.

## Livre blanc : l'analyse de Solidaires fonction publique

### *Après le livre blanc de J-L Silicani L'agression contre la Fonction publique se précise !*

*En France, il existe une fonction publique, divisée en trois versants : la fonction publique d'Etat, la fonction publique hospitalière et la fonction publique territoriale.*

*Une «réforme brutale de la fonction publique» est engagée par le gouvernement actuel et un «livre blanc» sur l'avenir de la fonction publique a été rédigé, en ce sens, par Jean-Ludovic Silicani (membre du Conseil d'Etat) et publié en avril 2008.*

*Le gouvernement, dans la droite ligne de sa politique de régression sociale, entend mettre en oeuvre rapidement les recommandations de ce rapport.*

*Dans la logique du travail de sape commencé sous le précédent gouvernement en 2004 avec le rapport Dutreil, dans la continuité du projet de loi «sur la mobilité» des fonctionnaires, de la RGPP et de la réorganisation territoriale de l'Etat, c'est la destruction de la Fonction publique qui s'annonce.*

*La Fonction publique de l'Etat : une construction statutaire conforme à sa mission d'intérêt général...*

*L'organisation de la Fonction publique en corps est une caractéristique de la logique de carrière, voulue dès le début de la création de la Fonction Publique en 1946.*

*Gérés par le «statut», les fonctionnaires sont dans une situation statutaire et réglementaire. Ils n'ont pas de contrat de travail et leur emploi est directement géré par des dispositions de la loi et du règlement (décrets, arrêtés). Mais les fonctionnaires, considérés souvent comme des nantis puisque protégés par un statut, ont également des obligations dont celle de «neutralité». Cette neutralité dans l'exercice de leurs missions implique qu'ils doivent servir l'intérêt général (donc celui de tous les citoyens) et non les intérêts de quelques privilégiés.*

*C'est cette construction particulière de la Fonction publique qui imposent aussi que les recrutements se fassent généralement par voie de concours, par corps. De fait et malgré les inégalités de la formation scolaire et universitaire, le concours reste le moyen le plus équitable pour opérer un choix parmi la masse de jeunes se présentant aux emplois administratifs.*

*Ainsi, après concours et formation initiale, chaque fonctionnaire :*

- appartient à un corps de la fonction publique en fonction de son niveau de recrutement ;*
- il devient « propriétaire » de son grade et ne peut en être privé (sauf sur démission, radiation, révocation ou départ en retraite) ;*
- il est affecté sur un emploi, correspondant à son grade, le plus souvent, après avis de la commission paritaire compétente.*

*Qu'entend détruire un gouvernement soucieux de ses intérêts particuliers !*

*Le chantier de destruction est en route et il faudrait maintenant passer d'une fonction publique de carrière (présentée comme cloisonnée, peu personnalisée, peu responsabilisante) à une fonction publique de métiers annoncée comme plus attractive, mobile et performante.*

*Les corps seraient ainsi fusionnés pour l'ensemble des trois fonctions publiques et regroupés dans des cadres statutaires répartis dans sept filières professionnelles. Chaque cadre statutaire serait compartimenté en «sous cadres». L'accès au sous cadre supérieur pourrait être conditionné par l'occupation de certains emplois ; la sortie d'une filière (changement de métier et donc de ministère) s'effectuerait en fonction d'un barème indicatif (qui aurait pour but de présélectionner les candidats) et d'un entretien individuel.*

*Les modes de recrutement externes devraient être basés sur «du savoir-faire et du savoir-être ». Ces recrutements seraient ouverts en fonction des «compétences» à sélectionner et les concours organisés de façon à apprécier chez chaque candidat : ses aptitudes professionnelles, son niveau général et son potentiel humain.*

*Les jurys devraient être composés de «professionnels du recrutement».*

*Les lauréats des concours, classés alphabétiquement sur une liste d'aptitude, postuleraient, via une bourse d'emploi public, aux offres d'emplois de l'ensemble des ministères ouverts aux recrutements externes. Certains emplois relèveraient du statut et d'autres uniquement du contrat.*

*Chaque lauréat postulerait auprès de chaque ministère et chaque employeur retiendrait ou non le postulant. Une convention d'affectation fixerait ses missions, ses objectifs et la durée à effectuer sur le poste.*

*Au bout de trois ans, les lauréats des concours inscrits sur une liste d'aptitude n'ayant pas été retenus par un employeur deviendraient des « reçus collés » comme cela existe déjà dans la Fonction publique territoriale !*

*Des attaques que Solidaires n'acceptera pas !*

*Fusions des corps, filières métiers, recrutements sur profil, contrat de droit privé, changement d'emploi ou fin de fonction à l'initiative de l'administration, mobilité obligatoire, individualisation des carrières, rémunération différenciée par la mise en place d'une part fonctionnelle, promotion interne soumise à l'arbitraire...telles sont certaines propositions contenues dans le livre blanc et que le gouvernement entend mettre en place rapidement.*

*Solidaires n'acceptera aucune injustice...exigera le respect de la notion de déroulement de carrière et le respect des valeurs du statut général des fonctionnaires.*

*Face à ces remises en cause sans précédent, il nous faut dès à présent réfléchir aux mobilisations unitaires nécessaires à construire.*

## **Appel**

### **Le service public est notre richesse, mobilisons-nous !**

Face aux orientations du « livre blanc », voici présenté ci-dessous le texte d'un appel, signé par près de 40.000 personnes (citoyens, syndicalistes, responsables politiques et associatifs...) à l'heure où nous bouclons ce dossier, que le SNUI soutient et qu'il a contribué à relayer.

Cet appel trace les défis auxquels la société fait face et qui doivent être assurés avec pour seul objectif la recherche du bien commun.

#### ***Texte de l'appel***

*« 150 000 jeunes qui sortent chaque année sans diplôme du système scolaire, une crise du logement sans précédent depuis les années 1950, des inégalités qui se creusent de façon dramatique, des enjeux environnementaux colossaux, le défi démographique, l'innovation et la croissance à la traîne... Dans un tel contexte, chercher à accroître l'efficacité de l'action publique, c'est mieux mettre en œuvre les valeurs de liberté, d'égalité et de fraternité.*

*Cela exige que la satisfaction des besoins essentiels soit reconnue comme un droit fondamental. Cela implique le choix d'une société solidaire, la maîtrise des biens communs et l'activité efficace de Services publics indispensables au développement économique, social et culturel. Face à la montée des inégalités, ils sont garants de l'exercice effectif des droits.*

*L'intérêt général a besoin de personnels dont la qualification soit reconnue, présents sur tout le territoire et non de salariés interchangeable et corvéables à merci ; de solidarité et non de concurrence ; de stabilité et non de précarité ; de sens des responsabilités et non de docilité ; d'indépendance et non de soumission aux intérêts particuliers. Toutes choses que le statut des fonctionnaires, mis en œuvre depuis la Libération, a contribué à réaliser.*

*Mais ce n'est pas du tout ce à quoi nous assistons actuellement : de fusion en restructuration, d'externalisation en privatisation et de flexibilité en précarité, une vaste opération de destruction des fondements du Service public et de la Fonction publique s'accélère sous nos yeux. La « Révision générale des politiques publiques » (RGPP) est le plus récent développement de cette campagne dirigée par le gouvernement, encouragée par le patronat et menée par des cabinets privés. Elle s'attaque frontalement à l'ensemble de la Fonction publique d'État, Territoriale et Hospitalière. Comme déjà dans d'autres secteurs (Poste, EDF, télécommunications, transports...), cela signifie la détérioration organisée des services rendus au public, ouvrant la voie à la privatisation des activités les plus profitables, à la disparition de nombreuses autres.*

*Contrairement à ce qu'il prétend, le Président de la République n'a reçu aucun mandat pour remettre en cause ces acquis essentiels. Avec son gouvernement, il considère l'action publique comme une dépense, jamais comme une source de richesse. Creusant les déficits par sa politique fiscale, il veut réduire au maximum les dépenses d'intérêt général dans les secteurs de la famille, du logement, de la santé, de la solidarité, de l'emploi formation. Il refuse de répondre par des créations d'emploi à la situation critique de l'hôpital public. Il programme de nouvelles coupes claires dans les effectifs de fonctionnaires de l'Etat (160 000 suppressions en quatre ans). Il décharge l'État de nombreuses missions en les renvoyant vers les collectivités territoriales sans pour autant leur donner les moyens de développer de vrais services publics locaux et démocratiques, programmant le corsetage de l'emploi public territorial.*

*Comme l'a clairement résumé le Premier ministre le 10 octobre 2007 « La réforme de l'État supposera que chacun d'entre nous accepte qu'il y ait moins de services, moins de personnel, moins d'État sur son territoire. »*

***Nous ne l'acceptons pas !***

*Aux cotés des usagers, agents, élus, qui se battent quotidiennement pour le maintien et l'amélioration de services publics de proximité :*

*Nous sommes partisans d'une modernisation de la Fonction publique en réponse à l'évolution marchande, inégalitaire et destructrice de la société.*

*Nous voulons une véritable démocratisation de la décision, du contrôle et de l'évaluation associant citoyens et agents.*

*Nous voulons une réforme fiscale assurant un financement équitable et pérenne des missions de service public.*

*Nous réaffirmons que le statut des fonctionnaires est là pour garantir à tous les usagers la défense d'un intérêt général qui ne se réduit pas à la somme des intérêts particuliers.*

*Nous lançons un appel à une vaste mobilisation citoyenne pour mettre un terme à cette politique destructrice. Organisons un débat démocratique, sans a priori, sur les besoins en services publics, sur les rôles respectifs de l'Etat et des collectivités locales et la place des agents publics.*

*Contre la RGPP, rassemblons-nous autour des valeurs de solidarité, de justice et d'efficacité économique et sociale de tous les services publics. »*