

ISSN: 0762-9044 /// CPPAP : 0917-S06197

Union
Générale des
Fédérations de
Fonctionnaires

la
cgt

FONCTION **PUBLIQUE**

supplément

SUPPLÉMENT >> N° 246 >> SEPT. 2016

A P P A R E I L **D'ÉTAT**



éléments
pour
le débat



Sommaire

- 4 • **À /// Statut**
 - 5 — Le statut général, une garantie pour tous les citoyens
 - 7 — Le statut des fonctionnaires, outil de progrès pour aujourd'hui et demain
- 8 • **B /// Table ronde**

Anicet Le Pors, Marylise Lebranchu, Jean-Marc Canon, animée par Isabelle Avran (NVO) — Statut, rôle et missions du fonctionnaire, place de la Fonction publique, histoire, les enjeux actuels et à venir.
- 20 • **C /// De quel appareil d'État avons-nous besoin?**
 - 21 — Un État stratège pour un nouveau mode de développement économique et social
- 24 >> **ENJEU DE FINANCEMENT PÉRENNE**
 - 25 — Mettre les finances au service des financements de l'action publique
 - 27 — Le crédit d'impôt recherche : tout pour le Capital !
 - 28 — Prélèvement à la source : la liste des risques est longue
- 30 >> **MISSIONS D'INSPECTION ET DE CONTRÔLE**
 - 30 — En quoi l'État est-il légitime pour exercer les missions d'inspection et de contrôle
- 32 >> **ORGANISATION DE L'ÉTAT**
 - 33 — Quelle organisation de l'État déconcentré pour la mise en œuvre des politiques publiques
 - 36 — Dé-hiérarchiser
- 38 >> **COMPLÉMENTARITÉ ÉTAT/COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**
 - 39 — Quelles complémentarités entre l'État et les collectivités territoriales
 - 41 — L'État, département, action sociale : un problème d'articulation
- 44 >> **LA RÉFORME TERRITORIALE AU CŒUR DE MULTIPLES ENJEUX**
 - 44 — Une refonte conséquente de l'organisation territoriale de la puissance publique.
- 46 >> **ÉTAT/SANTÉ et SÉCURITÉ SOCIALE; ÉTAT/EMPLOI**
 - 47 — État et Sécurité sociale : refonder l'organisation des services de santé
 - 49 — Pour une séparation du droit à l'emploi et de l'indemnisation du chômage

informations légales en fin de numéro, p. 51, 3e de couverture

REMERCIEMENTS

Le comité de rédaction du journal Fonction Publique remercie les personnalité.e.s ainsi que les militant.e.s de la CGT qui ont apporté leur contribution à la rédaction de ce supplément. Nous remercions chaleureusement Isabelle Avran, rédactrice en chef adjointe de la Nouvelle Vie Ouvrière, pour la préparation et l'animation de la table ronde.



Jean-Marc Canon,
Secrétaire général de l'UGFF-CGT

L' action publique est le cœur de cible de toute une série de réformes successives et régressives.

Sans dresser un inventaire à la Prévert, nous rappellerons plus particulièrement ici la révision générale des politiques publiques, la modernisation de l'action publique, la nouvelle organisation territoriale de la République, la loi organique relative aux lois de finances, l'adoption de lois de finances et de financement de la sécurité sociale organisant l'austérité budgétaire, les mises en cause des caractères statutaires et réglementaires du régime des fonctionnaires, l'introduction de nouvelles modalités de gestion et d'organisation du travail des personnels fondées sur la performance et l'individualisation des activités professionnelles...

Aucune dimension de l'action publique n'échappe aujourd'hui à ce processus qu'il s'agisse des finalités, des contenus, de l'organisation et des conditions de mise en œuvre des politiques publiques, de leurs modalités de financement, du volume et de la nature de l'emploi public, de l'avenir du statut général et des statuts particuliers des fonctionnaires, des droits et des garanties de l'ensemble des personnels.

Force est de constater que, dans un contexte de mondialisation et de financiarisation du capitalisme, les pouvoirs publics organisent une transformation conséquente et profonde de l'action publique pour en faire un outil au service des organisations patronales, des actionnaires, des marchés financiers et des exigences de rentabilité du capital, même si, il faut le souligner avec force, nos adversaires sont loin d'être parvenus à leurs fins et que, de notre côté, nous possédons bien des atouts.

Dans un tel contexte, il y a besoin de réinventer, de défendre, de reconquérir et de développer l'action publique.

C'est une des conditions indispensables pour apporter des réponses à la crise systémique, celle du système capitaliste, qui ne cesse, plus particulièrement depuis la crise financière des années 2007-2008, de se généraliser et de s'aggraver.

C'est dans cet objectif que l'Union générale des fédérations de fonctionnaires CGT met en œuvre une démarche syndicale articulant critiques des réformes initiées, élaboration de propositions et de revendications alternatives, construction des rapports de forces nécessaires, dans le champ syndical et au-delà, pour imposer d'autres choix.

C'est aussi dans ce sens que le supplément du journal *Fonction Publique* est entièrement dédié à quelques éléments clés de cet enjeu majeur.

Une publication qui a pour ambition d'être un outil permettant de susciter et nourrir le débat.

Une publication que nous avons construite en sollicitant des contributions de militantes et de militants de la CGT mais aussi de personnalités qui souhaitent participer à la nécessaire réflexion sur les services publics du XXI^e siècle.

En espérant qu'elle sera aussi utile pour nos batailles d'aujourd'hui et de demain.

Fraternellement,
Jean-Marc Canon,
Secrétaire général de l'UGFF-CGT



- A • *Le statut*

- Le statut général des fonctionnaires, une garantie pour tous les citoyens
- Le statut général des fonctionnaires, outil de progrès pour aujourd'hui et demain

>> LE STATUT GÉNÉRAL DES FONCTIONNAIRES, UNE GARANTIE POUR TOUS LES CITOYENS

A. Le Pors Ministre de la Fonction publique de 1981 à 1983

• L'AVÈNEMENT D'UN STATUT GÉNÉRAL DES FONCTIONNAIRES

L'avènement d'un statut général des fonctionnaires s'inscrit dans la très longue histoire de France. Le service du bien commun accompagne la sécularisation du pouvoir politique à la fin du Moyen Âge. L'autonomisation de l'appareil d'État sous la monarchie absolue se traduit par une forte expansion de l'administration, mais les agents publics sont détenteurs de charges vénales dont le régime gagne l'administration des cités. La Révolution française supprime les privilèges et pose des principes. Dès lors, durant tout le XIX^e siècle et la première moitié du XX^e siècle s'affirme une administration influente, régie selon un principe hiérarchique autoritaire que les gouvernements conservateurs tentent de transformer en statut contraignant. Les associations puis les syndicats de fonctionnaires dénoncent alors toute idée de « statut carcan ». Sans surprise donc, le premier statut des fonctionnaires est élaboré par le gouvernement de Vichy en 1941. C'est dire le courage et l'intelligence qu'il fallut aux politiques de l'époque de la Libération, dans l'esprit du Conseil National de la Résistance (CNR) pour prendre à contre-pied un siècle et demi de dénonciation statutaire et s'approprier le concept pour en faire un instrument progressiste. La Fédération générale des fonctionnaires (FGF, ancêtre de l'UGFF) s'impliqua fortement dans cette élaboration.

Le ministre de la fonction publique de l'époque, Maurice Thorez déclare alors que désormais le fonctionnaire est considéré « comme un homme et non comme un rouage impersonnel de la machine administrative ». Le statut de la loi du 19 octobre 1946 (dernier texte voté, à l'unanimité de l'Assemblée nationale constituante) établit notamment, le système de rémunération, le classement par catégories en fonction des qualifications, un régime spécial de protection sociale et de retraite ainsi que de nombreuses garanties individuelles et collectives¹. Il est important de noter que c'est dans ce statut des fonctionnaires que l'on trouve la première définition du « minimum vital », on dirait du SMIC aujourd'hui, fournissant ainsi un point d'appui revendicatif pour l'ensemble des salariés du secteur public comme du secteur privé, voire pour l'ensemble des citoyens². La notion est introduite pour poser en principe que le plus bas salaire dans la fonction publique ne saurait être inférieur à 120 % de ce minimum vital (article 32). L'adoption de la constitution de la V^e République aura pour conséquence l'abrogation du statut de 1946 et son remplacement par l'ordonnance du 4 février 1959 qui aura surtout pour effet de modifier la répartition des dispositions statutaires entre la loi et le décret. Le mouvement social de

1968 ouvrira des discussions sur de nombreux chantiers statutaires.

• L'APPROFONDISSEMENT DE LA CONCEPTION DE LA FONCTION PUBLIQUE ET SON EXTENSION AU-DELÀ DE LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ÉTAT

Au bénéfice de l'alternance politique intervenue en 1981 à la suite de l'élection de François Mitterrand à la Présidence de la République, les transformations statutaires de la période 1981-1986 ont répondu à la fois à un besoin d'approfondissement de la conception française de la fonction publique et à son extension au-delà de la fonction publique de l'État. Schématiquement, on peut considérer que le nouveau statut a été le résultat de quatre choix. Premièrement, le choix de la conception du fonctionnaire-citoyen contre celle du fonctionnaire-sujet qui avait dominé le XIX^e siècle et qui reposait sur l'idée que le fonctionnaire devait bénéficier de la plénitude des droits du citoyen (notamment du droit syndical et du droit de grève) pour exercer pleinement sa responsabilité. Deuxièmement, le choix du système de la carrière contre celui de l'emploi, plus précaire car centré sur la notion de métier. Troisièmement, le choix d'un équilibre entre unité et diversité, conduisant à la conception d'une fonction publique « à trois versants » (État, collectivités territoriales, établissements publics hospitaliers). Quatrièmement, le choix d'une architecture juridique fondée sur des principes ancrés dans l'histoire : égalité (article 6 de la Déclaration des droits de 1789), indépendance (loi sur les officiers de 1834), responsabilité (article 15 de la Déclaration des droits). Fut ainsi regroupé dans un même dispositif statutaire législatif un ensemble représentant aujourd'hui 5,4 millions de salariés (20 % de la population active)³. Outre cette extension considérable, le nouveau statut intégrait pour les sécuriser nombre de dispositions qui, jusque-là, relevaient du décret ou de la jurisprudence (droit de grève, liberté d'opinion, droit de négociation reconnu aux organisations syndicales, droit à la formation permanente, à la mobilité considérée comme une garantie fondamentale, etc.). La fonction publique était ainsi érigée en grande référence sociale pour tous les citoyens.

Les organisations syndicales de fonctionnaires, après quelques hésitations de certaines d'entre elles, soutinrent et jouèrent un rôle constructif dans l'élaboration du nouveau statut. Nombre d'associations d'élus se montrèrent réservées, craignant une restriction de leurs prérogatives. L'opposition politique rangea ses critiques au fil du débat. Le Premier ministre Pierre Mauroy, apporta un soutien constant au projet. Quant au Président de la République, François Mitterrand, il ne s'y intéressa guère et n'émit de réserves qu'au terme du processus. Cette construction statutaire a

1 — Il y avait alors environ 1 million d'agents publics de l'État, dont seulement la moitié environ de titulaires.

2 — Rappelons que l'Allemagne n'a instauré un salaire minimum de 8,50 euros, limité à certaines catégories, qu'au 1^{er} janvier 2015. Il ne sera généralisé qu'en 2017.

3 — Pour un exposé plus complet du processus statutaire voir : A. Le Pors et G. Aschieri, *La fonction publique du XXI^e siècle*, Éditions de l'Atelier, janvier 2015.

LA FONCTION PUBLIQUE ÉTAIT AINSI ÉRIGÉE EN GRANDE RÉFÉRENCE SOCIALE POUR TOUS LES CITOYENS.

fait la preuve de sa solidité, puisqu'elle est toujours en place 33 ans plus tard. Elle a aussi montré son adaptabilité car elle a été modifiée quelque 225 fois en trente ans, quelquefois de manière pertinente pour adapter le statut à l'évolution de la société, le plus souvent pour le dénaturer en multipliant des atteintes ponctuelles dans le cadre d'une stratégie qui avance masquée faute de pouvoir combattre le statut frontalement.

• LES OFFENSIVES CONTRE LE STATUT

Les offensives contre le statut se sont multipliées à partir de 1986 : loi Galland du 13 juillet 1987 rétablissant le système dit des « reçus-collés » dans la fonction publique territoriale ; rapport Pochard du Conseil d'État en 2003 voulant faire du contrat une « source autonome du droit de la fonction publique » ; annonce du président Nicolas Sarkozy, en 2007, d'une « révolution culturelle » dans la fonction publique par la promotion du contrat de droit privé négocié de gré à gré et explicitée par le Livre Blanc de Jean-Ludovic Siliyani. Cette dernière offensive se brisa sur la crise de 2008 qui révéla l'atout dont disposait la France avec un service public étendu, véritable « amortisseur social » anticrise au bénéfice de l'ensemble de la population.

La politique menée depuis 2012 est d'une tonalité différente. Elle se réfère aux principes fondateurs de 1946 et de 1983 et tend à s'inscrire dans une vision à moyen et long terme, mais elle répugne à l'évidence à revenir sur les dénaturations opérées par les gouvernements antérieurs, elle maintient une politique de réduction du pouvoir d'achat et manque d'ambition pour mettre en œuvre les réformes de structures qu'appelle une modernisation de l'administration et de sa fonction publique. Elle s'abandonne aux facilités de l'idéologie managériale, du *New public management (NPM)*. Il faudrait, au contraire, mettre en place une véritable gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences permettant de sortir du carcan de l'annualité budgétaire, de donner une traduction juridique satisfaisante à la garantie fondamentale de mobilité, d'aménager dans tous les corps des bi- ou multi-carrières avec les systèmes de formation permanente associés, d'assurer une véritable parité femmes-hommes, notamment dans l'accès aux emplois supérieurs des fonctions publiques, de mieux circonscrire les cas de recours aux

personnels contractuels, etc. Bref doter notre pays de la fonction publique dont elle a besoin dans un monde dangereux et en rapide évolution.

• ÉLEVER LE NIVEAU DES GARANTIES POUR TOUS

De tout temps les fonctionnaires ont été accusés d'être des privilégiés et tout a été fait pour les opposer aux salariés du secteur privé afin de masquer leur profonde communauté d'intérêts. Selon leurs détracteurs, et au nom de l'égalité, il conviendrait de réduire les garanties statutaires des fonctionnaires, voire de supprimer leur statut pour les assujettir à des conventions collectives. Faire prévaloir le contrat contre la loi, tel est l'objectif des rapports sur la réforme du Code du travail. Tel est aussi le but poursuivi par des validations législatives ou réglementaires d'arrangements souvent discutables, ou du recours au référendum contre la représentation syndicale. Au nom du principe d'égalité et de la solidarité du monde du travail, il convient au contraire d'élever le niveau des garanties législatives pour tous, ce qui entraîne, qu'à côté du statut général des fonctionnaires (dont la spécificité se justifie par le service public de l'intérêt général), soit institué un « statut législatif des travailleurs salariés du secteur privé »⁴, véritable « sécurité sociale professionnelle ». Dans ces conditions, pourrait alors être organisée la convergence des démarches des secteurs public et privé au service du bien commun. Ce combat pour la solidarité, concerne au premier chef les fonctionnaires dans leur propre intérêt⁵.

Car il convient qu'en ce domaine comme en d'autres ils soient à l'avant-garde. La mondialisation financière n'est pas l'horizon indépassable de l'humanité. Ce XXI^e siècle verra, sans aucun doute car le mouvement est amorcé, se développer des exigences d'associations, de coopérations, de solidarités nouvelles. La promotion du genre humain comme sujet de droit, conscient de sa responsabilité vis-à-vis de l'avenir terrestre et du progrès humain, passe par l'affirmation du service public au niveau national et mondial. Qui, mieux que les fonctionnaires est capable de relever ces défis? ♦

4 — Voir A. Le Pors, « Un statut pour les travailleurs salariés du secteur privé », *Revue du droit du travail*, mars 2010.

5 — « Dans la fonction publique, même s'il subit des attaques sans précédent, le statut général des fonctionnaires demeure un socle progressiste pour des millions d'agents et autant de garanties pour les citoyens. L caractère unifié doit en être renforcé ». Repères revendicatifs de la CGT, fiche n° 6 : « Nouveau statut du travail salarié. Droits individuels et collectifs et transférabilité ».



>> LE STATUT GÉNÉRAL DES FONCTIONNAIRES, OUTIL DE PROGRÈS POUR AUJOURD'HUI ET DEMAIN

J.-M. Canon Secrétaire général UGFF-CGT

Dans quelques mois, le premier Statut général des fonctionnaires – celui mis en place à la Libération – fêtera ses 70 bougies. Pour l'UGFF-CGT cet anniversaire ne sera pas tant l'occasion de célébrations commémoratives que le moment opportun d'affirmer combien le Statut général constitue un socle d'avenir pour tous les citoyens.

En effet, il n'est qu'à voir les surenchères des candidates et candidats aux primaires de la droite visant toutes, à des degrés divers, à démanteler l'édifice statutaire pour être tout à fait convaincu de la défense de cet acquis social majeur.

Ce qui fonde le Statut :

« L'essentiel correspond à ce pourquoi un statut de la Fonction publique a été voulu et construit au fil du temps, c'est-à-dire les principes fondamentaux définis dans les lois statutaires, sur lesquels il ne peut être question de revenir, destinés à assurer l'égal accès aux emplois publics, à garantir les fonctionnaires contre l'arbitraire et le favoritisme et à donner à la puissance publique les moyens d'assurer ses missions sur tout le territoire dans le respect des règles d'impartialité et de continuité ».

On ne saurait mieux dire... Et pourtant, cette profession de foi quasi révolutionnaire n'émane pas de la CGT ou de toute organisation visant à la transformation sociale. Non, cette affirmation, qui date de 2003, est l'œuvre du Conseil d'État.

À l'heure où certains professent qu'il est nécessaire pour le bien de tous de mettre à bas le Statut, un tel rappel n'a rien de superfétatoire.

Et ce, d'autant qu'il met en avant que les droits et les obligations des agents de la Fonction publique sont avant tout des garanties tournées vers les citoyens ; ce que nos pourfendeurs des « privilèges supposés » taisent complètement.

Pour la CGT, qui fait de l'intérêt général et du progrès social pour tous une priorité permanente, défendre sans fléchir un Statut général renforcé et rénové est partie intégrante d'une démarche et d'un projet qui place l'émancipation et la citoyenneté au cœur de ses ambitions.

Pas d'immobilisme :

La rénovation du statut est le corollaire d'un des fondements de la Fonction publique, l'adaptabilité. Il va de soi que, pour répondre aux besoins contemporains de la société et de la population, le service public, avec les règles qui structurent son intervention et qui régissent ses agents, ne peut demeurer figé au long des années.

De nouvelles missions, de nouveaux besoins apparaissent qu'il faut prendre en compte, d'autres peuvent disparaître (qui songerait aujourd'hui à recréer un ministère de l'information ?), des exigences nouvelles se font jour, nécessitant une Fonction publique évolutive.

Il faut d'ailleurs noter que, contrairement aux déclarations infondées dont on nous rebat les oreilles,

le Statut Général n'est pas un objet statufié puisque, depuis 1983, il a connu plusieurs centaines de modifications soit législatives, soit décrétales.

Pour sa part, la CGT formule de nombreuses propositions, à partir du socle incontournable d'une Fonction publique de carrière, où l'emploi permanent est occupé par des fonctionnaires en position statutaire et réglementaire recrutés par concours.

Des pistes à débattre :

En même temps que nous continuons à mettre en avant, sans relâche, des revendications primordiales pour les agents (augmentation des salaires via la valeur du point d'indice, titularisation d'un grand nombre de précaires, abandon des cadres d'emploi, retenues de grève proportionnelles à la durée de la cessation de travail au lieu du trentième, renforcement du droit syndical...), nous avons élaboré, avec nos camarades de la territoriale et de la santé, des propositions visant, d'une part, à renforcer les passerelles entre les trois versants et, d'autre part, à donner toute sa place au citoyen.

Pour répondre à la première thématique, il n'y a pas, pour la CGT Fonction Publique, trois fonctions publiques organisées en silos étanches mais bien trois versants d'un même ensemble. C'est cette analyse qui nous a conduits à l'exigence du statut unifié.

Sur le fond d'ailleurs, nous n'avons opéré aucune rupture avec nos démarches antérieures. Nous avons cherché – et cherchons toujours – à mettre mieux et plus en cohérence nos revendications sur la grille indiciaire, les concours, les formations, les qualifications... en adossant ce travail à un projet promouvant un socle commun de garanties pour le citoyen et l'agent.

La seconde est corrélée à notre projet syndical d'une Fonction publique dédiée à l'intérêt général et aux besoins de la population et comme lieu de démocratie. C'est en ce sens que nous sommes favorables à la mise en place d'outils territoriaux où les acteurs concernés (préfet, représentants des collectivités, organisations syndicales représentatives, usagers) pourraient débattre et évaluer le service public.

Une démarche offensive :

À rebours des caricatures véhiculées par nos adversaires, l'UGFF-CGT ne se complaît nullement dans une attitude figée et passéiste ni ne défend un âge d'or du service public qui, vision « dinosaurienne » oblige, serait toujours derrière nous.

Nous ne campons pas davantage sur des postures corporatistes ou tendant à défendre de supposés privilèges.

Oui, l'UGFF-CGT promeut une Fonction publique de carrière, adossée à un Statut général, pour favoriser l'émancipation et la citoyenneté.

Aujourd'hui, demain : elle s'affirme force de propositions pour œuvrer à cette tâche essentielle. ♦

– B • Table ronde

Jean-Marc Canon,

Secrétaire général de l'UGFF-CGT;

Anicet Le Pors,

Ministre délégué chargé de la Fonction
publique et des Réformes administra-
tives du 23 juin 1981 au 22 mars 1983,
conseiller d'État honoraire;

Marylise Lebranchu,

Ministre de la Décentralisation, de la
Fonction publique et de la Réforme de
l'État du 16 mai 2012 au 11 février 2016

*Cette table ronde s'est déroulée dans
les locaux de la CGT à Montreuil le
1er mars 2016. Elle était animée par
Isabelle Avran, rédactrice en chef ad-
jointe de la NVO.*

*La transcription a été soumise à relec-
ture aux participants.*

Photos ©Bapoushoo



Marylise Lebranchu, Jean-Marc Canon, Anicet Le Pors lors de la table ronde qui les réunissait à Montreuil

■ **Isabelle Avran — NVO:** Face à la crise, les services publics sont apparus comme des amortisseurs... Les attentats ont confirmé eux aussi leur rôle indispensable. Pourtant, de plus en plus, au moins dans le débat public, la logique de marché semble s'imposer les concernant. Qu'en est-il de cette contradiction ?

► **Anicet Le Pors:** Je crois qu'il faut, s'agissant de la fonction publique et plus généralement du service public, se situer sur le long terme. L'histoire longue est marquée par une affirmation de la montée de l'administration. La société devient de plus en plus complexe et il faut donc un niveau d'organisation toujours plus élevé, qui a conscience de l'unité du service public. Par ailleurs il y a ce qu'on appelle aujourd'hui l'intérêt général (qu'on appelait sous la monarchie le bien commun). C'est cela me semble-t-il la caractéristique de très long terme de l'évolution d'une société comme la France.

Mais cela provoque des réactions, certains n'admettent pas la complexité, préfèrent l'état sauvage, et contestent de fait l'intérêt général au nom de leurs intérêts particuliers. Ainsi, Nicolas Sarkozy affirmait par exemple en 2007 qu'il fallait une révolution culturelle dans la fonction publique, qu'il y avait trop de fonction publique, trop de services publics... Contre la loi et le statut, il faisait prévaloir les contrats de droit privé, négociés de gré à gré — c'était sa formule. En cela, il apparaissait en réaction à l'histoire longue. Élu en mai, il a formulé cette orientation dès septembre. Cela n'a pas marché, parce qu'il y a eu une crise. Il avait chargé un collègue du Conseil d'État, Jean-Ludovic Silicani, de lui remettre un Livre Blanc sur l'avenir de la fonction publique en avril 2008. La crise a montré, et personne n'a contesté cette réalité sur le moment, que la France avait la chance d'avoir un service public important, amortisseur social de la crise du point de vue de l'emploi, des rémunérations (même si les fonctionnaires ne sont pas très bien payés) et par là un soutien à la consommation, à la production. Ce service public s'est avéré comme système de protection sociale qui permettait une stabilisation de la société sur le moment. Et, tout le monde ayant dénoncé alors l'immoralité des puissances

financières, la fonction publique est apparue comme un lieu où, malgré tout, le sens de l'intérêt général permettait une certaine intégrité morale. Cela rend compte de la nécessité de faire prévaloir l'intérêt général, la complexité et le service public sur ce qu'on appelait la « main invisible » du marché, celle des plus puissants, qui accroît les inégalités.

À chaque moment aigu de la crise, on s'en aperçoit à nouveau. Tout le monde a constaté lors des attentats que les fonctionnaires étaient aux premiers rangs des services à rendre au public. Dans l'avenir, cette société, de plus en plus complexe, imposera de plus en plus la prévalence des intérêts généraux. La société sera de plus en plus interdépendante, de plus en plus coopérative, solidaire. Ces trois formules en France portent un nom : le service public, et la fonction publique en représente 80 %.

► **Jean-Marc Canon:** Effectivement le service public, la fonction publique ont été sur le devant de la scène d'abord lors de la crise. Tous les commentateurs ont affirmé que la fonction publique a joué le rôle d'amortisseur en France et amoindri pour un certain nombre de nos concitoyens les conséquences de cette crise du système capitaliste. Ils ont à nouveau été loués lors des terribles attentats de janvier et novembre 2015. Mais alors qu'ils louent les services publics à cette occasion, certains interlocuteurs politiques les stipendient en même temps, affirment que créer des emplois de fonctionnaires alourdirait la dette publique, considèrent qu'ils doivent céder le pas à la loi du marché, que les fonctionnaires bénéficient de privilèges exorbitants dans un monde où l'emploi n'est plus stable... Une attitude pour le moins schizophrène.

Nous considérons, à la CGT, qu'il faut inscrire les services publics et la fonction publique dans la permanence, la continuité. Du reste, à l'occasion des terribles attentats de novembre, le gouvernement a concédé quelques centaines d'emplois. Mais exclusivement ciblés sur la police, les militaires... Dans le même temps on ne se pose pas la question des hôpitaux publics, où aucun emploi n'est créé.

Or les services publics ont des rôles de prévention, de

liens sociaux, et même la sécurité ne peut pas seulement se penser en termes de réparation ou de contraintes militaires... Or, il n'y a pas eu un emploi de plus à l'Éducation nationale ou dans la culture.

Les services publics et la fonction publique ont un rôle irremplaçable. Dans notre société, compte tenu de la complexité des enjeux européens et mondiaux et des besoins des populations, jamais probablement le service public n'a eu un rôle aussi important à jouer.

► **Marylise Lebranchu:** Oui, je partage. J'ai eu la chance, pendant plusieurs années, d'effectuer des déplacements dans d'autres pays, développés, en voie de développement, ou sortant de régimes particuliers (comme la Chine) et à chaque fois, j'ai été interrogée sur le service public français. Il est en effet extrêmement moderne d'inscrire le service public dans une continuité de notre histoire. À l'extérieur, la France est vue comme le pays du service public, le pays qui n'abandonne pas les citoyens sur le « bord du chemin ». Nous sommes encore l'un des rares pays qui tient son éducation par le service public, même si je pense qu'on ne va pas assez loin. Et même avec la question de la sécurité post-attentats, je reste persuadée que pour éviter la fragmentation de la société il faut se reposer la question de l'école pu-

blique, laïque et obligatoire. Il faut redonner toutes ses chances au « vivre ensemble » à partir des enfants d'aujourd'hui. Mais c'est aussi la santé, la sécurité, et toutes les autres fonctions régaliennes.

Mais vu de France, on voit une sphère politico-médiatique anti-fonctionnaires, qui dissocie la notion de service public comme celle de bien commun de celle de fonction publique; ce qui est aberrant. Il n'y a pas de service public sans personne pour le porter. Je reprends la phrase de Gwenegam Bui (député du Finistère, N.D.L.R.): « le service public c'est le patrimoine de ceux qui n'en ont pas ». En France, sans le soutien d'une famille ni héritage, on peut quand même aller à l'école, être soigné, protégé, transporté, dans des conditions satisfaisantes. Ce patrimoine-là permet l'équilibre de la société. On l'a vu avec la crise de 2008, ou après les attentats, mais on le voit également avec le chômage qui fait tant de dégâts aujourd'hui.

Il y a une aberration de lecture, très politique, idéologique, avec une droite libérale qui veut laisser une très grande part au marché, où chacun doit trouver sa solution, et s'assurer. Durant les deux mandats de Jacques Chirac puis de Nicolas Sarkozy, il y a eu une défense des assurances privées, avec peut-être la garantie d'un service médical en cas d'urgence ou d'un minimum vieillesse. Une version populiste traque les fonctionnaires, met en cause le jour de carence présenté comme un privilège. En réalité, cinq millions de personnes, c'est un marché extraordinaire pour les assurances.

Il n'est éthiquement pas acceptable qu'une famille politique au nom du chômage stigmatise les fonctionnaires au prétexte qu'ils ne le risquent pas. Il y a une

Pour la CGT, le statut est avant tout une garantie citoyenne.

J.-M. C.



volonté d'opposer les personnes les unes aux autres dans cette société, et c'est grave.

Le fonctionnaire est aussi porteur d'impartialité, de loyauté, de laïcité, il est un maillon indispensable de la chaîne des services publics. Dès lors que vous externalisez un service public, vous externalisez la prestation, pour la personne âgée comme le petit enfant, mais vous n'externalisez pas les valeurs. Le service public, lui, ne distribue pas de dividendes, peut avoir une prestation juste tant en termes de prix que de rémunération de ses fonctionnaires. Je pousse beaucoup de mairies à se répondre à elles-mêmes lors d'appel de marchés publics. Je l'avais fait pour une cantine qui devait devenir une liaison froide pour des écoles et des personnes âgées, nous nous sommes répondu à nous-mêmes en prenant tout en compte, et nous sommes sortis (juste avant le passage à l'euro) à quelques francs de moins que la société privée la mieux placée. La différence correspondait exactement au dividende. Je n'ai jamais rencontré une privatisation ou une externalisation bénéfique, sinon pour le ramassage des ordures ménagères; mais on s'est rendu compte que la société qui avait répondu passait son temps à licencier du personnel pour fatigue, handicap... et reprenait des jeunes, en CDD.

Dans l'Éducation nationale nous avons créé 60 000 emplois; je ne sais pas si c'était ou non le bon chiffre. Concernant l'emploi dans la santé, Jean-Marc Canon a raison. Je pense qu'il fallait remettre les hôpitaux au cœur du système de santé. C'est ce qu'on est en train de refaire, pas suffisamment. Des services sont débordés partout, les urgences, mais aussi la psychiatrie, par exemple, qui a toujours été le parent pauvre de la santé.

Quant à la dépense publique, et au coût du service public dans cette dépense, on oublie beaucoup de choses. Par exemple les salaires différés, dont les retraites, la santé, et c'est de l'investissement de personnes qui cotisent. Or la santé est un bien précieux, couvert par la sécurité sociale. Et quand les médecins libéraux, payés par la sécurité sociale, par la solidarité, se considèrent comme appartenant au secteur privé, ce n'est pas tout à fait vrai...

■ **Isabelle Avran — NVO:** Vous mettez en avant le rôle de cohésion sociale des services publics et son lien avec les missions des fonctionnaires. Cela pose la question de leur rôle, de la qualité de leur travail, de leur qualification... Une longue histoire a permis l'élaboration et l'adoption du statut général des fonctionnaires. Il repose sur des principes et valeurs, mais fait l'objet d'un certain nombre d'amendements, de lois, de projets de loi, comme les lois Galland, Lamassoure... Emmanuel Macron a lancé un ballon d'essai en septembre 2015, insinuant que le statut ne serait plus justifié. Ce statut représente-t-il un frein ou un outil de modernité? Quels en sont les caractères structurants, comment envisager une éventuelle évolution?

► **Jean-Marc Canon:** La France a fait le choix d'une fonction publique dite de carrière. Ce qui me paraît très important, c'est que nous ne défendons pas le statut général des fonctionnaires pour les fonctionnaires eux-mêmes. Pour la CGT, le statut est avant tout une garantie citoyenne.

Le statut est un ensemble indissociable de droits et de devoirs. Ces deux volets s'articulent, s'interpénètrent et ne sont pas séparables. Les « devoirs » sont un ensemble d'impératifs de service public, et de continuité. C'est important de le rappeler, quand un certain nombre de libéraux et d'autres contempteurs du statut nous présentent surtout comme possédant des droits et peu de devoirs, sur le temps de travail ou beaucoup d'autres choses... Ils ne démontrent pas en quoi le système qu'ils proposent, avec des contractuels de droit public, ou de droit privé... serait mieux.

En revanche, on peut étayer le fait que le statut est important comme garantie du citoyen. Le fonctionnaire, c'est quelqu'un qui peut agir de manière impartiale et neutre au regard des missions qui lui sont confiées. On n'en mesure pas la richesse. Le fonctionnaire est au service de l'intérêt général, et non d'intérêts particuliers, de la sphère marchande. Il peut, grâce au statut, désobéir à des ordres manifestement illégaux. Or, comme partout, il peut y avoir des gens indécents dans la sphère publique ou politique. Le statut permet, ou devrait permettre potentiellement qu'un fonctionnaire s'oppose à de telles dérives. Cette garantie de l'emploi qui lui est si contestée s'avère donc une forme de protection du citoyen. Le fonctionnaire ne l'agite pas pour lui, s'il fait jouer cette clause, c'est avant tout pour la ou le citoyen-ne, pour un service public accessible et égal pour tous.

Et je préfère le terme de citoyen à celui d'usager parce qu'il donne une dimension plus importante et plus en corrélation avec l'idée que je me fais du rôle du service public. C'est pourquoi d'ailleurs le contrat, pour la CGT, fût-il à durée indéterminée, de droit public, n'est pas, sauf exception dûment motivée, une réponse pour le service public. Un CDI n'est pas un emploi de fonctionnaire, et c'est l'emploi de fonctionnaire de carrière qui pour nous répond le mieux aux besoins de nos missions, face aux enjeux contemporains en France, en Europe, et dans le monde.

► **Anicet Le Pors:** Je reviens sur l'histoire. Je crois qu'on ne se rend pas compte que de la Révolution française jusqu'en 1946, ce qui a prévalu, c'est une conception de la fonction publique autoritaire, guidée par le principe hiérarchique, qui a tiré légitimité d'une théorisation du service public de la fin du XIXe siècle, ce qu'on a appelé l'école de Bordeaux. Les fonctionnaires ont intégré cette manière de voir à tous niveaux. Aujourd'hui encore, l'on voit ressurgir de manière constante le principe hiérarchique, qui fait avant tout des fonctionnaires des sujets de cette autorité. C'est pourquoi on se rend mal compte du contre-pied démocratique formidable qu'a été le statut de 1946, alors même que les fonctionnaires et leurs organisations syndicales, associatives, étaient alors contre l'idée d'un statut. Ils ont récupéré l'outil, mais en lui donnant un contenu complètement inverse de ce qui avait prévalu dans la culture de la fonction publique jusqu'alors.

Le statut de 1983, 1984 et 1986 a approfondi les choses. Il a transformé en loi ce qui était jurisprudentiel. Surtout, il a fédéré dans un champ beaucoup plus large non seulement la fonction publique d'État mais aussi territoriale et hospitalière. On est ainsi passé de 2 millions à 5, 4 millions aujourd'hui.

Ce statut a fait preuve de solidité. Alors que François Mitterrand avait dit que ces lois ne dureraient pas.



Je suis préoccupé par le souci d'harmoniser la démarche des fonctionnaires et des salariés du secteur privé

A.L.P.

Mais la conception juridique, la fonction architecturale d'une fonction publique à trois versants, marquée par une certaine unité et une certaine diversité, a tenu la route. Nous avons fait le choix de prolonger l'idée de 1946 d'un fonctionnaire-citoyen en opposition à l'idée du fonctionnaire-sujet. Nous avons fait le choix de la carrière, c'est-à-dire de la gestion de la vie professionnelle sur toute sa durée. Nous avons choisi un certain équilibre entre unité et diversité qu'il fallait respecter et l'avons fondé sur des principes que je rappelle toujours : l'égalité, l'indépendance et la responsabilité. C'est pour cela qu'il a été solide.

Pourtant il a été souvent modifié. Le statut de 1946 avait été modifié douze fois. L'ordonnance de 1959 vingt fois. Celui-ci, en trente ans, deux cent vingt-cinq fois. Surtout la fonction publique territoriale, maillon faible de la construction. Qu'il ait été modifié ne me choque

pas : c'est une manière d'organiser les pouvoirs publics principaux qui n'est pas figée. Il faut donc s'attendre au nom même de l'importance qu'on lui confère qu'il le soit encore. Par exemple, avec la loi de Marylise Lebranchu qui, j'espère, portera son nom... Il y a par exemple une série de dispositions sur les conflits d'intérêts, quelque chose que nous n'avions pas perçu et qui ne se posait pas avec la même acuité. De même, lorsque l'on réduit le nombre de corps (de mon temps il y en avait 1750, aujourd'hui 3 à 400), ça va dans le bon sens. Mais je ne donne pas quitus à l'ensemble de ces deux cent vingt-cinq réformes. Nombre d'entre elles ont consisté en des dénaturations.

Je regrette que ce gouvernement ait manqué d'ambition. Par ailleurs, pour des raisons d'austérité, de difficultés budgétaires, certains chantiers structurels qu'il aurait fallu mettre en place ne l'ont pas été : la gestion prévisionnelle des effectifs, le traitement différent de la mobilité que moi-même je n'avais pas réussi à traduire d'une manière correcte... A surgi aussi, du fait de l'allongement de la vie professionnelle, la nécessité d'organiser des bi ou multi-carrières ; parce que les gens ne peuvent plus faire quarante ou quarante-cinq ans devant une classe de maternelle...

Je suis préoccupé par le souci d'harmoniser la démarche des fonctionnaires et des salariés du secteur privé. J'ai toujours souffert du fait qu'on puisse considérer les fonctionnaires comme faisant partie d'une privilégiature. C'est injuste, mais il ne suffit pas de le dire. Il faut se soucier également de renforcer la base législative des travailleurs salariés du secteur privé, de manière à créer une sorte de « comparabilité » entre les deux situations. On va aujourd'hui en sens inverse, privilégiant le contrat contre la loi, avec le même type de revendication de leur part concernant la fonction publique : avoir de plus en plus recours à des contractuels et tarir le recrutement de fonctionnaires en réduisant les places offertes aux concours... Je suis favorable à ce que les fonctionnaires et plus généralement les femmes et hommes politiques prennent le contre-pied du laisser-aller actuel concernant les travailleurs salariés du secteur privé. Et que l'on ait le souci aigu de leur base législative. Pas seulement sous la forme actuelle de « sécurisation des parcours professionnels » qui ne concerne que quelques points de la situation des salariés, mais en tenant compte également de leurs états de services tout au long de leur carrière.

La CGT a eu ce souci il y a quelques années. En 2006, elle a avancé l'idée d'un nouveau statut du travail salarié, mais à l'époque elle a conçu ce statut comme une sorte de généralisation des conventions collectives, ce qui faisait disparaître le statut. J'ai beaucoup remué à ce moment-là et je crois avoir partiellement gagné la partie car plus personne à la CGT ne met en cause le statut lui-même. Mais je crois qu'il faut aller au-delà et s'intéresser au privé.

► **Marylise Lebranchu :** Pour moi, le salarié du privé et le salarié du public, ça n'est pas la même chose. Un salarié du public est contraint par des devoirs qui ne concernent pas le salarié du privé. Le fonctionnaire possède des droits, mais est aussi soumis à des devoirs.

On a essayé d'approfondir le statut. Ainsi du droit d'alerte : le lanceur d'alerte de la fonction publique n'est pas le même que celui du privé. Jean-Marc Canon l'a rappelé et le citoyen doit le savoir : dans le public non

seulement il existe un droit à s'opposer à un ordre, notamment si cet ordre se trouvait en contradiction avec les valeurs de la République mais de surcroît il existe également un devoir à repérer toute déviance, notamment concernant l'attribution des marchés publics. Dans la lutte contre la corruption passive ou active, le fonctionnaire est un élément déterminant.

Le fonctionnaire est garant du fonctionnement de la République dans ses services et dans ses valeurs. Le statut Le Pors a permis d'y intégrer les fonctionnaires territoriaux comme ceux de la Santé. Dès mon arrivée, j'ai proposé de réécrire le statut en renforçant la déontologie et en parlant des conflits d'intérêts. Il faut qu'on le fasse davantage porter par nos fonctionnaires territoriaux et par les hospitaliers qui portent, eux, le droit de chacun à disposer d'un accès à la santé. Le fonctionnaire va porter toute sa vie ce qu'est la République. Sans lui, ça s'écroule. Il faut réussir collectivement à faire passer ce message.

Le service public est une obligation, un service qui doit être obligatoirement rendu avec une obligation de moyens. Je pense qu'il faut garder un maximum de fonc-

Dans la lutte contre la corruption passive ou active, le fonctionnaire est un élément déterminant.

M.L.

tionnaires, qu'il faut rapprocher les systèmes de retraite (même si ce n'est pas juste en ce moment parce que le point d'indice ne bouge pas alors qu'on augmente la cotisation retraite) pour éviter des oppositions entre les salariés publics et privés. En revanche, on ne met plus assez de mots pour dire ce que sont le service public et la fonction publique.

■ **Isabelle Avran — NVO:** [Qui ne les met plus?](#)

► **Marylise Lebranchu:** Une sphère médiatico-politique porte d'autres messages... Certains, à gauche, pour faire les Unes de journaux, disent aussi « Non aux 35 heures ». Ça s'appelle « faire tomber des tabous », mais ça n'a pas de sens. Et derrière, un populisme récupère ces discours. Il faut faire attention. Il faut revenir à des choses simples, des convictions, des valeurs, et leur application.

Je me suis battue, et j'espère que ça va continuer, pour avoir une vraie politique de « Ressources humaines » État. Pas une RH Groupe: nous ne sommes pas un Groupe et nous ne distribuons pas de dividendes. Il s'agit d'avoir une gestion prévisionnelle des effectifs, les bonnes personnes au bon endroit, le droit à la formation... On n'est pas assez performants sur la gestion de la RH aujourd'hui. Dans une carrière, on peut avoir envie de voir autre chose, de bouger. Or, le système n'est pas assez souple. Certains fonctionnaires ne défendent plus la fonction publique parce qu'ils n'y sont plus bien. Le deuxième aspect, c'est l'austérité, dirait la CGT, le manque d'argent public. Et aujourd'hui, des fonctionnaires craquent aux guichets des préfectures, dans les



gendarmeries, dans les commissariats de police, et finissent par développer des thèses terribles. Parfois, les conditions de travail font que ça craque, et ça peut tomber très bas. Donc, le statut c'est bien. Il faut le renforcer.

► **Anicet Le Pors:** J'ai dit que la fonction publique territoriale était le maillon faible de la construction. Je crois que la bataille du statut se gagnera là. Plus de la moitié des fonctionnaires d'État sont des fonctionnaires déconcentrés. Ils partagent la proximité et ils ont leurs collègues de la territoriale tout à côté: une fonction publique jeune, diversifiée, dynamique, où le lien entre la personne qui a le pouvoir de nomination, l'autorité et le fonctionnaire n'est pas de même nature qu'entre le chef de service et le subordonné dans la fonction publique d'État. La fonction publique territoriale concentre le maximum de contradictions mais aussi le maximum de ressorts pour affirmer des principes, des valeurs... C'est là aussi qu'il y a eu la plus grande évolution. Je ne pense pas que les élus soient aujourd'hui dans le même état d'esprit qu'en 1981-1983 où ils étaient tous contre le statut y voyant une attaque contre leurs prérogatives.

■ **Isabelle Avran — NVO:** Vient alors la question des moyens. Or face aux besoins que vous décrivez, les moyens semblent insuffisants, qu'ils soient matériels ou humains, de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC), avec de plus en plus de contractuels... Comment gérer cette contradiction ?

► **Marylise Lebranchu:** Le manque de moyen

est une affaire de crise économique. Mais c'est aussi une crise de la réflexion des politiques. À la fin du XXe siècle, j'ai vécu ces années, dans la haute fonction publique elle-même, où l'on pensait que l'économie des services allait être la voie royale de la France et l'économie industrielle la voie royale de l'Allemagne. Dans le partage international du travail, on a fait une très grosse faute. On est en crise parce qu'on n'a pas pris assez tôt le manche de la stratégie industrielle, du développement économique, et l'État ne jouait plus, et joue encore mal, son rôle d'État stratège. On a pensé que le marché ferait.

Si nous remontons sur le cheval du développement économique, ce que nous serions capables de faire, par la formation, ou en aidant des sociétés intéressantes, on aurait à nouveau de la ressource. La crise économique nous en prive. Je ne pense pas que l'impôt puisse être augmenté de façon rentable. L'impôt n'est pas juste. Je prône l'impôt sur le revenu et la CSG progressive, il n'est pas juste de payer moins de CSG quand on possède des dividendes, du patrimoine... Mais même si nous rendions l'impôt plus juste, cela ne réglerait pas tout le problème. Ce qu'il faut surtout c'est de la consommation et du développement économique, quel que soit le débat sur la priorité à donner à l'un ou à l'autre. Dans les collectivités territoriales aujourd'hui, on n'est pas courageux. L'impôt local et la ressource pour avoir du service public de qualité sont injustes. On a répondu par la péréquation mais ce n'est pas suffisant. Il faudra avoir le courage de la réforme fiscale locale parce que je crois beaucoup à ce que dit Anicet Le Pors: la fonction publique territoriale peut monter en gamme et mieux porter une société. Il ne faut pas laisser une



seule famille à l'abandon, alors que 40 % des personnes qui pourraient avoir le RSA ne le demandent pas... La fonction publique territoriale n'est pas suffisamment présente. Cette société se déchire parce que certains vivent dans des conditions très difficiles. Et dans le même temps naît cette horreur, la mention dédaigneuse de « l'assistantat ».

■ **Isabelle Avran — NVO:** Mais la réforme fiscale avait été annoncée...

► **Marylise Lebranchu:** On a un mal fou à la réaliser parce que la première année sera difficile. Il faudrait que la fonction publique « bercyenne » reçoive un mandat du politique pour travailler sur cette réforme, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Or, les moyens, on sait comment les avoir, mais on n'a pas le courage d'aller les chercher, en particulier sur la fiscalité locale.

► **Jean-Marc Canon:** La gauche, s'il est toujours possible de la dénommer ainsi, se montre très pusillanime lorsqu'elle arrive au pouvoir. À part sur quelques points particuliers (effectivement les jours de carence ont été supprimés), elle ne revient jamais sur ce qu'a fait la droite, laquelle n'hésite pas à remettre en cause quand elle arrive au pouvoir. Sur un certain nombre de points, la gauche se serait honorée à prendre des mesures, comme par exemple revenir sur le 1/30e indivisible: aujourd'hui quand un agent de l'État fait grève une heure, sa journée entière est prélevée. La France a été sermonnée par les juridictions européennes, la CGT a soulevé ce problème sans arrêt, Mme Lebranchu ne pourra pas me contredire, mais nous n'avons jamais pu aborder réellement le sujet.

La loi Galland: pourquoi ne pas être revenu notamment sur ce qu'elle a introduit concernant les cadres d'emploi dans la territoriale. Pourquoi ne revient-on pas dans la territoriale à la notion de corps? Jamais nous n'avons pu en débattre. La CGT, comme le dit Anicet le Pors, défend l'idée du fonctionnaire-citoyen.

Un certain nombre d'agents sont privés du droit de grève, sans que nous en comprenions la raison. Par exemple, je n'arrive pas à comprendre pourquoi les travailleurs sociaux dans la pénitencière en sont privés.

► **Marylise Lebranchu:** Moi non plus...

► **Jean-Marc Canon:** Mais on n'a jamais pu avancer sur ce sujet. Autant on peut entendre qu'il existe un certain nombre de fonctions où le droit de grève pourrait poser question, autant j'aimerais qu'on m'explique en quoi priver les personnels d'insertion et de probation du droit de grève constitue un élément salvateur pour la société. Or, tous ces éléments que nous avons évoqués dès 2012, lors de l'arrivée de la nouvelle majorité, n'ont pas été discutés. Pourtant, dans tous ces exemples il n'est aucunement question d'argent.

Un mot sur les agents non titulaires. Lorsque vous citez 5,4 millions d'agents, il ne s'agit que d'agents publics et non de fonctionnaires, parmi lesquels environ 900 000 non titulaires dans les trois versants de la fonction publique. C'est donc un sujet majeur. Autant la CGT reconnaît que l'État peut avoir recours aux agents non-titulaires dans certaines situations, autant 900 000 agents non titulaires, soit 1,2 million d'agents recrutés



par an puisqu'il y a des CDD, cela représente une masse trop importante qui ne correspond pas au besoin éventuel, et cela déséquilibre le rapport au statut. Il faut évidemment des mesures de titularisation mais aussi des mesures contraignantes pour empêcher le stock de se renouveler. Depuis 1983, on a multiplié les plans de titularisations pluriannuels: plan Le Pors, plan Perben, plan Sauvadet... mais, à la fin de chaque plan de titularisation, par un miracle extraordinaire, il y a toujours autant de non titulaires qu'avant. C'est donc que les employeurs publics, quelle que soit leur couleur politique, ont cette fâcheuse propension à recruter à nouveau des non titulaires alors qu'ils en ont titularisé. Nous insistons à la CGT sur la nécessité de prendre désormais des mesures vraiment contraignantes, réglementaires, à l'égard des employeurs publics pour empêcher cette sorte de tonneau des Danaïdes qui n'est plus supportable.

Quant aux moyens, ne parler de la fonction publique qu'en termes de coûts, c'est entrer d'une mauvaise façon dans le débat. La fonction publique est aussi une richesse, humaine, sociale, mais aussi économique. Le service public et la fonction publique sont vecteurs de développement économique pérenne et juste sur le territoire et pour l'ensemble des catégories socioprofessionnelles. L'investissement public participe de la richesse et du développement et de la croissance, aussi en termes qualitatifs.

Mais les agents subissent le gel de la valeur du point depuis trop longtemps, or comme les autres salariés, si on réprime leur pouvoir d'achat ils consommeront

moins. La consommation des ménages est l'un des vecteurs permanents de la croissance en France.

De même, on se laisse enfermer dans de faux débats des libéraux de tout poil sur les dépenses publiques, les dettes publiques. J'aimerais qu'on m'explique la règle scientifique selon laquelle tel niveau de dépenses publiques par rapport au PIB (52, 54, 55 %...) gêne l'économie, et sur quelle règle scientifique on établit un coefficient. Nombre de pays ont connu des dépenses publiques supérieures à 55 % et ont pourtant une croissance supérieure à celle de la France. Par ailleurs, les dépenses privées, ce sont cinq fois les dépenses publiques : ces dernières représentent 50 % du PIB, les dépenses privées 2,5 fois le PIB. En fait, dépenses et recettes publiques relèvent de choix politiques. Les gouvernements qui se sont succédé ont fait le choix « d'exonérer les charges sociales » en langage du MEDEF, c'est-à-dire de ressources liées à la protection sociale, et ce au nom de la compétitivité, du « coût du travail », sans aucun effet bénéfique sur le taux de chômage. Or l'État compense à hauteur de 90 % pour la protection sociale : ce sont des dépenses publiques, comme nombre d'aides au patronat. J'aimerais un débat sur ce sujet.

On nous dit que la masse salariale des agents de la fonction publique serait insupportable et qu'on ne peut pas l'augmenter. Mais la masse salariale a baissé légèrement dans le PIB ces vingt dernières années, environ ½ point, soit 10 milliards d'euros, alors que les dividendes ont augmenté de cinq fois dans le PIB. Quelle est l'efficacité économique d'un tel gonflement des dividendes ? La dette publique, la dépense publique et les moyens qu'on peut donner à la fonction publique, ce sont aussi des choix politiques qu'on assume ou qu'on n'assume pas.

► **Anicet Le Pors :** Effectivement, qu'on se rapporte au PIB ou au budget, les indicateurs concernant la fonction publique sont remarquablement stables, s'ils ne baissent pas comme Jean-Marc Canon l'a souligné. Ça vaut d'être dit lorsqu'on parle de surcharge, par les fonctionnaires, de la dépense publique. Il faut rappeler aussi cette étude du Centre d'étude d'analyse stratégique de 2010 (malheureusement nous ne disposons pas d'étude plus récente) qui a fait une comparaison internationale, sur le nombre d'agents publics, c'est-à-dire de salariés payés sur fonds publics, rapporté à 1000 habitants. La France se situe à 93/1000, pour 40 pour 1000 au Japon et 145 pour 1000 au Danemark. Cela infirme complètement l'idée selon laquelle il y aurait trop de fonctionnaires en France.

► **Marylise Lebranchu :** Effectivement, les chiffres sur lesquels on insiste ne sont pas les bons. 56, 57 % du PIB en dépense publique, quand on est arrivés : les gens ont l'impression que c'est 57 % de la richesse totale, alors qu'on doit être entre 21 et 22,5 % pour la fonction publique elle-même, c'est-à-dire très peu. Et on est en effet derrière les pays du Nord, en termes d'équivalent temps plein. On a beau le dire et le redire cela ne fait pas partie des antiennes qu'on entend sur TF1, France 2, France 3... Joseph Stiglitz, comme des prix Nobel américains, nous ont aidés un moment, par une vraie existence médiatique, en montrant que la part de la dépense publique n'est pas le nœud gordien de l'histoire économique des pays. Mais ça a été vite noyé.

Sur les cotisations de la branche famille, je pense que ce n'est pas aux salariés de la payer. Tout ce qui relève de cette branche devrait être assis sur l'ensemble des revenus et pas sur le travail salarié. Le travail porte trop par rapport à d'autres types de revenus. Quant au CICE — je ne suis plus dans un gouvernement donc c'est plus facile — des grands patrons que je connais commençaient à préparer des rapports pour montrer comment ils avaient utilisé cet argent en termes de création d'emplois, d'amélioration de la qualité de vie, d'augmentation des salaires, mais on ne leur a jamais rien demandé.

Il faut revenir aussi sur le fait que le salaire des fonctionnaires est très bas. Il y a des hautes rémunérations dans la fonction publique, mais très peu nombreuses, et la masse des fonctionnaires est considérée comme bien payée. Si on avait laissé les choses en l'état, au 1er janvier 2018 un prof démarrerait au SMIC. J'ai tenu aussi à augmenter la catégorie C, même s'il ne s'agissait pas du point d'indice, parce qu'on était au niveau du SMIC et que le simple fait d'avoir participé à un simple jury de concours mérite d'être rémunéré au-dessus du SMIC.

► **Isabelle Avran — NVO :** Mais on rémunère mal le point d'indice ?

► **Marylise Lebranchu :** Oui, mais, sur ce point d'indice j'ai toujours eu la même position. L'augmentation proportionnelle au salaire permet à celui qui gagne plus d'être augmenté plus, et inversement. Donc autant je veux bien qu'il y ait une part de point d'indice autant je pense que les fonctionnaires comme les autres doivent réduire leur échelle de rémunération.

► **Jean-Marc Canon :** Elle est très faible aujourd'hui...

► **Marylise Lebranchu :** Elle va de 1 à 11.

► **Jean-Marc Canon :** Qui est à 11 ?

► **Marylise Lebranchu :** Une minorité. Il faut que l'on discute de l'échelle des rémunérations, en mettant de côté les directeurs d'administration centrale. Mais le point d'indice n'est pas suffisant. Donc j'ai choisi, parce que je n'avais pas beaucoup d'enveloppe à ma disposition, d'augmenter les plus bas salaires. Je pense que c'était juste. Mais à 2000-2500 euros on vit mal à Paris, correctement à Morlaix. Aujourd'hui, il y a un amoncellement d'inégalités que la linéarité du point d'indice ne règle pas. Cela étant, il faut dégeler le point parce que c'est symbolique. Quant à la dette, qui a économisé autant que les fonctionnaires dans la période ? Peu de monde...

► **Anicet Le Pors :** Je crois que les fonctionnaires n'ont pas à être gênés de leurs rémunérations, qu'on prenne les choses par le haut ou par le bas. Combien touche le premier fonctionnaire de France ? Je ne parle pas des exceptions aux finances ou ailleurs. Le vice-président du Conseil d'État, premier fonctionnaire de France, doit toucher à peu près 10000 euros par mois.

► **Marylise Lebranchu :** Un peu plus, 11 800 euros sans compter toutes les primes.



► **Anicet Le Pors:** Peut-être. Mais comparé à un patron du privé c'est absolument ridicule. Et si on prend les choses par le bas, l'article 37 du statut de 1946 a créé ce qu'on appelle aujourd'hui le SMIC. Ça s'appelait le minimum d'État vital à l'époque, et il a été créé pour dire que le fonctionnaire le plus mal payé ne pouvait pas être payé moins de 120 % du minimum vital. Quand on apprend aujourd'hui qu'il tangente le SMIC, on mesure la régression du point de vue des principes.

► **Marylise Lebranchu:** C'est pour cela qu'on avait donné ce coup de pouce, et pour les catégories B cette année, parce qu'on était arrivé à un niveau absolument inacceptable.

► **Jean-Marc Canon:** Je ne suis pas d'accord du tout sur le point d'indice, ni sur la rémunération en pourcentage. Penser qu'il faut donner plus en espèces sonnantes et trébuchantes aux bas salaires, évidemment, et y compris à la CGT, ça peut rencontrer un certain écho, mais ce n'est pas une bonne solution parce que c'est avec ce genre de pratiques qu'on arrive à ce qu'un enseignant finisse par être recruté au SMIC. Je pense que chacun doit gagner suffisamment pour vivre. En même temps, je ne suis pas favorable à l'absence d'échelle de salaires. La CGT revendique une échelle de salaire de 1 à 4,6 ou de 1 à 5. C'est vrai aussi pour la fonction publique. Sinon, on refuse la reconnaissance des qualifications, et ça me paraît un vrai sujet. Et il faut aussi distinguer les traitements bruts et les primes. Certains grands corps bénéficient par exemple de primes équivalentes parfois au traitement brut. Je crois qu'Anicet Le Pors a tout à fait raison. À responsabilité équivalente, ce n'est pas

La CGT revendique une échelle de salaire de 1 à 4,6 ou de 1 à 5. C'est vrai aussi pour la fonction publique. Sinon, on refuse la reconnaissance des qualifications

J.-M. C.

parmi les grands responsables de l'administration ou ceux de la catégorie A qu'on trouve des salaires exorbitants; même un directeur d'administration qui émarge à 7000 ou 8000 euros, voire un chef d'établissement à 10000 euros, quand on compare leurs responsabilités à celles de leurs homologues du privé gagnant 2, 3, 4 fois plus.

► **Anicet Le Pors:** Ce qui devrait interdire à ces derniers de donner des leçons.

► **Isabelle Avran — NVO:** Tout à l'heure il a été question de la fonction publique territoriale, de son rôle de proximité, de la spécificité de ses missions, mais certains souhaitent limiter la fonction publique à ses seules missions régaliennes. Qu'en est-il? Comment imaginer la complémentari-

té des trois versants de la fonction publique? Et quid des bouleversements de la décentralisation, de ceux de la carte des régions... quel impact sur la fonction publique?

► **Marylise Lebranchu**: Une majorité de maires de l'AMF veulent pouvoir embaucher et débaucher qui ils veulent, gérer leur mairie comme une entreprise. Or ça n'est pas une entreprise, c'est une collectivité avec des missions à remplir au nom de l'État qui a décentralisé des fonctions. Là, il y a un danger immédiat.

Je me suis battue contre des collègues socialistes qui voulaient garder le jour de carence. L'élu local devient porteur de services publics au nom de l'État, avec certaines marges de manœuvre. Je me bats pour que la fonction publique territoriale se batte aussi, elle-même, elle n'est pas assez syndiquée, pas assez formée à ce que sont les valeurs, il y a quelque chose à trouver pour que nos fonctionnaires disent qu'ils sont fonctionnaires.

Second point. Sur la nouvelle carte des régions, la réorganisation, je n'ai pas d'état d'âme. Ma région, je la trouve trop petite. On ne vit plus aujourd'hui comme il y a trente ans en termes de déplacement, d'organisation de la famille, des gens travaillent dans une commune, habitent dans une autre, les enfants se trouvent dans une troisième... Le bassin de vie s'est agrandi. Malheureusement pour le développement durable quand il n'y a pas de transports en commun. Il faut qu'on s'organise. En revanche, sur la réorganisation des services régionaux, il faut aider les personnels. Ce qui manque, c'est le drapeau en proximité. On a déshabillé le département et on a créé un sentiment d'abandon, lequel donne toute place aux populismes divers et variés. Les fonctionnaires vont s'adapter aux nouvelles régions. Mais dans les départements, de petites équipes se retrouvent parfois sans direction, sont dirigées par des gens trop éloignés. Il faut redonner de l'autonomie, de l'initiative, mais aussi redonner place à la proximité.

► **Jean-Marc Canon**: Le terme régalien pose question. Régalien, ça vient de « roi », et en République on devrait parler d'un service avant tout républicain. La remarque peut paraître mineure, mais certaines questions ne sont pas seulement sémantiques. Parler de régalien, c'est se laisser enfermer, comme souvent dans des débats formatés, dès lors forcément ineptes.

Depuis quelques années on assiste une dérive: les établissements publics, qui étaient des institutions au sein de la fonction publique, créés pour avoir une certaine autonomie, mais exerçant des missions publiques, ont été nommés « opérateurs ». Je le conteste, parce que se cache dans ce nom le sens qu'on veut leur donner: l'administration devrait se cantonner au contrôle et à l'inspection et ne plus faire tout le cursus des missions publiques. Pour la CGT, la fonction publique ne doit pas être réduite aux acquêts, le vrai débat porte sur les missions qu'on veut voir confiées au service public, pour le compte de l'intérêt général, et sur les effectifs à mettre en adéquation avec cette exigence.

Nous sommes très favorables au fait de penser la fonction publique en termes de complémentarité. Si la CGT, et je crois que nous sommes assez entendus, impose depuis longtemps dans le langage qu'on n'a pas trois fonctions publiques mais une seule à trois versants, c'est parce qu'elle considère qu'on a là trois faces non distinctes l'une de l'autre. Même s'il y a des spécificités

évidentes et qu'un hôpital public n'est pas une préfecture. Ces entités sont là pour agir ensemble, de manière complémentaire, pour l'intérêt général. Il y a en particulier une forte liaison entre fonctions publiques d'État et territoriale. Un exemple: l'intervention publique en matière de culture n'est pas uniquement celle de l'État ou celle de la territoriale, elles se complètent. De ce point de vue, je me félicite que nous ayons réussi depuis quelques années à inverser le fait que nous ne travaillions pas suffisamment ensemble, dans les structures de la CGT elles-mêmes, en particulier entre fédérations de la fonction publique d'État et des services publics territoriaux.

Quant à la dernière vague de décentralisation à la mode Raffarin, qui s'est prolongée, ce n'est pas une vraie vague de décentralisation. Elle ne favorise pas le progrès social. Nous devons réfléchir davantage en termes de répartition des compétences, plutôt que de seulement transférer des missions de l'État central à la territoriale. On pourrait aujourd'hui s'interroger sur des missions publiques confiées à la territoriale mais qui pourraient trouver leur place dans la fonction publique d'État, comme les services départementaux d'incendie et de secours. Le vrai sujet, qu'on doit aborder à la CGT, concerne la répartition des compétences, toujours dans une complémentarité des trois versants. Le sujet c'est: quelle est la compétence dévolue à chacune de nos institutions à chaque endroit de la puissance publique. C'est un débat extrêmement important sur lequel nos fédérations et la confédération ont pris du retard ces dernières années.

Un point encore. À la CGT nous mettons en avant depuis quelques années ce qu'on appelle le statut unifié, au sens où il faut renforcer les passerelles, même s'il existe des spécificités. L'un des moyens de favoriser les mobilités choisies, c'est de permettre de passer d'un versant à un autre de la fonction publique. Certes il existe des corps spécifiques, un attaché d'administration ne deviendra pas praticien hospitalier, en revanche dans les filières administratives, de bibliothécaires, de documentation... il y a probablement des passerelles plus importantes à trouver. On parle souvent de deuxième ou troisième carrière, cela ne peut se réduire à ce que des cadres aillent rechercher dans le privé.

► **Anicet Le Pors**: Bien qu'on puisse penser que je suis en désaccord, il apparaîtra ici que je ne le suis pas, je vais expliquer pourquoi. Jean Marc Canon a soulevé une question importante qui va avoir beaucoup d'actualité. Qu'est ce qui est régalien et qu'est ce qui ne l'est pas? Effectivement, il faut partir de l'étymologie. Les fonctions régaliennes, ce sont les fonctions du roi, de celui qui commande, de l'autorité exécutive: l'armée, l'administration centrale, la justice, la police... C'est ce qui permet au pouvoir exécutif de s'appliquer. C'est un champ relativement réduit. En revanche il faut associer la fonction publique et les services publics à ce qui est utile socialement et doit être géré au nom de la collectivité dans son ensemble. C'est la notion de service public qui contient les fonctions hiérarchiques et les fonctions d'autorité. Elle n'exclut pas les fonctions régaliennes.

On n'est pas en accord ou désaccord sur les questions d'unité-diversité des statuts. Mais j'ai voulu éviter un faux débat: l'idée selon laquelle il serait facile de ne faire qu'une loi avec les mêmes dispositions pour tout le monde. Ce n'est pas possible. Il faut mettre dans

la loi pour la fonction publique territoriale des dispositions qui ne relèvent que du décret la concernant et donc écrire différemment selon qu'on écrit pour l'État ou pour la territoriale ou l'hospitalière. Mais jamais on n'a renoncé à la question de corps en échange d'une diversité des trois fonctions publiques. Je suis d'autant plus favorable à l'unité que quand le statut a été élaboré, je me suis battu contre Gaston Defferre qui défendait la diversité.

Non seulement je pousse l'unité sur l'ensemble des fonctionnaires mais je la pousse autant que je peux en direction des salariés du secteur privé. Il n'y a donc pas de différence entre nous. Plus on ira dans le sens de la loi contre le contrat, plus je soutiendrai. Mais je crois qu'on n'arrivera jamais à faire rentrer dans le même moule juridique tous les fonctionnaires, car certains relèvent de la libre administration des collectivités territoriales, article 72 de la Constitution, et les autres pas. C'est un peu difficile de faire l'unité de tous, et pourtant ils ont fondamentalement des intérêts communs. Il y a là effectivement beaucoup à réfléchir.

■ **Isabelle Avran — NVO:** Vous avez évoqué la question du rapport aux citoyens. Quels lieux, quels moyens d'intervention démocratique des citoyens, quel lien peut se constituer entre eux et la fonction publique et les fonctionnaires ?

► **Marylise Lebranchu:** Il faut revenir au citoyen. C'est ça le problème. Il y a une trop faible syndicalisation en France, vous êtes bien placés pour le savoir. Il y a une trop faible politisation aussi, je pense qu'il y a une crise politique en même temps que la crise sociale et économique. On a tellement fragmenté la société que l'individualisme est présent. Je me souviens d'une jeune femme me disant lors d'une campagne électorale « que vas-tu faire pour moi ? ». Non, la question est de savoir ce que je vais faire pour la société, son équilibre. Nous n'avons plus ces lieux de discussions. Dans la politique de la ville, les avis de quartiers tels qu'ils viennent d'être réécrits, ça marche bien. Je suis allée voir à Sarcelles et Gonesse. J'ai assisté à une réunion, il y avait du monde, les gens ont retrouvé le sens du choix, la ville de Rennes vient de faire la même chose pour les choix prioritaires... Il faut que nous réanimions des réseaux sociaux. Comment on les utilise sur ces grandes questions de société, honnêtement je n'ai pas la réponse, mais comme je suis sortie du gouvernement je vais pouvoir y travailler.

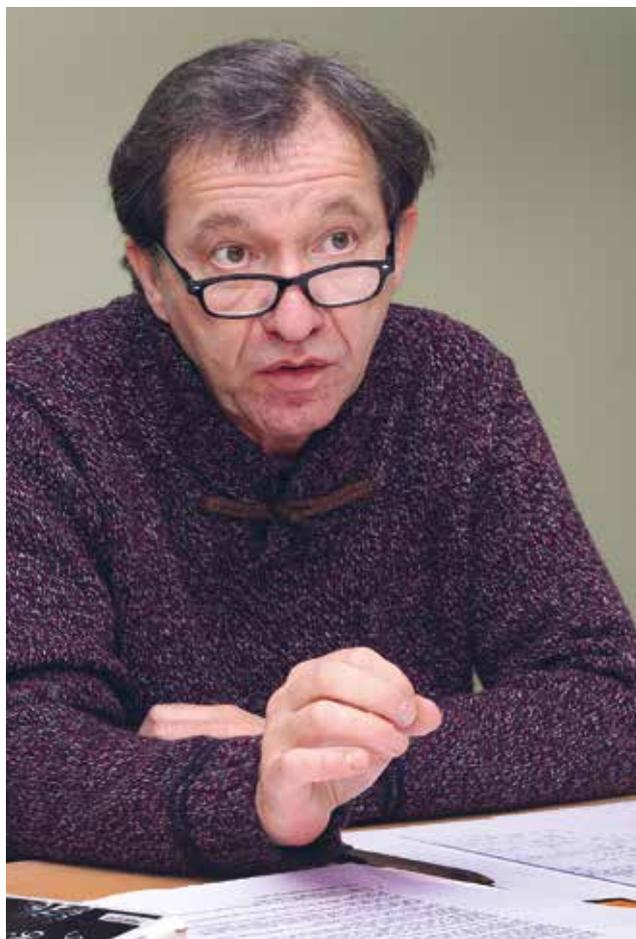
► **Jean-Marc Canon:** Nous tenons beaucoup aux lieux de démocratie sur le service public. Encore une fois, service public et fonction publique sont faits pour le citoyen. Il faut créer des lieux où le citoyen puisse donner son avis sur le service public qui est fait pour lui. Il ne s'agit pas de créer des endroits où les citoyens viendraient juger l'action de tel ou tel, c'est le rôle des procédures en interne, mais des lieux où ils puissent dire ce qu'ils pensent de tel ou tel choix. Il faudrait réfléchir à des lieux de démocratie tripartites employeurs publics – organisations syndicales – citoyens, certainement au niveau des départements. Encore une fois, nous défendons le service public parce qu'il participe du progrès social.

► **Anicet Le Pors:** Ce problème dépasse la seule fonction publique. Les fonctionnaires sont immergés dans une société en crise et ils en subissent les conséquences.

Un mot d'abord sur la notion d'usagers. J'ai tendance à considérer qu'ils n'ont pas de légitimité. Je mets au défi qui que ce soit de définir, en termes de sujet de droit, ce qu'est un usager. Je sais ce que c'est qu'un représentant de parent d'élève, usager de la fonction scolaire, quelqu'un qui va au travail en utilisant une ligne de bus ou de métro... Mais généraliser le concept à un niveau qui dépasse la pratique effective des uns et des autres m'apparaît dangereux. L' élu est légitime parce qu'il a été élu. Le fonctionnaire est légitime parce qu'il a une position statutaire et réglementaire. C'est pourquoi je suis d'accord avec Jean-Marc Canon, il faut parler de citoyen plutôt que d'usager. Et là, la question de la démocratie se pose. ♦

Les trois versants
de la fonction
publique doivent agir
ensemble, de manière
complémentaire, pour
l'intérêt général

J.-M. C.



C • De quel appareil d'État avons-nous besoin ?

— **Un État stratégique pour un nouveau mode de développement économique et social**

>> ENJEU DE FINANCEMENT PÉRENNE

- Mettre les finances au service des financements de l'action publique
 - Le crédit d'impôt recherche : tout pour le Capital !
 - Prélèvement à la source : la liste des risques est longue

>> MISSIONS D'INSPECTION ET DE CONTRÔLE

- En quoi l'État est-il légitime pour exercer les missions d'inspection et de contrôle

>> ORGANISATION DE L'ÉTAT

- Quelle organisation de l'État déconcentré pour la mise en œuvre des politiques publiques
 - Dé-hiérarchiser

>> COMPLÉMENTARITÉ ÉTAT/COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

- Quelles complémentarités entre l'État et les collectivités territoriales
 - L'État, département, action sociale : un problème d'articulation

>> LA RÉFORME TERRITORIALE AU CŒUR DE MULTIPLES ENJEUX

- Une refonte conséquente de l'organisation territoriale de la puissance publique.

>> COMPLÉMENTARITÉ ÉTAT/SANTÉ et SÉCURITÉ SOCIALE, ÉTAT/EMPLOI

- État et Sécurité sociale : refonder l'organisation des services de santé
 - Pour une séparation du droit à l'emploi et de l'indemnisation du chômage

>> UN ÉTAT STRATÈGE POUR UN NOUVEAU MODE DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

N. Mansouri-Guilani Responsable du pôle économique de la CGT

Le rôle de l'État dans notre société est déterminant, comme le montre la crise économique, financière et sociale qui sévit dans l'économie mondiale depuis 2008. Même les plus libéraux reconnaissent que les dépenses publiques et sociales ont joué un rôle d'amortisseur majeur pendant cette crise.

Or, les politiques publiques et sociales sont souvent critiquées, surtout par les libéraux. Paradoxalement, ces derniers acclament certaines politiques très coûteuses pour la collectivité et bénéfiques pour le patronat. Par exemple, ils applaudissent les exonérations de cotisations sociales, alors que leurs effets sur l'emploi sont dérisoires eu égard aux sommes en jeu : 20 milliards d'euros par an. On peut aussi citer les lois Macron et El Khomri visant, toutes, à structurer l'économie et la société selon les exigences et souhaits patronaux.

C'est dire que l'intervention de l'État n'est ni neutre, ni exempte de critique.

Dans l'optique des travailleurs, il ne suffit pas que l'État intervienne ; il faut que son intervention améliore les conditions sociales, qu'elle renforce le potentiel productif, bref qu'elle serve au progrès social.

Cette observation est plus que jamais pertinente dans les conditions actuelles, caractérisées par de fortes mutations technologiques susceptibles d'offrir à l'Humanité tout entière les perspectives d'une nouvelle civilisation fondée sur le partage, la solidarité et la fraternité.

En effet, l'élément fondamental de ces mutations est l'information au sens large (savoir, savoir-faire). Celle-ci a une particularité que n'a aucun autre facteur, à savoir que sa communication, son transfert aux autres ne prive pas son détenteur de sa propriété. D'où la possibilité de réduire les coûts, de réaliser des économies, en partageant l'information pour satisfaire un nombre plus important de besoins, tant en France qu'aux échelons européen et mondial.

Les services publics se trouvent au cœur de cette problématique car ils sont fondés sur une logique non marchande en vertu de laquelle le prix exigé (pour peu que l'accès à ces services implique un paiement monétaire), ne correspond pas nécessairement au coût unitaire de sa production ; il est fixé en fonction des objectifs socio-économiques, des choix de société, ce qui implique parfois la gratuité des prestations, comme c'est le cas, par exemple, de l'Éducation nationale.

UN ÉTAT QUI ŒUVRE AU PROGRÈS SOCIAL

En 2015 les travailleurs ont créé 2 100 milliards d'euros de richesses nouvelles, soit autant de revenu distribué en France. Si ce revenu était réparti également, chaque habitant de la France aurait un revenu mensuel de 2 500 euros. Or, la moitié des « ménages types » (un couple et deux enfants) vit avec 2 100 euros par mois, et une personne sur sept est pauvre et vit avec moins de 1 000 euros par mois. C'est dire à quel

point un partage juste des richesses est un enjeu majeur, mais pas le seul, car pour partager les richesses, il faut d'abord les produire. Et dans une optique de progrès social, il faut les produire en respectant de plus en plus les travailleurs et l'environnement.

L'État a toute sa place dans la résolution de cette équation : que produire, dans quel but et dans quelles conditions ? Et comment partager les richesses ainsi produites ? L'ensemble de ces questions renvoie au choix de société, donc au rôle et à la place de l'État.

Dans quel but produire ? La question paraît triviale mais elle ne l'est absolument pas. Dans la réalité elle renvoie à la vision qu'on a de la société qu'on veut promouvoir.

Aujourd'hui, du fait de la financiarisation, l'activité économique est subordonnée aux exigences de rentabilité des capitaux financiers les plus puissants. Celles-ci s'imposent partout y compris dans les services publics.

Or, il s'agit de produire non pour répondre aux exigences des marchés financiers mais pour répondre aux besoins sociaux et économiques. Cela implique un changement de logique. L'État a un rôle fondamental à jouer pour opérer un tel changement.

Que produire ? Historiquement, le progrès social implique la hausse de la part de l'immatériel dans la vie des individus et des sociétés : le pain vient avant la morale, comme dirait Brecht. Une fois les besoins matériels satisfaits, se pose la question des besoins immatériels.

Avec les mutations technologiques en cours, pour produire les biens matériels, on a de plus en plus besoin de facteurs immatériels, de recherche, de formation, etc. Or, la tendance à la marchandisation de tout est un frein au développement de l'immatériel qui est nécessaire aussi bien pour l'épanouissement des capacités humaines (c'est par exemple le cas de l'éducation ou de la santé) que pour améliorer les capacités de production (c'est par exemple le cas de la recherche-développement). Pour faire reculer la logique marchande et sa progression, le rôle de l'État est crucial.

Comment partager ? Face à l'idéologie libérale, avec son darwinisme social en vertu duquel il faut tout marchandiser et laisser le marché éliminer les plus faibles, deux écoles font des propositions alternatives. La première, qu'on peut qualifier de « réformatrice », pour ne pas dire réformiste, considère que l'économie capitaliste n'est pas en soi en cause. Toutefois, les mécanismes de marché ne sont pas exempts de dysfonctionnements. C'est pourquoi l'État doit intervenir pour les corriger. Ainsi, la fiscalité, ou d'autres mesures, permettraient de corriger les inégalités inhérentes à l'économie capitaliste.

Tout en insistant sur l'intérêt du rôle de la fiscalité et plus généralement des politiques publiques et sociales, une autre école de pensée remet en cause la validité du capitalisme et cherche à le dépasser. Le rôle de l'État dans ce dépassement est encore plus fondamental, car il n'intervient pas uniquement en aval,

pour remédier aux dégâts. Non, il intervient aussi bien en amont (quoi produire et dans quelles conditions ?) qu'en aval (comment distribuer les richesses). Il ne s'agit évidemment pas que l'État détermine tout, qu'il boucle tout. Non, il peut définir et créer, avec les citoyens et sur la base de leurs souhaits, un cadre général à l'intérieur duquel les richesses sont produites et partagées.

Ces choix déterminent aussi les conditions de création des richesses : quels sont les droits des travailleurs face à un patronat de plus en plus offensif et agressif ? Comment les travailleurs peuvent-ils intervenir sur les choix stratégiques de leur entreprise dans des domaines variés : choix d'investissement, programmes de formation, rémunération des salariés et des patrons, distribution des dividendes, etc.

On est au cœur du sujet, avec les lois Macron et El Khomri. Face aux tentatives d'une précarisation accrue et d'une diminution des droits des travailleurs, s'impose plus que jamais la nécessité d'un nouveau Code du travail fondé sur la stabilité des statuts et la promotion des droits des travailleurs, comme l'exige la CGT.

UN ÉTAT QUI ŒUVRE À LA RECON- QUÊTE DE L'INDUSTRIE ET À LA SOLI- DITÉ DU SYSTÈME PRODUCTIF

Le système productif français a été profondément transformé au cours des 25 dernières années. Hélas, ce changement s'est opéré selon une vision dangereuse résumée par la célèbre formule de Serge Tchuruk, ex P.-D.G. d'Alcatel : « entreprises sans usines ». L'idée était la suivante : nous serions entrés dans l'ère post-industrielle ; ce serait désormais les services, surtout dans une conception marchande, qui seraient la source de création de valeur ; il conviendrait donc que la France se spécialise dans ces créneaux, laissant le « sale boulot » aux pays en développement qui deviendrait « l'atelier du monde », à l'exemple de la Chine.

Cette illusion dangereuse est à l'origine d'une désindustrialisation désastreuse de l'économie française.

L'industrie ne représente qu'à peine 12 % de la valeur ajoutée globale produite chaque année en France, contre un quart il y a trente ans. Même les partisans de l'orthodoxie de décroissance auraient du mal à s'en féliciter car ce recul s'accompagne d'une dégradation flagrante des conditions sociales et environnementales.

En effet, cette « désindustrialisation » traduit la fermeture des sites et la délocalisation des pans entiers de l'activité industrielle, principalement vers les pays à normes sociales et environnementales plus faibles. Les conséquences en sont nombreuses : hausse du chômage et de la précarité dans les pays industrialisés, surexploitation des travailleurs et de l'environnement dans les « pays d'accueil », dégradation de l'environnement du fait de la multiplication des transports de marchandises, etc.

Cette désindustrialisation va de pair avec une financiarisation de l'économie. Si jadis, même dans une conception capitaliste, la rentabilisation du capital induisait la création de la valeur ajoutée, c'est bien la création de la valeur patrimoniale qui détermine à présent la décision de produire. La finalité de l'activité économique s'en trouve complètement chamboulée : on ne produit plus pour répondre aux attentes de la population, pour répondre et aux besoins socio-économiques, mais avant tout pour satisfaire l'exigence

On ne produit plus pour répondre aux attentes de la population, pour répondre et aux besoins socio-économiques, mais avant tout pour satisfaire l'exigence de rentabilité du capital, surtout à brève échéance

de rentabilité du capital, surtout à brève échéance¹.

UN ÉTAT QUI ŒUVRE À LA RECON- QUÊTE DE L'INDUSTRIE

La crise systémique en cours, que d'aucuns présentent comme une simple « exubérance des marchés financiers »², met en lumière le caractère intenable de cette situation et la nécessité d'un nouveau mode de développement économique et social.

L'enjeu n'est pas simplement de « réindustrialiser » ou de « reconquérir » l'industrie telle qu'elle existait il y a quelques décennies. Il s'agit de bâtir, à partir de l'existant, un système productif articulant l'industrie et les services, notamment les services publics, de qualité avec comme objectif le respect et la promotion des normes sociales et environnementales partout dans le monde.

Au moins cinq facteurs justifient pleinement une telle démarche.

1 – Les gains de productivité sont essentiellement réalisés dans l'industrie et diffusés ensuite dans le reste de l'économie³. Croire que nous serions entrés dans l'ère des « entreprises sans usine », comme le prétend l'ancien P.-D.G. d'Alcatel, n'est qu'un leurre dangereux : en abandonnant la production pour se focaliser sur les services, on a perdu usine, entreprise et compétences, y compris en matière de recherche-développement.

À présent, l'accent est mis sur l'économie numérique, que certains qualifient sans doute de « troisième révolution industrielle », censée impulser davantage les gains de productivité. Si l'hypothèse se vérifie au niveau des entreprises, ces gains sont captés essentiellement pour améliorer la rentabilité du capital. Il en

1 – De ce point de vue, une comparaison du plan comptable classique et la présentation actuelle des comptes selon les normes comptables IFRS (international financial reporting standards) est fort utile. Conceptuellement, le plan comptable commence par la valeur ajoutée ; viennent ensuite la rémunération des salariés, les dépenses d'investissement, les frais financiers, les taxes et impôts. Les dividendes versés ne viennent qu'après la réalisation de toutes ces dépenses ; ils se trouvent donc au bout de la chaîne, comme le reliquat. À présent, la logique est complètement inversée.

La décision de produire, d'embaucher et d'investir est prise sur la base de la rémunération exigée des propriétaires. L'emploi et l'investissement sont ensuite modulés en fonction de cette exigence. Il est en effet significatif que les normes IFRS évacuent le concept de valeur ajoutée. En revanche, l'accent est mis sur une série d'indicateurs permettant de mesurer avec précision et à brève échéance la rentabilité financière.

2 – L'expression appartient à Alan Greenspan, ancien dirigeant de la banque centrale américaine.

3 – Statistiquement, on observe que la productivité du travail augmente plus vite et demeure supérieure à celle des autres secteurs d'activité, surtout les services.

résulte qu'au niveau macroéconomique, on observe une baisse de la productivité globale. Le « paradoxe de Solow » résume bien ce constat : on voit des ordinateurs partout, sauf dans les statistiques de productivité.

2 – L'effet d'entraînement de l'emploi industriel est considérable : chaque emploi industriel est susceptible de générer plusieurs emplois indirectement. On mesure les conséquences néfastes de la chute de l'emploi industriel, lequel a diminué de 1,3 millions en France en trente ans. Cette chute ne s'explique pas par le développement des nouvelles technologies. L'exemple des pays comme l'Allemagne qui ont résisté à la tentation de la « société postindustrielle » prouve le contraire.

3 – Généralement, le recul de l'industrie s'accompagne de la baisse du taux de croissance du produit intérieur brut (PIB). Il y a certes débat quant à la pertinence de cet indicateur, voire de celle de la croissance comme objectif économique. L'industrie est surtout montrée du doigt. Une façon de répondre à cette critique est de porter le débat sur la finalité de l'activité économique en général et particulièrement celle de l'industrie.

4 – La désindustrialisation pèse sur le niveau général des salaires. Globalement, le salaire moyen est plus élevé dans l'industrie que dans les autres secteurs, particulièrement le commerce et les services aux personnes, en forte progression et présentés souvent comme la solution au problème de perte d'emplois industriels. Quand bien même la création de tels emplois compenserait les pertes d'emploi industriel, leur multiplication va tirer vers le bas le niveau général des salaires. L'externalisation et le traitement d'une partie des emplois industriels comme des emplois de service produisent les mêmes effets car les conventions collectives sont généralement moins protectrices dans ces secteurs.

5 – Enfin, le développement industriel permet de réduire les dégâts environnementaux en évitant la multiplication des transports superflus de marchandises. En effet, nombreux sont les produits finaux dont les composants ont fait le tour du monde avant d'être assemblés dans un endroit puis consommés dans un autre.

La reconquête industrielle est indissociable du développement des services publics de qualité, tant est vrai que le développement économique dépend, plus que jamais du développement social, de la capacité de l'économie à améliorer le système éducatif et de santé, la recherche-développement, les infrastructures.

LIBÉRER L'ÉCONOMIE DU CARCAN FINANCIER

La reconquête industrielle et le développement des services publics se heurtent à un obstacle majeur : le carcan financier qui pèse aussi bien sur les choix de politique économique que ceux de gestion des entreprises. En France, la part des dividendes versés dans la valeur ajoutée a été multipliée par sept en trente ans. Depuis déjà de nombreuses années,

le montant des dividendes dépasse celui des investissements. Et la part des dépenses consacrées à la recherche-développement dans les richesses créées diminue alors que celle des dividendes augmente. Parallèlement, les dépenses publiques indispensables, comme celles relatives à l'éducation et à la santé sont sacrifiées aux bénéfices des aides et exonérations fiscales et sociales accordées aux entreprises. Et pour satisfaire les critères arbitrairement définis du traité de Maastricht, en vertu desquels le déficit public doit être inférieur à 3 % du PIB⁴, l'État réduit les dotations des collectivités, avec comme effet direct la chute des investissements des collectivités (-10 % en 2015).

Cette stratégie désastreuse a surtout profité aux actionnaires. Ainsi, selon une étude la BRI (Banque des règlements internationaux) les banques françaises sont en tête, parmi les banques européennes, pour ce qui concerne le versement de dividendes aux actionnaires : elles versent 63 % des bénéfices aux actionnaires (24 % en Allemagne).

PLUSIEURS MOYENS EXISTENT POUR LIBÉRER L'ÉCONOMIE DU CARCAN FINANCIER :

- Avant tout, un État stratège pour fixer, dans une visée de long terme, le cadre général du développement économique et social et mettre en œuvre une politique industrielle permettant de développer des filières corrélées dans le cadre d'un système productif cohérent. Cette cohérence passe par l'articulation des enjeux immédiats et du futur : la lutte contre le chômage, la précarité, la pauvreté, et les inégalités ; la transition énergétique et écologique, etc. ;
 - L'extension des droits collectifs pour les salariés et leurs représentants leur permettant de peser sur les choix stratégiques des entreprises, sur l'organisation du travail, la formation, etc. ;
 - Le développement des services publics de qualité et la mobilisation des recettes et dépenses publiques (fiscalité, aides conditionnées, etc.) ;
 - La mobilisation du système financier et particulièrement bancaire pour distribuer des crédits sélectifs ;
 - Des coopérations à tous les niveaux, du local au mondial en passant par le régional et le national, pour assurer un développement solidaire et harmonieux, combattre les inégalités et garantir la paix et la sécurité.
- Une telle conception s'oppose aux politiques d'austérité et d'affaiblissement des droits sociaux, particulièrement le droit du travail. D'où l'importance des mobilisations contre ces politiques. ♦

4 – Guy Abeille, ancien chargé de mission à la direction du Budget sous François Mitterrand et fondateur du fameux objectif de 3 % de déficit public par rapport au PIB, a reconnu qu'« avec le recul », il aurait « peut-être la main qui tremblerait » au moment d'établir cette équation : il avait alors divisé la « perspective de déficit de 100 milliards de francs » par le produit intérieur brut, ce qui avait donné 3 %.



Enjeu de financement pérenne

- Mettre les finances au service des financements de l'action publique
 - Le crédit d'impôt recherche : tout pour le Capital !
 - Prélèvement à la source : la liste des risques est longue

>> METTRE LES FINANCES AU SERVICE DU FINANCEMENT DE L'ACTION PUBLIQUE

C.Delecourt UGFF-CGT

Depuis plusieurs décennies, les pouvoirs publics organisent un processus de marchandisation, de privatisation et de transformation de l'action publique pour en faire un outil au service des actionnaires, des marchés financiers et des exigences de rentabilité du capital toujours plus démesurées.

Dans le même temps, pour permettre au capital de s'approprier une part toujours plus conséquente de la valeur ajoutée et des richesses produites par le travail, les pouvoirs publics organisent une crise des finances publiques, par des moyens multiples et divers, dont de conséquents allègements et exonérations de cotisations sociales et d'impôts.

Ces mêmes pouvoirs publics ont aussi mis à mal les possibilités de financement des emprunts par des mécanismes publics ou semi-publics, obligeant le recours aux marchés financiers, favorisant ainsi le développement de la dette publique.

Alors que plus de 200 milliards d'euros sont aujourd'hui octroyés par les pouvoirs publics aux entreprises, le pacte dit de « responsabilité et de solidarité » organise une baisse de 50 milliards d'euros des moyens de financement de l'action publique, sur la période 2015-2017 : moins 18 milliards d'euros pour l'État et ses opérateurs, moins 11 milliards d'euros pour les collectivités territoriales, moins 11 milliards d'euros pour la protection sociale et moins 10 milliards d'euros pour l'assurance maladie.

Dans un tel contexte, la CGT porte un ensemble de propositions et de revendications visant à créer les conditions d'une baisse du coût du capital, d'une autre répartition des richesses, d'une réhabilitation, d'une reconquête et du développement des outils de financement de la dépense publique.

PROCÉDER À UNE RÉFORME FISCALE

Il y a besoin de procéder à une profonde réforme de la fiscalité dans l'objectif de redonner à la puissance publique de nouveaux moyens budgétaires.

L'article 13 de la déclaration des droits de l'Homme et du citoyen stipule que « pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable, elle doit être également répartie entre les citoyens, en raison de leurs facultés contributives ».

Les révolutionnaires de l'époque avaient donc affirmé le principe de la progressivité de l'impôt qui fait que plus les contribuables disposent de facultés contributives, plus ils contribuent au financement de la dépense publique.

Contrairement au principe posé par les révolutionnaires, le système fiscal français contemporain est particulièrement injuste dès lors qu'il se caractérise par la place prépondérante prise par la fiscalité indirecte et proportionnelle et plus particulièrement la taxe sur la valeur ajoutée qui représente aujourd'hui 50 % des re-

cettes de l'État.

Pour la CGT, il faut redonner une place prépondérante à la fiscalité directe progressive tout en faisant diminuer le poids de la fiscalité indirecte proportionnelle et plus particulièrement la taxe sur la valeur ajoutée (suppression de la taxe sur la valeur ajoutée qui frappe les produits de première nécessité et baisse de son taux normal à 15 %).

C'est pourquoi la CGT propose un ensemble de mesures consistant à faire monter en puissance les recettes fiscales générées par l'impôt sur le revenu : élargissement de son assiette à l'ensemble des revenus financiers et du patrimoine, création de nouvelles tranches d'imposition allant, à minima, jusqu'à 75 %, suppression des niches fiscales dont l'inefficacité économique et sociale est avérée.

La CGT propose aussi de maintenir et de renforcer l'impôt sur la fortune. Dans ce sens, plusieurs mesures doivent être envisagées : élargissement de son assiette à des biens qui sont aujourd'hui totalement ou partiellement exonérés (objets d'antiquité, véhicules de collection, biens professionnels...), création de nouvelles tranches d'imposition et augmentation des taux, abrogation du plafonnement de l'ISF.

Par ailleurs, la CGT propose une nouvelle dynamique de financement des collectivités territoriales à un moment où elles subissent un véritable étranglement budgétaire et financier.

Outre l'importance des politiques publiques mises en œuvre par les collectivités territoriales, il convient de rappeler ici qu'elles réalisent aussi de l'ordre de 70 % des investissements publics.

Plusieurs leviers doivent être actionnés :

- L'augmentation des dotations budgétaires versées par l'État mais aussi l'élaboration de nouveaux critères de péréquation.
- La révision des valeurs locatives foncières datant des années soixante-dix (!) qui constituent l'assiette de détermination des taxes d'habitation et foncières.
- La prise en compte des revenus des contribuables et donc de leurs facultés contributives pour déterminer le montant de leurs impôts locaux.

LA RÉFORME FISCALE PROPOSÉE PAR LA CGT PORTE AUSSI SUR LES ENTREPRISES.

Depuis plusieurs décennies, toujours sous l'aiguillon des organisations patronales, des actionnaires et des marchés financiers, un mouvement conséquent de défiscalisation des entreprises a été engagé aux niveaux mondial, européen et national.

En France comme ailleurs, les conséquences de ce mouvement sont multiples : l'augmentation des dividendes versés aux actionnaires, la baisse des investissements dans l'appareil productif, la montée en puissance des actifs et des produits financiers, la multiplication des mouvements spéculatifs de capitaux, l'ef-

fondement des impôts national et territorial des entreprises (impôt sur les sociétés, abrogation de la taxe professionnelle...).

Sans la réduire à la seule dimension du financement des politiques publiques, la CGT propose une réforme profonde de la fiscalité des entreprises.

Là encore, plusieurs leviers doivent être actionnés :

- L'instauration d'une taxe sur les transactions financières et des mouvements spéculatifs de capitaux des entreprises.

- L'augmentation du taux d'imposition de l'impôt sur les sociétés qui pourrait faire l'objet d'une modulation afin de tenir compte des politiques mises en œuvre par les entreprises en matière d'emploi, de rémunération, de formation professionnelle, d'égalité entre les femmes et les hommes, d'investissement productif, de respect de l'environnement.

- La création d'un nouvel impôt territorial dont l'assiette serait composée d'au moins deux branches avec, d'une part, les valeurs locatives foncières, les valeurs locatives des biens et des équipements mobiliers, la valeur ajoutée produite, et, d'autre part, les actifs financiers détenus par les entreprises.

- Une harmonisation européenne des normes comptables des entreprises et des taux d'imposition pour mettre fin à différentes formes de dumping, d'évasion et de fraudes fiscales.

Enfin, il est indispensable de lutter contre toutes les formes d'évasion et de fraudes fiscales estimées de 60 à 80 milliards d'euros annuels de recettes perdues par l'État du fait essentiellement des contribuables les plus fortunés, des entreprises et des multinationales.

C'est pourquoi la CGT revendique notamment que les services publics de la Direction générale des finances publiques et de la Direction générale des douanes et des droits indirects disposent des moyens nécessaires pour lutter contre la fraude.

C'est aussi pourquoi la CGT mène bataille pour l'éradication des paradis fiscaux, la levée du secret bancaire, l'abrogation de la directive européenne sur le secret des affaires et la protection des lanceurs d'alerte.

Élément clé du corpus revendicatif de la CGT pour réhabiliter, reconquérir et développer les finances publiques, la réforme fiscale s'inscrit dans un ensemble d'autres mesures dont il nous faut imposer la prise en compte et que nous n'évoquerons que brièvement et partiellement dans le présent article.

LEVER L'HYPOTHÈQUE DE LA DETTE

Le collectif pour un audit citoyen de la dette publique (www.audit-citoyen.org) a apporté la démonstration que 59 % de cette dernière doit être considérée comme illégitime dès lors qu'elle trouve son origine dans la multiplication des cadeaux fiscaux et la dimension excessive des taux d'intérêt exigés.

Il n'est pas inutile de rappeler ici que Monsieur Gilles

Carrez, député et rapporteur du budget, avait estimé que sans les cadeaux fiscaux, la France aurait connu un excédent budgétaire en 2006, 2007 et 2008 et que le déficit n'aurait été que de 3,3 % du Produit Intérieur Brut en 2009 au lieu de 7,5 %.

Dans un tel contexte, l'annulation totale ou partielle de la dette illégitime doit être envisagée et un autre financement de l'endettement public au moyen notamment d'une autre politique monétaire s'impose.

C'est pourquoi il faut réorienter et modifier les statuts de la Banque Centrale Européenne.

Soumise à un contrôle démocratique des parlements européens et nationaux, la Banque Centrale Européenne doit permettre aux États qui se financent aujourd'hui auprès des marchés financiers de contracter auprès d'elle des emprunts à des taux bas et même nuls.

Une telle évolution nécessite clairement de mettre fin à l'indépendance de la Banque Centrale Européenne et à l'encadrement des politiques budgétaires des États qui limite aujourd'hui, sous peine de sanctions, le déficit budgétaire à 3 % du Produit Intérieur Brut et la dette publique à 60 % du Produit Intérieur Brut.

Créer une autre politique du crédit et un pôle financier public :

Dans la même logique, il y a aussi besoin de permettre aux banques de bénéficier des mêmes possibilités de financement auprès de la Banque Centrale Européenne pour qu'elles financent des investissements, y compris publics, au service du développement des politiques publiques et des services publics.

Enfin, la CGT propose de créer un pôle financier public qui reposerait sur la mise en réseau d'un ensemble d'institutions financières de statut public et semi-public exerçant des missions de service public et d'intérêt général comme la Banque de France, la Caisse des dépôts et consignations, la Caisse Nationale de Prévoyance, la Banque Publique d'Investissement, pour ne citer ici que quelques exemples.

Parmi ses missions, un tel pôle financier public serait utile, y compris pour sécuriser et développer l'épargne populaire qui représente aujourd'hui des fonds conséquents, mais aussi pour financer les services publics.

Sortir de l'austérité, mettre les finances au service du financement de toute l'action publique, c'est possible ! C'est aussi cette bataille qu'il nous faut mener en France et ailleurs. ♦

Éradication des paradis fiscaux,
levée du secret bancaire,
abrogation de la directive
européenne sur le secret
des affaires et protection
des lanceurs d'alerte.

>> LE CRÉDIT D'IMPÔT RECHERCHE: TOUT POUR LE CAPITAL!

H. Guerra Syndicat national CGT des finances publiques

G. Mercier Syndicat national CGT des travailleurs de la recherche scientifique

Le Crédit d'impôt recherche (CIR) créé en 1983 est une aide fiscale conçue pour encourager les dépenses de recherche et développement (R&D) des entreprises. À sa mise en place, il ne portait que sur l'accroissement des dépenses de R&D engagées par les entreprises. Depuis les réformes de 2004 et de 2008 son assiette ne repose plus sur l'accroissement des dépenses de R&D mais uniquement sur leur volume. Il est égal à 30 % des dépenses concernées jusqu'à 100 millions d'euros et puis à 5 % des dépenses au-delà. En 2013, il a été étendu aux dépenses d'innovation (CII) réalisées par les PME (le taux du crédit égale 20 % des dépenses dans la limite de 400 000 €). Les dépenses confiées à des organismes publics de recherche sont retenues pour le double de leur montant. Ce qui incite les groupes privés à transférer une partie de leur recherche aux laboratoires des organismes publics de recherche. Les dépenses de R&D externalisées auprès d'un sous-traitant privé agréé sont éligibles même si le sous-traitant est établi hors de France, dès lors qu'il est localisé dans l'union européenne. Ce qui permet à un groupe qui bénéficie du CIR de faire fructifier sa R&D à l'étranger et de diminuer ainsi en France sa base imposable. La sous-traitance est l'occasion de fraudes en particulier lorsque le sous-traitant est localisé à l'étranger.

La créance du CIR qui était de 0,5 milliards d'euros avant 2004 n'a cessé de croître pour atteindre 5,7 milliards d'euros en 2016. Sur cette somme, 2,4 milliards le sont au titre de la sous-traitance. Le nombre de bénéficiaires est en augmentation constante. De 8 951 entreprises bénéficiaires en 2008, nous sommes passés à 16 200 en 2015 soit 81 % d'augmentation. Le CIR et le CICE peuvent se cumuler sur la partie commune de leur assiette. La Cour des Comptes a estimé la zone de chevauchement des assiettes de deux crédits d'impôts, à 15-20 % des dépenses de personnels alors déclarées au CIR.

En effet, le CICE a également pour objet le financement de l'amélioration de la compétitivité des entreprises, à travers notamment des efforts en matière d'investissement, de recherche, d'innovation, de formation, de recrutement, de prospection de nouveaux marchés, de transition écologique et énergétique et de reconstitution de leur fonds de roulement.

L'entreprise ne peut, donc, ni financer une hausse de la part des bénéfices distribués, ni augmenter les rémunérations des personnes exerçant des fonctions de direction dans l'entreprise.

Le suivi de son utilisation repose sur le dialogue social. L'entreprise a une obligation de transparence par rapport à l'utilisation du CICE, vis-à-vis des partenaires sociaux.

En pratique, l'administration fiscale ne contrôlera pas l'utilisation du CICE: un CICE qui ne serait pas utilisé conformément aux objectifs d'amélioration de la compétitivité de l'entreprise ne fera donc l'objet d'aucune

remise en cause par l'administration fiscale. L'assiette et le calcul du CICE peuvent être contrôlés par l'administration fiscale.

En ce qui concerne les contrôles du CIR, l'administration fiscale ne peut que vérifier l'existence des dépenses. Elle n'a pas les moyens d'évaluer la pertinence scientifique des projets de recherche, le Ministère de l'Enseignement Supérieur de la Recherche ne fournissant que très peu d'experts indispensables à cette évaluation. Autrement dit le CIR et le CICE constituent des subventions déguisées pour les entreprises, puisqu'on ne donne pas les moyens aux administrations de remettre en cause ces crédits.

Les PME ne possèdent pas toujours les directions juridiques financières ou fiscales leur permettant de constituer leur dossier d'éligibilité au CIR. Elles sont la proie de cabinets spécialisés qui moyennant une commission de 30 % leur montent un dossier juridiquement parfait. Les grands groupes de leur côté ont toutes les compétences internes pour constituer des dossiers leur permettant de profiter de toutes les opportunités que leur offre le CIR.

Pour les PME, qui représentent 90 % du total des bénéficiaires, le CIR leur apporte de la trésorerie en abaissant le taux d'imposition effectif. Il permet de compenser en partie l'absence d'accès aux financements bancaires. C'est le problème de fond. Les banques françaises refusent d'investir dans les entreprises innovantes, elles leur imposent des exigences telles en termes de garanties que ces dernières ne peuvent y satisfaire. Ces mêmes banques sont nettement moins frileuses pour les marchés spéculatifs dont les risques sont incommensurablement supérieurs (cf. l'affaire Kerviel!).

À l'inverse des PME, les banques offrent des conditions de crédits bien plus avantageuses aux grands groupes internationalisés. Or, ce sont ces groupes qui demeurent, en montants, les plus importants bénéficiaires du CIR alors qu'ils bénéficient de moyens propres considérables dans le domaine de la R&D. Ils peuvent faire bénéficier du CIR chacune de leurs filiales. Le montant du CIR qui leur était alloué est passé de 6,3 % 2007 à 34,3 % en 2012.

Malgré le CIR, les 44 plus grands groupes français ont diminué en France leurs dépenses de R&D de 1,5 % depuis 2014. Leurs investissements de R&D à l'étranger ne cessent de croître au détriment des investissements en France. Tous les grands groupes ont entamé depuis quelques années un mouvement d'externalisation de leur R&D sous des formes variées afin de diminuer les risques inhérents à toute recherche et de mutualiser une partie des coûts avec les entreprises sous-traitantes.

Alors à quoi sert le CIR? La réponse est dans le texte de loi qui le définit. Le CIR a pour but d'améliorer la compétitivité des entreprises, c'est-à-dire leur taux de profit. Sous prétexte d'aide à la R&D, l'État réduit le

montant de l'impôt que les entreprises doivent lui verser, sans véritablement se préoccuper de l'effectivité de cette R&D. Les 5,7 milliards du CIR et les 18 milliards du CICE sont un élément des 220 milliards d'euros d'aides directes et de crédits d'impôts prélevés sur la richesse nationale que l'État accorde chaque année au capital sans aucune contrepartie.

Ces milliards détournés vers l'accumulation du capital

c'est autant qui n'est pas investi dans l'enseignement la santé, la recherche, les transports, les salaires, tout ce qui permet de reproduire la force de travail.

Il est donc urgent d'évaluer l'ensemble des aides fiscales et sociales et de les conditionner à l'investissement dans l'emploi, la résorption des inégalités et de la précarité et de favoriser la recherche. ♦

>> PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE: LA LISTE DES RISQUES EST LONGUE !

H. Guerra Syndicat national CGT des finances publiques

>> RISQUE POUR LES RECETTES BUDGÉTAIRES

Le prélèvement ou retenue à la source se définit comme un mode de recouvrement de l'impôt consistant à faire prélever son montant par les tiers payeurs qui deviennent collecteurs, à l'instar des cotisations sociales ou de la TVA. Il ne modifie pas son assiette, ni ses modalités de calcul.

Or l'impôt sur le revenu est actuellement recouvré à 99 % directement par l'administration fiscale (dont près de 70 % par prélèvements mensuels). La retenue à la source est donc un facteur de risque pour les rentrées budgétaires lié aux défaillances des tiers payeurs (rétention de trésorerie, fraude, faillites...).

>> RISQUES DE RUPTURE D'ÉGALITÉ

Il existe des tiers collecteurs pour les revenus salariaux ou de remplacement (pensions de retraite, chômage...). En revanche, les professions indépendantes (professions libérales, artisans, commerçants...) détermineront elles-mêmes leurs acomptes (mensuels ou trimestriels), puisqu'à la différence des salariés, elles ont la maîtrise de leurs revenus ! C'est l'administration fiscale qui prélèvera sur les comptes bancaires, ce qu'elle fait déjà pour tous les contribuables qui ont adhéré à la mensualisation quels que soient leurs revenus. Ce qui prouve que si la mensualisation était étendue à tous les contribuables, on pourrait tout à fait éviter le prélèvement à la source pour un résultat plus juste et plus sûr.

>> RISQUES DE COMPLEXIFICATION

Dans l'inconscient collectif le prélèvement à la source supprimera l'obligation de dépôt de la déclaration. Or c'est totalement faux, comme d'ailleurs dans les autres pays qui ont adopté ce système. Les contribuables devront remplir leur déclaration l'année suivante, une fois la totalité des revenus connus. Cette formalité est liée à la personnalisation de l'impôt sur le revenu (progressivité, situation de famille, autres revenus non salariaux, déductions...). La déclaration reste donc nécessaire pour régulariser le montant réel de l'impôt dû.

Les temps forts de la relation à l'utilisateur particulier avec l'administration fiscale (campagne déclarative et campagne des avis) seront les mêmes avec le prélèvement à la source.

Un couple marié qui dispose de salaires et de revenus fonciers aura des prélèvements par l'employeur, sur ses salaires à hauteur du taux transmis (voire individualisé) et un prélève-

ment par la Direction générale des finances publiques (DG-FIP) – mensuel ou trimestriel – pour l'impôt correspondant à ses revenus fonciers sur son compte bancaire... et s'il n'a pas assez versé, le solde de l'impôt de l'année N-1 sera également prélevé par la DGFIP après la sortie des avis, « selon des règles en cours de définition » ! On peut difficilement faire plus compliqué !

Les particuliers employeurs (garde d'enfant, aides aux personnes âgées...), même avec le chèque emploi universel (CESU), doivent devenir collecteurs pour les personnes qu'ils emploient. Or c'est justement parce que le CESU était simple à utiliser que ce secteur économique a pu limiter les emplois non déclarés Cela risque de décourager plus d'une famille ! Les modalités restent à définir selon la DGFIP...

>> RISQUE DE DÉCALAGE ENTRE LA SITUATION ET LE TAUX DE PRÉLÈVEMENT

Pour les salariés, pensionnés, chômeurs et retraités, le prélèvement sera effectué par l'employeur sur le revenu au moment de sa perception en fonction d'un taux toujours déterminé sur les revenus de l'année N-2 :

– le taux ne correspondra pas aux revenus de l'année mais à la dernière situation connue de l'administration fiscale suite au dépôt de la déclaration, ce qui ne répond pas à l'objectif du gouvernement de rendre l'impôt contemporain (le taux 2018 sera calculé sur les revenus 2016, déclarés en 2017 et ainsi de suite...)

– l'ajustement des prélèvements en temps réel sera très compliqué par l'employeur en cas de changement de situation (divorce, décès, naissance, chômage du conjoint...). Quels justificatifs faudra-t-il fournir et dans quels délais les prélèvements de l'employeur seront-ils ajustés, voire stoppés ? En l'absence de réponse instantanée les prélèvements continueront...

– la possibilité offerte d'individualiser les taux de prélèvements pour les couples ou pacés pour tenir compte de la disparité de revenus, devra répondre à des conditions qui restent à déterminer !

– le taux qui sera appliqué aux jeunes qui rentrent sur le marché du travail reste à déterminer, mais l'administration fiscale n'aura pas d'éléments sur les années antérieures.

L'État encaissera à l'avance puis procédera aux remboursements l'année suivante, tandis que les prélèvements de

l'année continueront via l'employeur... en ce sens le prélèvement à la source rendra « l'impôt plus réactif » selon les termes de Bercy, à défaut d'être contemporain !

>> RISQUES DE L'ANNÉE BLANCHE

Les revenus de 2016 seront taxés en 2017 et ceux de 2018 en 2018. Ainsi l'année 2017 devient une « année blanche » qui ne change rien pour les salariés mais qui pour d'autres, peut provoquer des comportements opportunistes entraînant une baisse des rentrées fiscales et un impact sur l'économie. Les professions indépendantes pourront ainsi pratiquer l'optimisation fiscale et certaines dépenses déductibles fiscalement ne seront pas réalisées ou versées (travaux, dons aux œuvres, emploi d'un salarié à domicile, pensions alimentaires...).

L'administration fiscale opère une distinction entre les « revenus récurrents » (?) inclus dans le champ de la réforme, dont l'impôt sera annulé et les autres qualifiés « d'exceptionnels par nature » (?) qui resteront imposés en 2018 lors du paiement du solde (?). Les réductions et crédits d'impôts relatifs aux revenus de 2017 seront conservés au bénéfice des contribuables... ce qui ne veut pas dire imputés ou remboursés !

Malgré ces annonces gouvernementales se voulant rassurantes sur un dispositif anti-abus (purge des plus-values, variations importantes des distributions ou revenus fonciers...) et la préservation des déductions ou crédits, les aspects législatifs sont reportés à l'automne tellement leur élaboration est complexe. Par ailleurs aucun moyen n'est annoncé pour les services fiscaux chargés de les contrôler... !

>> RISQUES POUR L'ACCUEIL DES CONTRIBUABLES

Tous les citoyens sont concernés, ainsi que des millions de tiers collecteurs.

La DGFIP prévoit un « impact pour les services lors de la campagne déclarative 2018 »... mais dès « 2017 il faudra assurer l'accompagnement des usagers (compréhension du dispositif...)... Cet accompagnement concernera les usagers particuliers mais aussi les usagers professionnels (en tant que collecteur notamment). La compréhension du dispositif nécessitera probablement un surcroît de demandes des usagers qui portera à la fois sur les services locaux et sur les centres d'appels téléphoniques... »

Or la DGFIP considère « qu'il est prématuré de chiffrer les conséquences en régime de croisière, même s'agissant d'un simple ordre de grandeur, de la mise en œuvre de la retenue à la source »

Pourtant quand il s'agit de renforcer la cellule de régularisation des exilés fiscaux, elle sait annoncer les renforts de cinquante agents dans les services dans l'urgence, sans s'arrêter aux problèmes de chiffrages !

Pour la CGT finances publiques, le prélèvement à la source est totalement inefficace et d'autres voix que la sienne portent les mêmes reproches.

Même l'argument économique souvent avancé qui consiste à espérer que les contribuables ne pratiqueront plus d'épargne de précaution pour payer leurs impôts ne résiste pas à l'analyse du fait du décalage dans le calcul du taux. Rien ne garantit qu'ils « consommeront » pour relancer la croissance ! En effet, il ne sera jamais qu'un prélèvement non libérateur puisqu'il faudra régulariser l'année suivante par le dépôt d'une déclaration pour obtenir un remboursement ou payer un solde ! Il n'y aura pas de synchronisation entre le revenu courant et les acomptes payés.

Le prélèvement à la source ne pourra pas gérer les populations dont les revenus baissent alors que c'était l'argument de

vente du gouvernement !

Donc, sauf à renforcer les services de la DGFIP, face à la masse de travail et l'afflux, voire l'engorgement des centres des finances, la CGT ne voit pas comment le prélèvement à la source peut être mis en place sans provoquer de drames dans les accueils, pour les agents et les contribuables !

>> RISQUES DE FUSION IMPÔT SUR LE REVENU ET CSG

Face aux critiques de tous bords, adopter le prélèvement à la source ne peut résulter que d'une décision politique qui n'a d'autre objectif que de formater l'opinion publique pour lui faire accepter la fusion de l'impôt sur le revenu et des prélèvements sociaux. C'était l'engagement N° 14 du programme de François Hollande « en faveur d'un prélèvement simplifié sur le revenu... permettant, à terme, la fusion de l'IR et de la CSG... »

Les premiers aboutissements de cette orientation sont : la mise en place en 2014 de l'avis unique comportant les prélèvements sociaux et l'impôt sur le revenu, la suppression de la prime pour l'emploi en 2016 de l'impôt sur le revenu et la campagne de promotion de la dématérialisation et du prélèvement mensuel avec un abaissement des seuils obligatoires très rapides, pour habituer les contribuables... !

En résumé, le prélèvement à la source ne fera que des mécontents tel qu'il s'annonce en 2018 parce qu'il aura tout d'une usine à gaz, y compris pour les employeurs. Il sera vite ingérable, notamment à cause du manque de moyens et donc précipitera la fusion IR CSG.

En effet, grâce à la déclaration sociale nominative (DSN) qui deviendra le vecteur unique entre les employeurs et l'État pour les cotisations sociales et l'impôt sur le revenu, le gouvernement s'en donne les moyens. Même si pour le moment des questions techniques non résolues font que certains employeurs ne sont pas encore intégrés dans cette nouvelle DSN (particuliers employeurs [aides aux personnes âgées, gardes d'enfants], caisses de retraites, pôle emploi...) ce n'est qu'une question de temps.

Or pour la CGT finances publiques, l'impôt sur le revenu est le plus juste du système fiscal français du fait de la progressivité et la DGFIP a un savoir-faire en matière de recouvrement, qui garantit l'égalité de traitement des citoyens et les recettes budgétaires.

En outre, l'avenir même des réseaux de recouvrement de la Direction Générale des Finances Publiques et de l'Urssaf est posé par cette réforme.

Enfin, la fusion de la Contribution sociale généralisée et de l'impôt sur le revenu générerait une fiscalisation des moyens de financement de la Sécurité sociale et son Étatisation, ce que la CGT combat. ♦

LE PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE NE POURRA PAS GÉRER LES POPULATIONS DONT LES REVENUS BAISSENT ALORS QUE C'ÉTAIT L'ARGUMENT DE VENTE DU GOUVERNEMENT !

>> **CONTRÔLE, INSPECTION:** DES MISSIONS AU CŒUR DE L'ACTION PUBLIQUE !

E. Wichegrod UGFF-CGT

Contrôle, inspection: la définition de ces deux termes, auxquels les personnels chargés des missions correspondantes sont souvent viscéralement attachés, n'est pas aisée. Force est de constater qu'elle résulte le plus souvent des corps qui y sont associés. Il est impossible de traiter ce sujet en visant l'exhaustivité des situations.

Inspection du travail, vétérinaire ou de l'action sociale, contrôle fiscal, douanier ou CCRF (concurrence, consommation et répression des fraudes), ces interventions, visant à contraindre par l'application de la loi, sont indispensables et sont souvent pointées comme des « missions régaliennes ». Pourtant, de réformes en suppressions d'emplois, de dépenalisation en privatisations, les attaques portées :

- Conduisent au dépérissement du contrôle et de l'inspection ;
- Relèguent l'intérêt collectif loin derrière le profit immédiat dès lors qu'il s'agit de faire porter les vérifications sur l'activité des entreprises ;
- Contestent à l'État son rôle qui se focalise, de manière préoccupante, sur le contrôle des personnes.

Le dépérissement du contrôle et de l'inspection

Le contrôle comme l'inspection sont décriés, selon les circonstances, comme une contrainte insupportable ou comme nécessaires mais manquant d'efficacité, voir passant totalement à côté des besoins. Combien de chefs d'entreprise se posent en victimes de contrôles « tatillons » et « infondés » (menaçant à la fois l'économie et l'emploi), et, dans d'autres circonstances, dénoncent « l'incurie des administrations » qui laisseraient faire les concurrents qui leur font de l'ombre, voire qui menacent leur survie ?

À cet égard, il y a eu des périodes propices à la mise en place de réglementations. Certaines ont été demandées (voire élaborées) par les professionnels eux-mêmes afin de mieux encadrer le marché et permettre le développement des entreprises. Les règles communautaires, conduites sous le sceau de la libre circulation et de la concurrence « libre et non faussée », s'élaborent sous la pression de lobbies tout comme les règles nationales (qui le plus souvent en découlent) le sont sous le contrôle ou l'impulsion du patronat qui veille à limiter toute intervention publique.

Dans le marché unique européen avec la prépondérance de la libre concurrence et dans une économie mondialisée accolée à des traités fondamentalement libéraux, le rôle de l'État sur l'économie mais également sur le social est en grande partie neutralisé. Reprenant le credo des entreprises, politiques et « experts » mettent en exergue l'atteinte à la liberté de l'entrepreneur et le coût induit par les obligations réglementaires qui entameraient la rentabilité financière.

Dans le même temps, celles et ceux qui ont besoin de faire respecter la loi, salariés, consumma-

teurs, se trouvent de plus en plus dépourvus.

Pour ne citer que deux thématiques: les règles sociales sont attaquées (y compris frontalement comme le montrent les contenus de la loi El Khomri) pendant que le droit des consommateurs (identifiés comme des débouchés) se renforce en apparence. Pourtant, il suffit d'y regarder d'un peu plus près pour faire un constat qui ne peut que réjouir les entreprises court-termistes: la rétraction du contrôle, une collecte réduite de situations, plus globalement un désengagement de l'État dans le rééquilibrage des droits des acteurs.

La rétraction du contrôle résulte bien évidemment de celle des moyens et particulièrement des emplois consacrés aux missions de contrôle et d'inspection (y compris dans le domaine sanitaire et ce malgré les risques encourus pour la santé publique).

Mais la philosophie de la démarche est bien plus profonde et le levier des moyens n'est pas le seul employé.

Les revues des missions qui ont été réalisées conduisent à terme à la mise en jachère de certaines missions, y compris d'inspection ou de contrôle, quand ce n'est pas d'abandon (délégation) de missions qu'il est question avec des vérifications confiées à des agences, sociétés d'audit ou parfois même aux professionnels.

Certains prétendent qu'il serait plus utile et efficace de se contenter d'examiner les conditions dans lesquelles les entreprises organisent leur au-

**COMBIEN DE CHEFS
D'ENTREPRISE SE
POSENT EN VICTIMES
DE CONTRÔLES
« TATILLONS » ET
« INFONDÉS » ET,
DANS D'AUTRES
CIRCONSTANCES,
DÉNONCENT « L'INCURIE
DES ADMINISTRATIONS »
QUI LAISSERAIENT FAIRE
LES CONCURRENTS**

tocontrôle, et les conseiller, que de rechercher des infractions, manquements ou dysfonctionnements pouvant conduire à des sanctions.

Mais même quand les sanctions sont réclamées, le processus de dépénalisation du droit touchant les entreprises, au profit de sanctions administratives prononcées sans publicité et ouvrant des possibilités d'invoquer administrativement l'opportunité, vient tempérer les risques encourus par les patrons qui décident de contourner ou d'ignorer les règles.

Cette dépénalisation au profit de la sanction administrative connaît de nouveaux prolongements : la création de commissions élaborant des « règles de bonne conduite » et chargées d'infliger des sanctions disciplinaires, tendant à restreindre encore plus l'intervention de contrôle ou d'inspection conduite par les administrations.

La récente obligation de médiation en cas de litige (recherche de règlement amiable préalable) n'a d'ailleurs pas pour but de désengorger les tribunaux. Elle est un outil de règlement individuel des conflits sans que la pratique de l'entreprise soit réellement mise en cause. Ainsi, à cause de la restriction de l'accueil des publics, les agents chargés des contrôles ou inspections connaissent de moins en moins les problèmes que les usagers ou assujettis ont à faire connaître alors même qu'ils pointent le non-respect de règles opposables.

Enfin, les nouvelles organisations administratives sont aussi source de remises en cause du contrôle ou de l'inspection. Le regroupement d'administrations dans un cadre interministériel, sous l'autorité directe des préfets (désormais RBOP au plan régional) qui anéantit les chaînes de commandement et dilue l'action publique en est un exemple. Mais nous avons aussi, et entre autres, la fermeture de sites, le travail en inter-départementalité présenté faussement comme la solution au dépérissement administratif.

Voici un cocktail qui conduit au dépérissement des missions de contrôles et inspections, au détriment des intérêts collectifs mais aussi de l'emploi car, quand une crise survient, ce sont les salariés des entreprises concernées qui sont les premiers à rester sur le carreau.

L'Etat doit être incontournable dans l'exercice des missions de contrôle et d'inspection

Force est de constater que les missions de contrôle et d'inspection auprès des entreprises sont de plus en plus déléguées (aux professionnels eux-mêmes, à des agences, à des intervenants privés). Or, assurer le respect des règles dans le respect des libertés relève nécessairement de la loi, qui fixe les éventuelles sanctions, et donc de l'autorité de l'État. C'est pourquoi la loi définit les acteurs de contrôles ou d'inspections (habilitations qui s'adosent aux statuts particuliers des agents) et qu'elle délimite également leurs pouvoirs.

La CGT est porteuse de revendications sur l'organisation des contrôles et inspections par les administrations.

Tout d'abord, l'organisation doit être nationale et non soumise aux diktats ou desiderata locaux. Il y va de la cohérence dans l'application des règles (doctrine administrative, formation métiers...) et ce quelle que soit l'implantation de l'opérateur.

Les coopérations administratives doivent être développées pour plus d'efficacité. À l'inverse, l'interministérialité résultant de la RéATE n'a fait que di-

luer les compétences au lieu de les additionner.

Une repénalisation du droit des affaires ou touchant aux entreprises doit être engagée et l'appareil judiciaire, particulièrement pénal, doit être redimensionné afin de pouvoir traiter les procès-verbaux de manière rapide et cohérente. Cela implique également le recrutement massif de magistrats et de greffiers.

À l'échelle de l'Europe, il ne peut subsister de « moins-disant administratif » qui met en concurrence les territoires (en réduisant les outils de contrôle), ceci afin « d'accroître leur attractivité ». Comment ne pas être sidérés de constater que l'union européenne qui produit des règles en permanence n'a pas débouché sur une harmonisation des politiques de contrôle et des niveaux de sanction ?

Les citoyens et de leurs représentants doivent être incontournables. Il ne s'agit pas de servir des indicateurs chiffrés pour répondre à cette exigence démocratique. Le contrôle et l'inspection doivent être au service de l'intérêt collectif et non de lobbies. Le politique ne doit pas se défaire sur des « experts indépendants » que sont notamment les agences ou autorités qui foisonnent. ◆

> L'ORGANISATION DOIT ÊTRE NATIONALE

> LES COOPÉRATIONS ADMINISTRATIVES DOIVENT ÊTRE DÉVELOPPÉES

> UNE REPÉNALISATION DU DROIT DES AFFAIRES OU TOUCHANT AUX ENTREPRISES DOIT ÊTRE ENGAGÉE ET L'APPAREIL JUDICIAIRE DOIT ÊTRE REDIMENSIONNÉ

> À L'ÉCHELLE DE L'EUROPE, IL NE PEUT SUBSISTER DE « MOINS-DISANT ADMINISTRATIF »

> LES CITOYENS ET DE LEURS REPRÉSENTANTS DOIVENT ÊTRE INCONTOURNABLES

Organisation de l'État

— Quelle organisation de l'État déconcentré pour la mise en œuvre des politiques publiques ?
— Dé-hiérarchiser

>> QUELLE ORGANISATION DE L'ÉTAT DÉCONCENTRÉ POUR LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES PUBLIQUES ?

P. Geffré Ancien DRH du ministère de la Culture, ancien DRAC

La très grande majorité des agents de l'État, hors enseignants, servent en services déconcentrés (près d'un million). Les uns sont sous l'autorité des préfets (affaires sociales, agriculture, culture, emploi, environnement, etc.), les autres (finances, éducation, justice), non. Les uns en services régionaux, les autres en directions départementales.

« Au dessus » d'eux, les administrations centrales, aux effectifs bien plus réduits (45 000), avec lesquelles se noue une dialectique qui devrait être simple, mais qui est plus complexe. Pourtant, on ne devrait pas opposer administrations centrales et services déconcentrés, tant en ce qui concerne les missions que les personnels. Entre eux, il y a une logique, apparemment saine, de répartition des rôles : autour du ministre, la conception des politiques, traduites dans des directives nationales, leur suivi et leur évaluation ; dans les services déconcentrés, la mise en œuvre, assortie d'une marge d'autonomie nécessaire pour adapter la politique aux nécessités du terrain. Mais cette répartition reste un peu théorique, et les situations sont inégales et peu satisfaisantes.

Théorique, parce que malgré efforts et discours, la tendance des centrales à intervenir dans les processus locaux de décision reste forte ; parce que l'utilisation des technologies de l'information crée des modalités de travail étouffantes : la relation entre centrale et services déconcentrés passe plus souvent par des tableaux Excel inutilement complexes que par un vrai dialogue sur le sens des politiques et une véritable évaluation des résultats ; parce que les centrales se technocratisent de plus en plus : il serait intéressant d'examiner l'évolution du taux d'encadrement supérieur des services centraux depuis une vingtaine d'années...

L'État, s'il a poursuivi dans les textes et dans les budgets, depuis 25 ans, une politique de déconcentration qu'on ne peut nier, n'a pas pour autant établi les services déconcentrés au niveau qui devrait être le leur, à commencer par la situation des agents. Certes on a rapproché, dans les textes, statuts et régimes indemnitaires, mais les écarts de rémunération restent bien réels, les déroulements de carrière sont plus fluides en centrale, la mobilité fonctionnelle reste bien plus difficile en région.

La Révision générale des politiques publiques (RGPP) et ses succédanés post 2012 ont provoqué des dégâts dont les centrales n'ont pas été exemptes mais qui ont surtout affecté les services déconcentrés : fermetures de services de proximité, politique immobilière misérabiliste, baisse drastique des effectifs, mise au pas des services à l'ombre des préfets, traumatisant programme

Chorus, la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE) de 2008-2010.

La grande réforme des directions départementales interministérielles (DDI) illustre bien cette politique dont des rapporteurs peu suspects d'esprit subversif ont pu dire : « L'administration territoriale de l'État est déstabilisée. Il n'est pas excessif de parler de perte d'identité professionnelle des agents aboutissant à une profonde résignation... Il est, sauf exception, très difficile aujourd'hui pour un service territorial de l'État de bien remplir ses missions » (rapport Weiss-Rebère - 2013).

Dans le même temps, la décentralisation était menée selon des considérations qui ne devaient pas forcément grand-chose à une appréciation objective de ce qu'est l'intérêt national (on n'a pas vraiment entendu les gouvernements récents poser la question de savoir quel est le rôle de l'État dans une République une et indivisible au service égalitaire de tous les citoyens). En inventant

En inventant la délégation de compétence, le gouvernement a posé en principe que les services déconcentrés de l'État pouvaient n'être que facultatifs.

la délégation de compétence de l'État aux collectivités territoriales (loi du 27 janvier 2014), le gouvernement a posé en principe que les services déconcentrés de l'État pouvaient n'être finalement que facultatifs. Curieuse conception de l'unité nationale et de l'égalité des territoires, et curieux instrument de motivation pour les agents qui ont choisi de servir l'État au plus près des administrés...

L'année 2015 restera celle d'une réforme territoriale aberrante dans ses choix et ses méthodes, et qui aboutit à créer des administrations régionales de l'État inégales dans leurs dimensions et leurs moyens, spécialisées par territoire, qui vont être impossibles à gérer, où l'agent ne saura plus qui est son supérieur, où le contact avec les élus sera plus difficile, et la relation avec les destinataires et partenaires de l'action publique sera beaucoup moins étroite, tout cela aboutissant à une perte d'efficacité du service public qu'un prochain gouvernement ne manquera pas de relever pour justifier de nouvelles attaques contre l'administration de l'État et le statut général.

Dans le même temps le gouvernement offrait à ces services territoriaux déboussolés un décret portant charte de la déconcentration (7 mai 2015), assez incantatoire dans ses bons principes, mais qui a surtout pour objet de mettre encore un peu plus les administrations d'État à la botte des préfets de Région. Ceux-ci peuvent désormais gérer les personnels ministériels, mutualiser les moyens des services comme bon leur semble, déroger à leurs règles d'organisation, bref toucher à leurs cœurs de métiers pour que l'ordre règne à la Préfecture.

Autant dire qu'être fonctionnaire de l'État en ser-

vice déconcentré aujourd'hui demande beaucoup de foi dans le Service public pour s'attacher, malgré tout, à accomplir ses missions au mieux.

*
**

Face à cette succession de coups portés à l'État territorial, il y aurait tant à faire qu'on ne sait plus très bien par où commencer. Soyons réalistes : les réformes d'organisation qui ont eu lieu ces dix dernières années ne peuvent être effacées d'un trait de plume, et il faut éviter de voir dans le jeu de mécano administratif une réponse efficace à cette situation. D'ailleurs agents et publics ont été suffisamment gavés de réformes de structures.

L'URGENCE, C'EST D'ARRÊTER LA CASSE...

À commencer par les fermetures de services de proximité, infradépartementaux, surtout dans les zones rurales. La démocratie a besoin du service public, bureaux de poste, écoles, trésoreries, etc. Qui soutiendrait qu'il n'y a pas corrélation entre fermeture des services publics et croissance du vote FN dans les zones rurales ? Là comme en tant d'autres choses il faut en finir avec la logique infernale de la rentabilité, et adopter une attitude de proximité avec les citoyens et les acteurs de l'action publique.

Ensuite, il faut arrêter de voir dans le département un niveau d'administration dépassé. Au contraire, il reste une entité historique, géographique et sociologique, et un niveau idéal de proximité entre administration et citoyen. Il importe donc de lui conserver son rôle, notamment en matière sociale et d'environnement, mais en trouvant des solutions au capharnaüm interministériel créé par la REATE.

Dans les anciennes circonscriptions régionales abolies par la loi de 2015, plutôt que la logique absurde de spécialisation voulue par le Premier ministre, il faudrait au contraire conserver une plénitude d'attributions et de compétences aux services de l'État, afin que les agents des directions régionales restent proches de ceux à qui ils s'adressent ; la réforme de 2015, puisqu'elle a eu lieu, pouvant être utilisée pour veiller à renforcer cohérence, coordination et égalité entre territoires, dans les interventions de l'État à un échelon plus large.

RESPECTER LES LOGIQUES MINISTÉRIELLES

La persistance des gouvernements successifs à renforcer l'autorité des préfets sur les services des différentes administrations est une forme de caporalisme pernicieux. Il ne s'agit pas là de faire le procès des préfets. Nul ne conteste qu'ils possèdent le sens de l'État. Simplement, il faut peut-être les protéger contre eux-mêmes : un préfet qui veut des résultats est trop souvent porté à dire à ses services « je ne veux voir qu'une seule tête », alors qu'il aurait tout intérêt à laisser s'exprimer la diversité des approches ministérielles. Cela ne veut pas dire, faire jouer une concurrence entre les services, au contraire. Écouter ce que chacun peut avoir à dire

au regard des missions qui sont les siennes, ne signifie pas opposer les services, et encore moins les dissuader de travailler ensemble. C'est simplement se souvenir que les agents sont attachés aux spécificités de leurs missions, et faire bon usage d'une dialectique positive pour mieux faire émerger l'intérêt général et arbitrer en toute connaissance de cause, et faire en sorte que les services échangent et se connaissent.

Quant à la déconcentration elle-même, elle ne se réalisera pleinement que si le gouvernement veut bien traiter les agents des services déconcentrés comme ils le méritent (carrières, rémunération), et donner à ces services des marges de manœuvres réelles dans la mise en œuvre des politiques. Ce qui supposerait que les administrations centrales s'occupent davantage de leur métier véritable : la juste répartition des moyens,

la conception des politiques, nourries de l'évaluation. Leur priorité est donc de développer encore leurs capacités d'évaluation des politiques.

SERVICES DE L'ÉTAT ET SERVICES DES COLLECTIVITÉS

Les services déconcentrés doivent pouvoir se positionner clairement face aux collectivités et élus de sorte que les considérations d'intérêt national, dont ils sont porteurs, priment. Ce qui peut amener à poser sagement la question de l'adéquation missions/niveau de collectivités, de façon à ce que les compétences soient exercées, selon ce qui est en jeu, au niveau de responsabilité le

plus adéquat. L'État gardien de la légalité et de l'égalité, assumant ses responsabilités vis-à-vis de ce qui représente un enjeu national, et partageant, avec les collectivités la mise en œuvre des politiques dans un esprit de coopération. Mais il ne s'agit pas d'opposer les uns et les autres ou de cantonner chacun chez soi. Et plutôt que de jouer le jeu pervers des transferts d'attribution (le plus souvent mal compensés), ou de la délégation de compétences à la tête du client, l'État ferait peut-être mieux de reconsidérer quelquefois son dogmatisme technocratique. Et par exemple ne pas exclure comme coûteuse et inefficace l'idée de compétences partagées. L'exemple du développement des politiques culturelles depuis plus de 30 ans dans toutes les régions montre bien qu'on peut être tout à fait efficace quand, ensemble, État et collectivités locales se saisissent d'une politique publique, et en partageant les coûts en assumant chacun pleinement ses responsabilités.

Enfin, on ne peut pas terminer cette courte réflexion sur les services de l'État « de terrain », sans rappeler qu'il n'est pas admissible que ceux qui accomplissent, tous les jours, cette mission de service public, soient systématiquement tenus écartés des décisions concernant leur organisation. À quoi servent donc comités techniques, études d'impact, procédures d'évaluation, quand les décisions sur l'avenir du service public se prennent rue de Varenne au cours de conciliabules restreints où les seuls critères admis sont d'ordre économique-technocratiques et à des années-lumière de ce que vivent les vrais acteurs des politiques publiques ? ♦

La persistance à renforcer l'autorité des préfets sur les services des différentes administrations est une forme de caporalisme pernicieux



Les treize régions entrées en vigueur le 1^{er} janvier ont toutes un nom. Elles avaient jusqu'au 1^{er} juillet pour le choisir. Liste définitive : Nouvelle Aquitaine, Hauts-de-France, Occitanie, Grand Est, Bourgogne-Franche-Comté, Bretagne, Pays de la Loire, Centre-Val de Loire, Normandie, Auvergne-Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Corse. Dénominations qui doivent cependant encore être validées par le Conseil d'État avant le 1^{er} octobre.

>> DÉ-HIÉRARCHISER

G. Rougerie, W. Pelletier Fondation Copernic

Il faut se méfier des métaphores et certainement congédier l'idée d'un « appareil d'État ». Les services publics ne sont pas un « appareil ». Ils n'agissent pas mécaniquement suivant des ordres donnés d'en haut. Ils ne sont ni serviles ni dociles. Les services publics sont des collectifs de travail, composés d'agents dotés d'histoires et de recrutements différents, qui y agissent en fonction des savoir-faire et des enjeux liés à ces trajectoires sociales différentes. Et dans ces services publics existent différents étages de jeu: différents étages de direction, différents étages d'exécution.

>> QUE S'EST-IL PASSÉ, TRÈS SCHÉMATIQUEMENT, AUX ÉTAGES DE DIRECTION ?

À partir des années 1980 arrive aux commandes de l'État, une nouvelle haute fonction publique: nouvellement composée, nouvellement formée, et s'organise une nouvelle circulation des membres des cabinets ministériels.

Jamais il n'y a eu autant d'allers-retours entre les grandes entreprises, l'administration centrale et les entourages ministériels et présidentiels, ce qui favorise la continuité des politiques de « modernisation libérale » de l'État. Et cette circulation accélère les carrières: un haut poste en cabinet donne accès à un plus haut poste en entreprise, lequel offre de revenir dans l'État à un plus haut poste encore... Cette circulation est plus rapide qu'elle ne fut jamais et se trouve, bien sûr, facilitée à mesure que Sciences-Po, l'Ena et même Polytechnique se transforment, elles aussi, en business schools. Et à mesure que le cursus d'excellence de l'élite ne se borne plus aux grandes écoles, mais se conjugue avec

des formations à HEC ou l'Essec, par exemple, ou dans les business schools anglo-saxonnes. C'est ainsi que les recettes et les modèles du privé, intériorisés très tôt par les futures « noblesses d'État » libérales comme les seules solutions « réalistes » et même pensables, leur font appréhender comme « naturelles », évidentes ou « incontournables » les recettes de « gouvernance » ou de « management » qu'ont mises en place leurs prédécesseurs dans les cabinets ministériels antérieurs.

À l'étage inférieur, dans les directions générales des services, ce sont aussi « en plus petits » les mêmes types de recrutements qui aujourd'hui prévalent – notamment, en relation étroite avec des cabinets privés de consulting qui viennent dire comment réorganiser les services, avec la promotion des DG « chasseurs de coûts ».

Tous ou à peu près, communient dans cette croyance promue dogme: ce sont les règles managériales du privé qui doivent organiser le travail dans les services publics, lesquels sont d'abord des coûts à réduire, et restreindre ces coûts passent par une externalisation de beaucoup de leurs tâches vers des entreprises privées; dans les services publics il faut « dégraisser le mammoth », c'est-à-dire embaucher des contractuels (ou pire des « agents temporaires » et ne plus reconduire leurs contrats souvent), ne pas remplacer nombre de départs en retraite, et contrôler plus étroitement les agents tout en intensifiant leur travail. Il s'agit d'une dogmatique néolibérale appliquée quels que soient les gouvernements (avec la RGPP et la MAP récemment), car gouverne désormais l'État, même si les personnes physiques changent, une noblesse libérale d'État identiquement formatée.

>> IMPACT LOCAL

Localement, dans les services proprement dits, qui doivent faire avec ces réorganisations managériales de l'action publique, aux étages d'exécution de la fonction publique donc, que se passe-t-il? La réduction des moyens alloués aux agents et l'intensification de leur travail ont des effets. À presque tous les guichets de la Fonction publique, la détresse et la rage d'usagers qui, depuis des mois, attendent pour ne rien obtenir, rencontre la lassitude d'agents surchargés, empêchés d'aider et qui maintenant craquent. Épuisés par la logique du chiffre, aux guichets « sociaux » des services publics, les agents en contact avec ceux qui ont de moins en moins, servent de boucs émissaires. Bref s'efface ainsi la civilisation de l'État social. La civilisation de l'État social donnait pour mission aux services publics de soutenir (et d'abord les plus faibles), on passe avec le démantèlement des services publics à un univers dans lequel personne ne peut plus soutenir personne et où l'activité des agents du service public devient mission impossible. À tous les guichets sociaux des services publics, la violence (y compris physique) contre les agents devient ordinaire. Car comme les personnels des services publics ont été réduits, les files d'attente s'allongent. Fréquemment, des usagers passent des heures pour ne rien obtenir, puisque les restrictions budgétaires dans la Fonction Publique limitent aussi

LES RECETTES ET LES MODÈLES DU PRIVÉ, INTÉRIORISÉS TRÈS TÔT PAR LES FUTURES « NOBLESSES D'ÉTAT » LIBÉRALES COMME LES SEULES SOLUTIONS « RÉALISTES » ET MÊME PENSABLES, LEUR FONT APPRÉHENDER COMME « NATURELLES », ÉVIDENTES OU « INCONTOURNABLES » LES RECETTES DE « GOUVERNANCE » OU DE « MANAGEMENT »

les prestations offertes. Alors les usagers explosent. Si bien qu'on retrouve à présent dans les centres des impôts, les CAF, à Pôle Emploi, etc., des vigiles (salariés de sociétés privées) pour permettre aux agents des services publics d'effectuer leur travail.

>> MANAGEMENT À POIGNE

Pour que soit imposé le management libéral des services publics, les nouveaux managers se font patrons à poigne et organisent un resserrement des « chaînes de commandement » dans les secteurs les plus divers.

À l'hôpital: À la tête des Agences régionales de santé, se trouve maintenant un véritable « préfet sanitaire », désigné en conseil des ministres. Quant aux directeurs d'hôpitaux, ils ont désormais le pouvoir de fixer les objectifs et de gérer directement le personnel. La cogestion antérieure, qui associait les médecins aux décisions, est révolue.

Dans l'enseignement supérieur: La LRU qui instaure « l'autonomie » affaiblit tout pouvoir collégial. Les présidents d'université peuvent recruter des fonctionnaires ou des contractuels, ou casser les décisions collectives des commissions et des conseils de l'université.

Dans la Justice: Au Parquet par exemple, la loi du 9 mars 2004, qui place les procureurs sous l'autorité hiérarchique de leur ministre, conférant à ce dernier un pouvoir d'intervention et d'orientation de la procédure dans chaque affaire. Et, pour couronner l'édifice, depuis 2009, les magistrats sont minoritaires au sein du Conseil Supérieur de la Magistrature, chargé de leur nomination et de leur discipline, face à des personnalités extérieures, désignées par l'Élysée et par les présidents du Parlement.

Le renforcement du contrôle passe donc par la reprise en main de secteurs qui jouissaient d'une relative autonomie. C'est ainsi que le paritarisme ancien qui réglait l'ancien mode de gestion des chômeurs, se trouve objectivement « liquidé » depuis la fusion de l'ANPE et des Assedic. Une « étatisation » homologue est observable dans la gestion des fonds du 1 % logement, qui échappe aux « partenaires sociaux » pour passer sous tutelle de l'administration.

Sous des formes et des temporalités variables, un double mouvement de réforme des services publics et des entreprises publiques (compression, privatisations, délégation et transfert de compétences d'une part, étatisation et renforcement du contrôle de l'autre) affecte au final l'ensemble des services publics. Au nom de la « performance », érigée en fétiche de l'action publique.

>> QUE FAIRE POUR CHANGER LA DONNE ?

Quelques premières pistes:

- Recomposer la haute fonction publique en changeant ses règles de recrutement. Qui part vers le privé ne doit pas pouvoir revenir dans l'État. Ne doivent diriger l'État que des personnels ayant développé toute leur carrière dans l'État ou dans des collectivités publiques. L'ancienne troisième voie de l'Ena, ouverte aux syndicalistes, doit être revalorisée et les promotions d'énarques doivent être pour moitié composées par cette troisième voie. Et les enseignements à l'Ena doivent redevenir des enseignements de service public.

- L'État doit fortement redoter budgétairement les services publics et notamment y recréer les postes détruits

IL FAUT DÉ-HIÉRARCHISER LE FONCTIONNEMENT INTERNE DES SERVICES PUBLICS, FAVORISER LEUR AUTOGESTION, ÉGALISER LES SALAIRES ET METTRE EN ŒUVRE DES FONCTIONNEMENTS PLUS COLLABORATIFS

sous Sarkozy et Hollande.

- Il faut, entre usagers et agents des services publics, casser les hiérarchies, créer une nouvelle alliance, avec chaque année, localement, des « rencontres du service public », dans toutes les communes et dans tous les quartiers, où usagers et agents échangeraient sur leurs besoins respectifs. Les Cahiers de Doléances élaborés dans l'échange servent ensuite à une planification quinquennale de l'action publique.

- Mettre en place une commission démocratiquement composée de Planification quinquennale de l'action des services publics – une commission centrale, des commissions régionales et départementales, s'articulant.

- Il faut parallèlement dé-hiérarchiser le fonctionnement interne des services publics, favoriser leur autogestion, égaliser les salaires et mettre en œuvre des fonctionnements plus collaboratifs. Comment? En s'inspirant de plusieurs expériences très innovantes développées depuis plus de dix ans par plusieurs administrations. L'exemple de la Sécurité sociale belge est peut-être le plus emblématique, récompensé comme le « meilleur environnement de travail du pays » deux années de suite. C'est en 2002 qu'une nouvelle organisation du travail est proposée aux quelque 5000 salariés, une organisation fondée sur la liberté et la confiance envers les salariés. Le postulat de départ est radical: ce sont les agents de « première ligne » qui produisent le service et qui sont donc plus importants. L'organisation du travail doit en conséquence s'adapter, dans sa structure même, à leurs idées, à leurs contraintes, à leurs besoins. En conséquence, finie la hiérarchie, plus de « chefs », place aux managers accompagnateurs dont la mission consiste à se rendre utiles à leurs agents. Ils sont régulièrement évalués par leurs équipes sur ce critère. Les agents, eux, se définissent des objectifs, en discutent et se les répartissent équitablement entre les membres de chaque équipe.

Pour les aider, un investissement important sur les infrastructures a permis de rendre les bureaux plus pratiques, plus collectifs et plus confortables, l'ensemble du matériel informatique modernisé. Et cela marche! Les délais de traitement des dossiers des usagers sont ainsi passés de 18 mois à 4 mois et demi en moyenne. ♦



Complémentarité État/collectivités territoriales ?

— Quelles complémentarités entre l'État et les collectivités territoriales
— L'État, département, action sociale : un problème d'articulation

>> QUELLE(S) COMPLÉMENTARITÉ(S) ÉTAT ET COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ?

V. Flatraud Animatrice du collectif politiques et finances publiques de la fédération CGT des services publics

Après quatre années de réformes de l'organisation territoriale de la République (MAP, MAP-TAM, fusion de régions, NOTRE) la notion de complémentarité entre l'État et les collectivités locales portée par la fédération CGT des services publics et l'UGFF-CGT mérite d'être réinterrogée dans un contexte marqué à la fois par le risque de dilution de « l'Etat-Nation » dans « l'État régional » et par une austérité financière et budgétaire qui porte atteinte aux principes fondamentaux d'égalité de solidarité et de cohésion sociale. Face à l'évolution de l'organisation de l'action publique quelle consistance donner à la notion de complémentarité ? Quelles propositions et quelles revendications de la CGT fonction publique ?

LA DILUTION DE L'ÉTAT NATION DANS L'ÉTAT RÉGIONAL ?

L'organisation décentralisée de la République et les principes constitutionnels de proximité de l'action publique, de libre administration et d'autonomie financière des collectivités territoriales ont vécu. La réforme territoriale conforte une organisation de l'action publique fondée sur les principes issus de l'idéologie néolibérale du profit et de la rentabilité. Concentration, concurrence, contractualisation, flexibilité deviennent la norme au détriment du service public, de l'intérêt général et de la démocratie :

- Concentration des compétences stratégiques et du pouvoir de décision au niveau de la région au détriment de l'État et des autres collectivités territoriales en particulier des départements.
- Concentration des structures de coopération intercommunale et transferts massifs et imposés de compétences et de moyens au niveau des métropoles et des établissements publics de coopération intercommunale XXL, au détriment des communes et de la démocratie de proximité.
- Contractualisation des politiques publiques et délégations de compétences comme mode de relation privilégiée entre les différents acteurs publics au détriment de la coopération et de la complémentarité.

**CONCENTRATION,
CONCURRENCE,
CONTRACTUALISATION,
FLEXIBILITÉ DEVIENNENT LA
NORME AU DÉTRIMENT DU
SERVICE PUBLIC, DE L'INTÉRÊT
GÉNÉRAL ET DE LA DÉMOCRATIE**

- Flexibilité des administrations soumises aux lois du « lean management » et du faire toujours plus avec toujours moins : moins de sens aux missions de service public, moins de moyens, moins de qualité pour les usagers, moins de droits les personnels.

La concentration s'opère au bénéfice du « cluster » *région métropole intercommunalité* dans un esprit de compétition entre territoires à l'échelle nationale européenne et mondiale au détriment du développement social et humain, au mépris de la réponse aux besoins collectifs des populations.

La répartition des compétences, entre l'État et les collectivités et des collectivités entre elles, s'opère par contrat de délégation, sous l'égide de la conférence territoriale de l'action publique (CTAP), nouvel organe de détermination « du qui fait quoi » en territoire. La CTAP est présidée par le président du Conseil régional. Avec la délégation de compétence, l'acteur qui décide (État ou collectivité) n'est plus celui qui paye et met en œuvre. L'ingérence du contrat comme mode de répartition et de gestion des compétences sera-t-elle source de clarification de l'action publique ?

Il semble au contraire que cette forme d'organisation risque d'accentuer l'enchevêtrement et l'illisibilité des compétences, d'aggraver l'opacité des financements, de diluer les responsabilités politiques et de nuire à la transparence de l'action publique.

La délégation de compétences engendre par ailleurs pour les fonctionnaires et agents publics de l'État et des collectivités locales, des mobilités professionnelles forcées et récurrentes préjudiciables à la continuité et à la qualité du service public et facteur de dégradation de leurs conditions de travail de leur vie personnelle et de leur santé.

De la contractualisation de l'action publique à la contractualisation de la Fonction publique la dérive est latente. Le passage d'une fonction publique sous statut à une fonction publique d'emplois dépendante du Code du travail (ou ce qui en restera) signifierait l'abandon définitif par la puissance publique du dernier rempart contre la barbarie néolibérale.

LA PERSISTANCE DE LA POLITIQUE D'AUSTÉRITÉ FINANCIÈRE ET DE CHASSE AUX DÉPENSES PUBLIQUES MET À BAS LE SYSTÈME DE RÉPARTITION DES RESSOURCES ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS LOCALES (PÉRÉQUATION) ; SYSTÈME INDISPENSABLE À LA RÉDUCTION DES INÉGALITÉS TERRITORIALES ET SOCIALES.

Complémentarité et péréquation sont intimement liées. À ce titre, le débat actuel autour de la réforme de la péréquation doit nous interpeller. Si des injustices demeurent dans le système actuel de répartition des dotations de solidarité il ne doit pas être prétexte à l'abandon de la péréquation verticale (solidarité de l'État vers les collectivités locales) au profit d'une péréquation horizontale (solidarité des collectivités entre elles) et ter-

ritorialisée. En effet, cette voie ne ferait que renforcer la concurrence entre les collectivités sans garde-fou pour assurer l'égalité et la cohésion territoriale et sociale.

FACE À CETTE ÉVOLUTION DE L'ORGANISATION DE L'ACTION PUBLIQUE QUELLE CONSISTANCE DONNER À LA NOTION DE COMPLÉMENTARITÉ ? QUELLES PROPOSITIONS ET QUELLES REVENDICATIONS DE LA CGT FONCTION PUBLIQUE ?

1 – Quel sens donner à la complémentarité dans le cadre d'une austérité budgétaire et financière qui place les collectivités locales et plus particulièrement les communes et les départements dans une impasse financière à compter de 2018 ? Comment garantir dans ces conditions la continuité des services publics de proximité et en particulier ceux de l'action sociale, de la culture, de l'éducation ?

Sur cette question l'abandon des politiques d'austérité en Europe est un préalable incontournable pour changer la donne. Sur le plan national, la réforme de la fiscalité, en particulier de la fiscalité locale, et de la péréquation sont des pistes de propositions ouvertes par la CGT qui vont dans le sens de la justice sociale et territoriale.

2 – Quel sens donner à la complémentarité et à la coopération dans le cadre d'une organisation basée sur des relations contractuelles et concurrentielles qui exige la productivité de l'action publique au détriment de son efficacité sociale et démocratique ?

QUEL SENS DONNER À LA COMPLÉMENTARITÉ DANS LE CADRE D'UNE AUSTÉRITÉ BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE QUI PLACE LES COLLECTIVITÉS LOCALES DANS UNE IMPASSE FINANCIÈRE À COMPTER DE 2018 ?

Sur ce plan, les revendications et propositions de la CGT sont claires. L'intérêt général doit demeurer la colonne vertébrale de l'intervention publique. La pérennité, la neutralité, la qualité du service public et de la Fonction publique sont les conditions indispensables à la démocratie, à l'égalité réelle, au progrès humain et social.

3 – Quel sens donner à la notion de complémentarité quand l'État abandonne au profit du pouvoir régional ses prérogatives stratégiques majeures en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace et d'environnement ? Dans une organisation économique mondialisée qui exacerbe la compétition interrégionale quel acteur sera en capacité d'assurer une régulation économique garante de paix et de justice sociale ? Face à des multinationales avides de s'approprier les services publics rentables de l'eau, de l'assainissement, des déchets, de l'énergie... quel acteur sera garant de l'égalité d'accès des populations aux biens collectifs fondamentaux ?

Sur ce point, la question de la réappropriation par la puissance publique de la propriété, de l'exploitation et de la gestion de certains biens collectifs ou communs notamment ceux relatifs aux sols, à l'eau, à l'énergie doit être clairement revendiquée pour garantir la stabilité économique et la justice sociale.

En conclusion la question de la complémentarité entre l'État et les collectivités ouvre le débat sur l'organisation de l'État et plus largement sur l'organisation de la société.

Le régionalisme politique caractérise le mouvement de recomposition territoriale dans toute l'Europe. En France, l'émergence de l'État régional repose sur une hybridation entre les modèles classiques d'État unitaire et d'État fédéral. Ce modèle déstabilise la hiérarchie classique de l'organisation républicaine déconcentrée et décentralisée et la fonction de régulation de l'État. Cette hybridation est-elle viable à long terme ? Comment faut-il percevoir l'État de demain ? Faut-il conserver le modèle actuel ou au contraire rompre avec lui, pour aller vers quoi ?

La CGT porte l'ambition à l'article 1 de ses Statuts « de contribuer à la construction d'une société démocratique, de justice, d'égalité et de liberté qui réponde aux besoins et à l'épanouissement individuel et collectif des hommes et des femmes ». Forte de cette ambition notre organisation a-t-elle aujourd'hui une vision claire et pratique de l'organisation sociétale qu'elle prône et de la forme d'État qu'elle porte ? ♦



>> ÉTAT, DÉPARTEMENT, ACTION SOCIALE : UN PROBLÈME D'ARTICULATION

C. Marty UGFF-CGT

Longtemps assumé par les ordres religieux le devoir d'assistance à l'égard de tous les citoyens ne disposant pas d'un niveau de subsistance suffisant, a été érigé en principe par la Constitution de 1793 puis progressivement mis en œuvre à partir de la fin du XIX^e jusque dans les années 1950.

L'aide sociale légale est destinée aux personnes dont les ressources sont trop faibles pour faire face aux besoins engendrés par le handicap, l'âge, la maladie, les difficultés sociales et économiques.

Elle porte sur les domaines suivants :

- l'aide sociale à l'enfance : accompagnement des familles rencontrant des problèmes éducatifs par le versement d'aide financière, par l'intervention de travailleurs familiaux, le placement des enfants en famille d'accueil et la prise en charge des mineurs isolés étrangers ;
- la protection sanitaire de la famille et de l'enfance (protection maternelle et infantile...);
- l'insertion sociale par le financement du revenu de solidarité active (RSA) et la prise en charge du volet insertion du RSA et à l'accompagnement social des personnes bénéficiaires (logement, santé...);
- l'aide sociale aux personnes handicapées : participation au financement et à l'attribution de la prestation de compensation du handicap (PCH) destinée à aider à payer toutes les dépenses quotidiennes induites par leur handicap (aide au transport, aide à domicile...);
- l'aide sociale aux personnes âgées : aides financières (Allocation personnalisée d'autonomie) permettant d'accéder à des services lorsqu'elles sont à domicile ou de participer au paiement des loyers des maisons de retraite ;
- la lutte contre les fléaux sociaux engendrés par les épidémies de tuberculose, MST, VIH, cancer...

>> PROXIMITÉ ET BLOC DE COMPÉTENCES : LES PRINCIPES FONDANT LES LOIS DE DÉCENTRALISATION 82 ET SUIVANTES

La loi du 22 juillet 1983, a confié aux départements une compétence de droit commun en matière d'aide sociale. Celle du 13 août 2004 est venue réaffirmer et renforcer le rôle du département en lui confiant la mission de chef de file de l'action sociale, le chargeant ainsi de la définition et de la mise en œuvre des politiques d'action sociale sur son territoire mais également de la coordination avec l'ensemble des acteurs amenés à intervenir en la matière. La loi du 1^{er} décembre 2008 donne au département, compétence pour l'ensemble des décisions individuelles (attribution, suspension, radiation) en matière de RSA.

Nécessitant une appréciation des besoins et de la situation de chaque demandeur, l'aide sociale relève, par définition, d'une action conduite à l'échelon local, au plus près des usagers. Le département représente un échelon de décision assez proche du terrain et néanmoins doté d'une taille suffisante pour assurer la cohérence des politiques mises en œuvre.

À l'inverse, les réformes territoriales menées depuis 2012 affirment les grandes structures aux dépens des échelons

LE DÉPARTEMENT REPRÉSENTE UN ÉCHELON DE DÉCISION ASSEZ PROCHE DU TERRAIN ET NÉANMOINS DOTÉ D'UNE TAILLE SUFFISANTE POUR ASSURER LA COHÉRENCE DES POLITIQUES MISES EN ŒUVRE.

de proximité (création et renforcement des métropoles, émergence de « grandes régions », accélération du regroupement des communes).

Les différentes lois citées plus haut ont manifesté une volonté de clarification des compétences en matière d'aide sociale, exercées jusqu'alors conjointement par l'État, les départements et les communes, dans le cadre d'un système de financements croisés. Cependant, la complexité perdue, le nombre d'acteurs intervenant n'ayant pas diminué : État, collectivités territoriales, organismes de sécurité sociale, associations.

L'État reste un acteur essentiel de l'aide sociale puisqu'il conçoit les politiques à l'échelle nationale et élabore la réglementation. Il a conservé la charge de certaines prestations destinées aux handicapés et sans abris. Il joue un rôle important dans la gestion et l'organisation de l'offre pour les établissements et les services relevant de sa responsabilité (Établissement et service d'aide par le travail, centre d'hébergement et de réinsertion sociale...).

Par ailleurs, l'autorisation et le financement des établissements et services sociaux et médico-sociaux relèvent, dans bien des cas, de la responsabilité conjointe de l'État, via les agences régionales de santé (ARS), et des départements. Les ARS assurant également une mission de planification, une articulation avec les plans départementaux est absolument nécessaire. Cependant, cette articulation n'implique pas nécessairement que les financements soient suffisants, les préfets n'ayant que très peu de marge de manœuvre, non seulement sur le montant des enveloppes mais aussi sur leur utilisation. Dès lors l'État déconcentré devient un partenaire aléatoire, bridé dans des démarches de planification conjointe avec les départements.

De façon plus générale, la réorganisation des services de l'État déconcentrés au fil des réformes territoriales a conduit à l'affirmation du niveau régional, ce qui peut complexifier encore l'articulation avec les conseils généraux.

Paradoxalement le renforcement de l'État déconcentré devient donc une condition de réussite de la décentralisation.

Les communes n'ont reçu aucune attribution nouvelle en 1983 mais continuent à exercer leurs compétences tradi-

tionnelles (prise en charge des indigents, gestion des hospices) et aussi une mission plus globale de prévention et de développement social à travers les centres communaux d'action sociale (CCAS).

Les organismes de protection sociale interviennent auprès de leurs affiliés au titre de leur politique d'action sociale. L'accompagnement des personnes âgées illustre l'imbrication entre les différents acteurs. Les personnes les moins dépendantes peuvent être accompagnées par leurs caisses de retraite. À partir d'un certain niveau de dépendance, elles peuvent demander à bénéficier de l'APA, financée et délivrée par le département. Enfin, le financement des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) repose sur trois tarifs impliquant, en sus de l'utilisateur, deux financeurs publics : l'assurance maladie et le conseil général.

Les associations pour des raisons historiques, interviennent largement dans le champ des politiques sociales. Elles gèrent, par exemple, dans certains départements ruraux, l'intégralité de l'aide à domicile des personnes âgées et administrent dans une très forte proportion les établissements pour personnes âgées et handicapées.

La directive européenne sur les services considère les services sociaux comme des activités économiques offrant des biens et des prestations sur un marché donné. Couplée à la libre concurrence, cette disposition entraîne l'obligation pour les pouvoirs publics, État et collectivités, de procéder par appels d'offres, pour déléguer la gestion de certains services sociaux renforçant la mise en concurrence des associations entre elles.

>> LES DIFFICULTÉS DE MISE EN ŒUVRE OU COMMENT PRÉSERVER L'ÉGALITÉ D'ACCÈS AUX PRESTATIONS ?

• ÉGALITÉ D'ACCÈS AUX PRESTATIONS

Les critères d'attribution et le montant des prestations sont définis par l'État afin de garantir l'égalité de traitement de tous les citoyens, quel que soit leur lieu de résidence.

La libre administration des collectivités territoriales, principe consacré par la Constitution peut entrer en contradiction avec les règles nationales. Elle est souvent invoquée à l'encontre de lois soupçonnées de ne pas la respecter.

C'est au nom de la libre administration des collectivités que le président du conseil départemental du Haut-Rhin Eric Straumann (LR) a décidé de mener une expérimentation conditionnant le versement du RSA à sept heures hebdomadaires de bénévolat.

Outre les associations d'insertion, le gouvernement a fait connaître que la mesure envisagée est illégale : « Le droit est défini nationalement et il n'est pas possible de conditionner le versement du RSA à l'exercice du bénévolat ou de telle activité ».

Dans les domaines de la protection de l'enfance et du handicap les départements ont « davantage de liberté dans la détermination du montant des aides allouées ». On y observe les plus grands écarts de dépense par bénéficiaire.

Ainsi, d'un département à un autre, et même à l'intérieur d'un même département, les familles ne bénéficient pas des mêmes services d'aide sociale. Par exemple, en matière d'aide sociale à l'enfance (ASE), le montant des aides financières par enfant de moins de 20 ans peut varier de 1 à 5.

De forts déséquilibres sont observés au niveau du financement départemental de l'APA.

Certains conseils généraux tentent de réduire leurs dépenses en intervenant sur les modalités de mise en œuvre

PARADOXALEMENT LE RENFORCEMENT DE L'ÉTAT DÉCONCENTRÉ DEVIENT DONC UNE CONDITION DE RÉUSSITE DE LA DÉCENTRALISATION.

des politiques, par exemple en durcissant les conditions des évaluations médico-sociales donnant accès à l'APA ou en introduisant des sous-classements afin de moduler son montant, ce qui donne lieu à des disparités entre territoires, contraires au principe d'égalité.

• INÉGALITÉS TERRITORIALES : DE LA COMPENSATION À LA PÉRÉQUATION VOIRE À LA RECENTRALISATION...

Alors qu'elles représentaient environ le quart de leurs dépenses de fonctionnement au début des années 1980, les dépenses d'action sociale en constituent aujourd'hui plus de 63 % en moyenne pouvant atteindre plus de 70 % dans ceux d'entre eux dont les populations sont les plus confrontées à la précarité. L'aide aux personnes âgées a connu un taux d'augmentation annuel de 6,4 % en moyenne entre 1985 et 2010.

Le principe de compensation financière du transfert des compétences prévu dès les premières lois de décentralisation de 1982-1983, a été érigé en principe constitutionnel en 2003.

D'une part, l'État consacre chaque année une enveloppe financière aux collectivités dans leur budget général ; d'autre part, il cède aux collectivités tout ou partie de plusieurs impôts indirects. C'est ainsi que l'acte II de la décentralisation a été financé à hauteur de 80 % par cette fiscalité fractionnée et 20 % par des dotations d'État.

Les moyens de fonctionnement ont été gelés par l'État depuis 2011, en baisse à partir de 2014, et les ressources propres ont diminué. Par exemple, les Départements se sont vus privés du pouvoir de moduler les impôts sur les entreprises, pour le plus grand bénéfice de ces dernières (7,5 milliards d'euros d'allègements fiscaux en 2011), grâce à la réforme fiscale de 2010 qui a supprimé la taxe professionnelle dont le montant venait abonder le budget des collectivités locales. Autre conséquence, les deux tiers de la fiscalité locale reposent désormais pour plus des deux tiers sur les ménages, contre 59 % avant cette mesure...

Après des décennies de déni, le gouvernement et les départements sont parvenus à un compromis global, en avril 2013, chiffré à 4,6 milliards d'euros, pour « solde de tout compte ». Un fonds de compensation de 830 millions d'euros mis en place en 2014, est abondé par le transfert des frais de gestion de taxes locales aujourd'hui perçus par l'État. En outre, les Départements sont autorisés, en 2014 et 2015, à relever le plafond de perception des droits de mutation immobilière (DMTO). La compensation paraît d'autant plus insuffisante que le produit des ressources fiscales transférées est largement moins dynamique que les charges nouvellement supportées par les collectivités territoriales. Par ailleurs, le principe de la compensation ne s'applique qu'en cas de transfert de compétences, ce qui ne concerne ni l'APA ni la PCH (dont le nombre d'allocataires évolue de façon dynamique).

De plus, l'État peut créer par la loi de nouvelles obliga-

tions qui entraînent le renchérissement de l'exercice des compétences des collectivités territoriales.

La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a érigé la péréquation en objectif de valeur constitutionnelle: « la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales » (article 72-2).

La péréquation est un mécanisme de redistribution qui vise à réduire les écarts de richesse, et donc les inégalités, entre les différentes collectivités territoriales (le rapport 2015 de l'Observatoire des finances locales estime que 5 % des collectivités – soit environ 1 800 communes – possédaient à elles seules 80 % des bases de la taxe professionnelle).

La « péréquation horizontale » s'effectue entre les collectivités territoriales et consiste à attribuer aux collectivités défavorisées une partie des ressources des collectivités les plus « riches »; la « péréquation verticale » est assurée par les dotations de l'État aux collectivités. La dotation globale de fonctionnement en est le principal instrument.

On constate que près de 80 % des transferts financiers relèvent de la péréquation verticale ce qui atteste que si l'État cherche à jouer un rôle correcteur des inégalités locales les solidarités entre les territoires sont très insuffisantes.

Dans un contexte de réduction des transferts financiers de l'État aux collectivités, le développement de la péréquation horizontale est prévu dans les années qui viennent.

Face aux difficultés financières rencontrées par les départements, le gouvernement a proposé la recentralisation de la prise en charge du RSA, tout en maintenant les ressources fiscales dynamiques des départements. En contrepartie, ces derniers devront s'engager à renforcer l'accompagnement des bénéficiaires du RSA vers l'insertion et l'emploi. L'État ponctionnera donc une partie de la dotation globale de fonctionnement...

La logique des blocs de compétence s'applique diffici-

lement à la mise en œuvre des politiques sociales et médico-sociales qui, par définition, reposent sur une multiplicité d'intervenants. Pour cette raison même, il est donc peu imaginable d'envisager la départementalisation de toutes ces compétences, et ce d'autant plus que les départements ne sont guère demandeurs de transferts de compétences nouveaux.

À l'inverse, la recentralisation du RSA n'augure pas une recentralisation de la gestion de l'aide sociale, l'État ayant abandonné concomitamment ses compétences de ses services.

Aussi dans l'immédiat le plus urgent semble bien davantage de parvenir à des coopérations étroites entre conseils départementaux et État local. Dans cette perspective, le renforcement de l'État déconcentré est un impératif pour réussir enfin à rassembler les volets sanitaire, médico-social et social dans une vision cohérente du handicap et de la dépendance. ♦

**DANS CETTE PERSPECTIVE, LE
RENFORCEMENT DE L'ÉTAT
DÉCONCENTRÉ EST UN
IMPÉRATIF POUR RÉUSSIR ENFIN
À RASSEMBLER LES VOLETS
SANITAIRE, MÉDICO-SOCIAL
ET SOCIAL DANS UNE VISION
COHÉRENTE DU HANDICAP
ET DE LA DÉPENDANCE.**



>> LA RÉFORME TERRITORIALE AU CŒUR DE MULTIPLES ENJEUX

UNE REFORME CONSÉQUENTE DE L'ORGANISATION TERRITORIALE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE

C. Delecourt UGFF-CGT

La suppression de la clause de compétence générale des collectivités territoriales, la montée en puissance du bloc intercommunalités / métropoles / grandes régions (au détriment du bloc communes / départements / régions), les processus d'abandons, de privatisations, de délégations et de transferts de compétences et de politiques publiques de l'État, de rétraction du maillage des services publics de l'État implantés sur le territoire national (fermeture et fusions de services, implantations de maisons de l'État et de maisons de services au public) constituent une nouvelle machine de guerre contre, d'une part, le champ et le périmètre des missions publiques, d'autre part le service public de pleine compétence et de proximité.

Les effets de la réforme territoriale de l'état

La désorganisation/réorganisation des politiques publiques dans les territoires ancre toujours plus la France dans la compétition européenne et mondiale afin de répondre aux exigences de profit et de rentabilité du capital.

C'est dans ce contexte et dans le même temps que les pouvoirs publics organisent une nouvelle séquence de la réforme territoriale de l'État (Réate).

Initiée sous le précédent quinquennat, l'acte I de la Réate reposait sur trois principes : l'affirmation de l'échelon régional ; le renforcement du pouvoir des préfets ; la réduction du nombre des services déconcentrés avec la création de directions départementales et régionales interministérielles.

L'acte II développe et amplifie les objectifs poursuivis par la Réate I.

Ainsi, la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles prévoit que l'État puisse déléguer, par convention, certaines de ses compétences non régaliennes, aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale. Les conférences territoriales de l'action publique, créées par cette même loi, pourront être saisies dans ce sens.

Par ailleurs, un décret modifiant en profondeur la charte de déconcentration des services déconcentrés de l'État a été publié le 7 mai 2015.

Cette charte organise une nouvelle montée en puissance des pouvoirs des préfets de région.

Devenus les gestionnaires des budgets alloués au financement et à la mise en œuvre des politiques publiques dans les services déconcentrés, les pré-

LES RÉFORMES TERRITORIALES INITIÉES PORTENT ATTEINTE À LA DÉMOCRATIE DANS SES DIMENSIONS SOCIALES ET POLITIQUES.

fets de région pourront désormais et notamment :

- Déroger, à l'exception de quelques administrations, aux arrêtés d'organisation des services ;
- Organiser des mutualisations de services ou / et de personnels, y compris hors de leur ressort territorial ;
- Gérer les actes de gestion relatifs à la situation individuelle des personnels ;
- Formuler et organiser, en lien avec les administrations centrales, des regroupements de programmes budgétaires qui pourront être actés lors de l'adoption de la loi de Finances.

Une conférence nationale de l'administration territoriale de l'État est mise en place. Elle est chargée de veiller à la mise en œuvre et au respect des nouveaux principes organisant la déconcentration des services de l'État.

Enfin, dans les régions fusionnées, le gouvernement procède à la création de directions régionales unifiées de l'État et supprime un nombre conséquent de directions régionales existantes.

Des impacts sur l'emploi et les conditions de travail

Les attaques portées vont au-delà de la remise en cause des politiques publiques et des services publics.

Les politiques d'austérité, la RGPP, la MAP, les réformes territoriales, se traduisent aussi par la poursuite dans la plupart des administrations, des ministères et des opérateurs de l'État des plans pluriannuels de suppressions d'emplois. Dans le même temps, la précarité de l'emploi et le volume des agents non-titulaires restent conséquents. Ces derniers sont la « variable d'ajustement » d'une stratégie gouvernementale irresponsable et inacceptable.

Par ailleurs, les conditions de vie au et hors travail des personnels ne cessent de se dégrader : perte de pouvoir d'achat, effondrement des promotions et des

déroulements de carrière, attaques contre le Statut général des fonctionnaires, leurs statuts particuliers, leurs droits et leurs garanties collectives, mise en cause de la gestion nationale des personnels, mobilités géographique ou/et fonctionnelle non choisies...

Enfin, les nouvelles organisations administratives génèrent des ruptures des chaînes de commandement des niveaux centraux (administrations centrales) aux et parfois même entre niveaux déconcentrés (dimensions régionales, départementales, infra-départementales). Les dimensions directionnelles, ministérielles et nationales sont mises à mal au profit de constructions interministérielles inopérantes et inefficaces.

Un recul de la démocratie

Les réformes territoriales initiées portent aussi atteinte à la démocratie dans ses dimensions sociales et politiques.

L'opposition, les critiques, les propositions et les revendications alternatives portées par les organisations syndicales et plus particulièrement la CGT ne sont pas prises en compte.

Les conférences territoriales de l'action publique et la conférence nationale de l'administration territoriale de l'État constituent de nouveaux lieux de pouvoir au sein desquels d'importantes décisions pourront être prises quant à la mise en œuvre des politiques publiques. Leurs champs de compétence heurtent ceux de toute une série de comités techniques existants par ailleurs et elles fonctionnent sans droit de représentation et d'intervention des organisations syndicales.

Enfin, l'éloignement des lieux de décisions limite les possibilités d'intervention des citoyens.

FRANCHIR UNE ÉTAPE SIGNIFICATIVE DANS L'ORGANISATION DU TRAVAIL COORDONNÉ ET EN COMMUN DE LA CGT DANS LES TROIS VERSANTS DE LA FONCTION PUBLIQUE

De nouveaux modes de travail entre les organisations de la CGT

Face aux réformes territoriales, les organisations de la CGT construisent une dynamique de travail pour élaborer ensemble propositions et revendications alternatives et bâtir les rapports de forces nécessaires.

De ce point de vue, l'UGFF a entrepris un travail de coordination entre 4 champs fédéraux et plus d'une dizaine de syndicats impactés par la création des directions départementales interministérielles.

Un travail qui, au-delà de la construction de corpus revendicatifs communs et partagés, pourrait se traduire dans les mois qui viennent par la construction de collectifs CGT départementaux DDI.

Dans le même temps, la nature et la dimension des enjeux revendicatifs confirment la nécessité de poursuivre la réflexion entamée depuis plusieurs années au sujet de notre outil syndical et de le faire évoluer.

C'est cette réflexion qui a été entamée et poursuivie depuis l'année 2007 par l'UGFF-CGT en s'inscrivant pleinement dans les orientations votées dans les orientations confédérales de la CGT.

Une réflexion qui se traduit d'ores et déjà par la construction de toute une série de propositions qui seront soumises au débat du congrès extraordinaire de l'UGFF de mars 2017. Étroitement lié à la nécessaire montée en puissance des dimensions confédérales et interprofessionnelles de l'activité de l'UGFF, cet ensemble de propositions consiste à se doter d'outils plus efficaces sur le versant État et d'outils communs dans les trois versants de la Fonction publique.

Sans nier les spécificités propres aux différentes administrations et aux différents ministères constitutifs de la Fonction publique de l'État, là encore, les enjeux revendicatifs auxquels nous sommes confrontés présentent des dimensions communes et nécessitent un travail beaucoup plus coordonné et transversal.

C'est pourquoi l'UGFF met notamment en débat la construction de branches d'activités revendicatives constituées afin de coordonner des réflexions et d'élaborer des propositions communes à des missions publiques transversales et permettant un travail commun entre différents syndicats et unions de syndicats de différents champs professionnels.

Il y a aussi besoin de franchir une étape significative dans l'organisation du travail coordonné et en commun de la CGT dans les trois versants de la Fonction publique. C'est pourquoi la direction de l'UGFF met notamment en débat :

- La construction d'une Union interfédérale (UGFF / Fédération des services publics / Fédération de la santé et de l'action sociale) ;
- Le développement et le renforcement de collectifs Fonction publique, au sens des trois versants, articulés avec ceux de l'État et adossés aux organisations territoriales de la CGT à un moment où l'interpénétration des enjeux professionnels et des enjeux territoriaux se fait encore plus grande. ♦



État/Santé et sécurité sociale

— État et Sécurité sociale : refonder l'organisation des services de santé

État/Emploi

— Pour une séparation du droit à l'emploi et de l'indemnisation du chômage

>> ÉTAT ET SÉCURITÉ SOCIALE: REFONDER L'ORGANISATION DES SERVICES DE SANTÉ

B. Lanllier UGFF-CGT

UN BUDGET DE LA SÉCU ENCADRÉ PAR L'ÉTAT

Les budgets de l'État et de la Sécurité Sociale sont distincts. Le budget de l'État, dont les recettes sont constituées par l'impôt, est adopté via la loi de finances. Depuis l'ordonnance Juppé de 1996, le budget de la Sécurité sociale, dont les recettes sont constituées par des cotisations, est adopté par l'Assemblée nationale via la loi de financement de la Sécurité sociale (LFSS).

Au sein de la LFSS, les parlementaires cadrent la progression des dépenses d'assurance maladie par l'adoption d'un objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM). L'ONDAM, qui est réparti en plusieurs catégories, comporte trois grands volets de dépenses : les soins de ville, l'hôpital et le médico-social. Ainsi l'ONDAM 2016 a été fixé à 185 milliards d'euros, en progression de 1,75 % par rapport à l'année précédente.

La CGT dénonce la mainmise de l'État sur le budget de la Sécurité sociale dans une logique de maîtrise comptable des dépenses de santé à l'inverse de la satisfaction des besoins. Elle revendique la libre gestion du produit des cotisations sociales par des administrateurs de caisses élus par les salariés, comme cela avait été conçu initialement (Conseil national de la Résistance).

DES SERVICES TAILLÉS SUR MESURE POUR RÉDUIRE LES DÉPENSES

La répartition de l'enveloppe des soins de ville est négociée par les caisses de sécurité sociale avec les professionnels de santé.

Les enveloppes des dépenses hospitalières et médico-sociales, financées par l'assurance maladie, sont gérées par les agences régionales de santé (ARS), créées en 2010 par la loi Bachelot « Hôpital, patients, santé et territoires » (loi dite HPST du 21 juillet 2009), par la fusion des anciens services déconcentrés de l'État (DDASS et DRASS) et des agences régionales de l'hospitalisation (ARH) créées par Juppé en 1996, avec une partie des caisses d'assurance maladie. Les ARS sont des établissements publics de l'État qui emploient des fonctionnaires d'État, des contractuels de droit public et des agents de droit privé originaires des caisses de sécurité sociale.

Les ARS ont été créées avec l'objectif affiché d'améliorer « l'efficience » du système de santé, grâce à un pilotage régional unifié, au décroisement des politiques concernant la ville et l'hôpital, le sanitaire et le médico-social, la santé publique et les soins et à une priorité donnée à « la gestion du risque », un terme issu du secteur des assurances repris par la Caisse nationale d'assurance maladie dès 1990, visant à rationaliser la production et la consommation de soins. Cette construction administrative est intervenue après la mise en place de nombreux outils destinés à suivre les dépenses au plus près. On peut citer pour les établissements hospitaliers en 2003 la tarification à l'activité (T2A) avec laquelle les ressources des établissements

LA CGT DÉNONCE LA MAINMISE DE L'ÉTAT SUR LE BUDGET DE LA SÉCURITÉ SOCIALE DANS UNE LOGIQUE DE MAÎTRISE COMPTABLE DES DÉPENSES DE SANTÉ À L'INVERSE DE LA SATISFACTION DES BESOINS.

sont calculées à partir d'une estimation de leurs activités et donc des recettes escomptées ; pour le secteur médico-social (établissements pour personnes âgées ou handicapées), en 2005 la création de la Caisse Nationale de Solidarité pour l'Autonomie (CNSA) chargée entre autres de définir des priorités dans les dépenses.

Mais les dépenses de santé ne peuvent être réduites dans cette optique qu'en diminuant l'offre, c'est-à-dire en restreignant l'accès aux services pour les usagers, notamment aux services de proximité. En réalité, les difficultés de financement des dépenses de santé sont bien plus liées à un défaut de recettes (niveau des salaires, chômage, exonérations des cotisations sociales) qu'à un dérapage des dépenses dont la croissance obéit à des logiques structurelles (vieillesse de la population, progrès de la médecine et de la technique etc.). D'où une bien maigre efficacité des ARS elles-mêmes dans la pratique au regard des résultats escomptés dans un contexte de restrictions budgétaires continues depuis des années. Il arrive qu'un inspecteur de l'ARS fasse une observation le matin à un établissement sur le niveau préventif trop élevé des dépenses, et une autre l'après-midi au même établissement sur le niveau de qualité du service rendu qui serait insuffisant...

LA SANTÉ, UN BESOIN VITAL AU CONFLUENT DE MULTITUDES DE POLITIQUES

Les principales missions des agences régionales de santé sont les suivantes :

- la planification de l'offre de soins (implantation des établissements et services, nombre de lits) ;
- l'allocation de ressources aux établissements et services ;
- le contrôle de la qualité des services ;
- la veille sanitaire, alertes, gestion des crises sanitaires ;
- l'organisation des soins de premier recours : prévention, dépistage, prise en charge des symptômes courants, permanence des soins ;
- la prévention et promotion de la santé ;
- l'organisation des parcours de soins ;

- la santé environnementale : eau potable, habitat ;
- la gestion du risque.

L'État n'est pas le seul acteur administratif dans le domaine de la santé. Ainsi les Conseils départementaux jouent un rôle non négligeable avec la protection maternelle et infantile, les maisons départementales des personnes handicapées ou encore la participation financière aux postes d'aides-soignants dans les établissements hébergeant des personnes âgées dépendantes (EHPAD).

Dans leur activité, les agents des ARS sont amenés en permanence à agir de concert avec d'autres services de l'État, des collectivités territoriales, des établissements hospitaliers, des organismes de sécurité sociale. Le budget des EHPAD en fournit un exemple ; ce budget comporte trois volets : l'hébergement, la dépendance, les soins. Les deux premiers volets sont tarifés par les Conseils Départementaux ; l'enveloppe soins est approuvée par l'ARS et mise en paiement par la sécurité sociale.

Depuis trente ans, la législation et la réglementation n'ont cessé de changer la donne, dans l'objectif d'encadrer toujours plus strictement les dépenses dans l'espoir de les réduire. La constitution des ARS, qui a institué une coupure entre les volets sanitaires et sociaux d'une part et qui s'est focalisée sur la gestion du risque, est un non-sens. Les déterminants de santé sont à rechercher, non pas dans le fonctionnement des établissements et services, mais dans la société : précarité, pauvreté, habitat insalubre, mode d'alimentation, pollution, souffrance au travail etc. Or, non seulement les ARS ont vu toutes les problématiques sociales exclues de leur champ de compétence, mais dans la logique consistant à réaliser toujours plus d'économies, les moyens attribués à la prévention sont en diminution constante et les services de santé environnementale – les services techniques chargés du contrôle de la qualité de l'environnement – ont été marginalisés au sein des ARS car ils n'émargent pas sur le budget de la sécurité sociale et ont été réduits bien souvent à de simples variables d'ajustement pour les plafonds d'emplois des effectifs !

RECRÉER DES SERVICES FONDÉS SUR LA SATISFACTION DES BESOINS

Le partage des compétences entre les différents acteurs de la santé est une question complexe qui renvoie à plusieurs critères : légitimité, financement, objectifs politiques.

L'État est le seul légitime pour conduire une politique nationale de santé publique. À ce titre, il doit garantir à la population un égal accès à des services de santé, de proximité et de qualité. Il doit à cet effet :

- assurer les conditions sociales du bien-être de la population ;

L'ÉTAT EST LE SEUL LÉGITIME POUR CONDUIRE UNE POLITIQUE NATIONALE DE SANTÉ PUBLIQUE

- prendre toutes les mesures nécessaires pour faire régresser les maladies évitables et empêcher la propagation des épidémies ;
- mettre en place les équipements et services nécessaires, assurer leur bon fonctionnement et procéder à des contrôles.

Du fait de la convergence d'interventions de multiples acteurs dans le domaine de la santé, de nombreuses questions restent aujourd'hui posées. Quelques exemples :

- Faut-il ou non créer un risque « dépendance », soit un cinquième risque de sécurité sociale, au même titre que la maladie ou la vieillesse ?
- Est-il juste de faire peser le poids financier des investissements immobiliers des établissements de santé sur la Sécurité sociale ou bien ces investissements doivent-ils être assurés par l'État ?
- Compte tenu de l'évolution de la démographie médicale, quelle intervention de l'État pour garantir la présence de médecins en nombre suffisant dans tous les territoires ?

En tout état de cause, la loi HPST de 2009 doit être abrogée. De nouveaux services locaux doivent être mis en place avec les modalités suivantes :

- des services sanitaires et sociaux, sous l'autorité du préfet, seule autorité locale compétente pour intervenir sur l'ensemble des déterminants de santé ;
- les actions de prévention et de santé environnementale doivent être inscrites comme des priorités de l'action publique ;
- la gestion du risque doit être confiée à la Sécurité sociale, seule légitime pour répartir le produit des cotisations sociales ;
- les instances dites de « démocratie sanitaire » installées par les ARS, aujourd'hui purement formelles et sans pouvoir, doivent laisser la place à des instances dotées d'un véritable droit de regard et d'intervention pour les usagers, les élus et les organisations syndicales. ♦



>> POUR UNE SÉPARATION DU DROIT À L'EMPLOI ET DE L'INDEMNISATION DU CHÔMAGE

R. Bardaji UGFF-CGT, N. Potavin fédération CGT des organismes sociaux

Pôle-emploi a été créé en 2008, dans le cadre plus général de la révision générale des politiques publiques (RGPP) dans le but de réduire les dépenses publiques et afin d'opérer des coupes sombres dans les budgets de la protection sociale. La création de Pôle-emploi, par la fusion de l'ANPE et des Assedic, porte dans son acte de naissance la casse du service public de l'emploi (SPE) et le démantèlement du régime d'assurance chômage.

Dans le prolongement de ces objectifs, face aux conséquences des politiques d'austérité et à l'incapacité volontaire dans laquelle se trouve le gouvernement pour développer l'emploi et combattre efficacement le chômage, le risque est important de voir l'État se défaire sur les régions de ses responsabilités en matière de politiques publiques de l'emploi.

Pour la CGT, s'il est certain que la diversité des situations rencontrées dans les territoires doit effectivement être prise en compte, il est incontestable que la régionalisation des politiques de l'emploi, voire de Pôle-emploi, constituerait un recul grave du principe d'universalité qui fonde le service public de l'emploi. Il y a là manifestement le risque que les services rendus au public diffèrent d'une région à l'autre portant atteinte à l'égalité d'accès au service public des citoyens sur l'ensemble du territoire.

>> UN DÉSENGAGEMENT CROISSANT DE L'ÉTAT

Une plateforme commune État-Association des régions de France (ARF) qui ne fait pas grand bruit mais qui pourtant est de grande importance, a été signée le 30 mars 2016.

Cette nouvelle forme de négociation, de « partenariat » entre l'État et les Régions a lieu hors processus législatif, et donc en dehors de tout processus démocratique, au nom du pragmatisme et de l'innovation !

C'est ainsi que Pôle emploi est mis au service « des stratégies économiques mises en œuvre par les Régions », ce que la loi NOTRe n'envisageait pourtant pas !

C'est ainsi que les conseillers entreprise de Pôle-emploi auront vocation à être les ambassadeurs de ces stratégies. Un changement majeur, non seulement dans la vision de leur fonction mais aussi dans l'évolution de Pôle-emploi, établissement public national qui jusqu'à présent mettait en œuvre des politiques nationales de traitement du chômage définies par l'État et déclinées régionalement et territorialement par les DIRECCTE et les préfets à travers « la stratégie régionale de l'emploi » dans le cadre du service public de l'emploi. Pour les régions, ce qui prévaut c'est le schéma régional de développement économique d'innovation et d'internalisation (SRDEII) en cours de construction dans toutes les nouvelles régions et qui doit être finalisé à la fin de l'année.

Ne nous y trompons pas, nous changeons d'univers ! Au prétexte, de mener des politiques au plus près des territoires, des besoins des entreprises et des salariés, l'État abandonne progressivement toute compétence

L'ÉTAT ABANDONNE PROGRESSIVEMENT TOUTE COMPÉTENCE DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES DE L'EMPLOI.

dans les politiques publiques de l'emploi. Après avoir lâché la formation professionnelle, l'orientation, le développement économique, la gestion des fonds européens, l'emploi suit.

De plus, nous affirmons nettement qu'en aucun cas, le marché ne peut garantir ce droit, pas plus que l'élargissement en cours des activités de placement des chômeurs à toute sorte d'opérateurs privés de placement (OPP), entreprises d'intérim, cabinets français ou étrangers, sous couvert d'ouverture à la concurrence.

Nous ne devons pas l'accepter.

>> POUR QUE L'ASSURANCE CHÔMAGE ET SON INDEMNISATION RELÈVENT DE LA PROTECTION SOCIALE

En matière d'assurance chômage et d'indemnisation des privés d'emploi, la CGT combat résolument les politiques dites d'activation des dépenses passives (du chômage) : l'orientation gouvernementale et patronale, reprise hélas à leur compte par certaines confédérations syndicales, vise à dégrader sensiblement les principes du régime d'assurance chômage, alimenté par les cotisations des travailleurs.

Nous restons fermement attachés et fidèles au principe fondateur que la CGT défendait, et qui n'a été que très imparfaitement suivi dès la création du régime : l'assurance chômage relève de la protection sociale ; elle doit être une des composantes d'une protection sociale rénovée, conforme aux principes fondateurs et à la Constitution de notre pays, et débarrassée des perversions qui l'éloignent des salariés par le biais des logiques comptables.

Il est primordial de constituer l'indemnisation du chômage en cinquième droit couvert par la sécurité sociale.

Pour le Conseil national de la Résistance, cette idée n'avait rien d'administratif. Elle était l'aboutissement d'une réflexion politique intégrée au financement du régime général de sécurité sociale mais qui pour ce risque-là n'a pas été intégré dans les ordonnances de 1945 : répondre socialement aux accidents de la vie par une juste redistribution des richesses produites à l'entre-

L'INDEMNISATION DU CHÔMAGE EST UN DROIT DES TRAVAILLEURS

prise par la voie du salaire socialisé.

L'indemnisation du chômage est un droit des travailleurs. Ce droit doit être garanti dans le cadre de la protection sociale, géré majoritairement par les représentants élus des salariés, et surtout pas par le secteur marchand et les compagnies d'assurances.

C'est tout à l'opposé des choix qui sont faits, en exonérant les entreprises de leur responsabilité dans le chômage et la précarité croissante, en augmentant les contraintes sur les chômeurs (même sous couvert d'accompagnement personnalisé), en dégradant l'indemnisation des chômeurs.

C'est également la nécessaire mise en cause des politiques qui vont du plan d'aide au retour à l'emploi en 2001 et de « l'activation des dépenses passives », des « droits et de devoirs des chômeurs » et du « contrôle » des chômeurs indemnisés qui n'ont depuis cessé d'être complétés, principalement à l'initiative de l'État (par exemple avec le dispositif d'offre raisonnable d'emploi en 2008) ou de Pôle emploi (contrôle renforcé en 2015).

>> DÉTOURNEMENT D'OBJET DES COTISATIONS

En parallèle de ces orientations politiques, la structure des ressources du service public de l'emploi s'est transformée radicalement et rapidement. Nulle avant 1996, la contribution de l'Unedic représentait 10,8 % des ressources de l'ANPE en 2001, et 62,9 % de celles de Pôle emploi en 2015. Cette proportion est désormais plus de deux fois supérieure à la dotation budgétaire que l'État verse à l'acteur central du service public de l'emploi. La convention tripartite 2015-2018 prévoit que l'État verse un montant maximum de 1,51 milliard d'euros par an durant les trois années couvertes par la convention, tandis que l'Unedic devra contribuer pour 3,2 milliards d'euros en 2015, et jusqu'à plus de 3,6 milliards d'euros en 2018 si les recettes de cotisations s'établissent conformément aux prévisions de l'Unedic¹. Selon les termes de la loi, l'Unedic participe — au minimum pour 10 % de ses recettes de cotisations — au financement de Pôle emploi.

En d'autres termes la loi ayant créé Pôle emploi a dé-

placé la charge du financement d'un service public universel par le budget de l'État vers la trésorerie de l'assurance chômage qui est alimentée par des cotisations sociales, c'est-à-dire par des prélèvements sociaux destinés à fournir un revenu de remplacement aux travailleurs involontairement privés d'emploi.

Autrement dit le produit des cotisations d'assurance chômage est détourné de son objet et se substitue pour partie au financement du Service public par l'impôt.

Une telle situation n'est pas acceptable.

>> REVENDICATIONS CGT

De fait Pôle emploi a bien contribué aux attaques contre le service public de l'emploi (SPE) et la protection sociale. C'est pour cela que la CGT continue à combattre la fusion et revendique en lieu et place de Pôle emploi :

— La mise en place d'un véritable SPE avec pour missions fondamentales l'aide à la recherche d'emploi choisi, l'orientation et la formation (en lien avec l'AFPA et l'Éducation nationale), s'adressant aux demandeurs d'emploi et aux salariés en activité. La justice et l'efficacité requièrent de financer le service public de l'emploi par l'impôt.

— L'indemnisation du chômage doit être garantie à tous les salariés privés d'emploi, ce système d'indemnisation devant relever de la protection sociale, financé par les cotisations sociales, et géré par les salariés.

— L'articulation entre le service public de l'emploi (services déconcentrés du travail, et établissements sous tutelle, dont Pôle emploi), l'assurance chômage, les collectivités territoriales est indispensable, dans le respect et le renforcement des missions respectives de chacun des services. C'est une bataille majeure pour tous ceux qui militent en faveur d'une juste indemnisation des chômeurs et pour un service public de l'emploi répondant véritablement aux attentes de ses usagers. ♦

LE PRODUIT DES COTISATIONS D'ASSURANCE CHÔMAGE EST DÉTOURNÉ DE SON OBJET ET SE SUBSTITUE POUR PARTIE AU FINANCEMENT DU SERVICE PUBLIC PAR L'IMPÔT

1— Données chiffrées issues de la note de : Bruno Coquet, *L'assurance chômage doit-elle financer le Service public de l'emploi?*, OFCE, les notes, N° 58/22 février 2016





FONCTION PUBLIQUE

ÉDITEUR DE LA PUBLICATION :

UGFF-CGT

Cette publication constitue un supplément au numéro 246, daté septembre 2016, de *Fonction publique* publication de l'UGFF-CGT. Elle ne peut être vendue séparément du numéro courant.

SIRET : 784 312 043 00036

ADRESSE POSTALE : 263, Rue de Paris

case 542 - 93 514 MONTREUIL CEDEX

TEL. : +33155827756

MEL : ugff@cgt.fr

SITE : www.ugff.cgt.fr

DIRECTEUR DE PUBLICATION :

Stéphane Julien

SECRÉTAIRE DE RÉDACTION, PAO :

Stéphane Jéhanno

COMITÉ DE RÉDACTION :

Christophe Delecourt, Stéphane Jéhanno, Stéphane Julien, Catherine Marty, Céline Verzeletti, Douniazed Zaouche

CREDIT PHOTOS : © Bapu shou

CREDIT ILLUSTRATIONS : © SAMOLEVSKY / FOTOLIA

IMPRIMEUR :

RIVET PRESSE EDITION SARL

SIRET : 405 377 979 00019

ADRESSE POSTALE : BP 15577

24 rue Claude-Henri Gorceix

87022 Limoges Cedex 9

TEL. : 05 55 04 49 50 – **FAX :** 05 55 04 49 60

accueil@rivet-pe.com

AUTRES MENTIONS

Dépôt légal : À parution

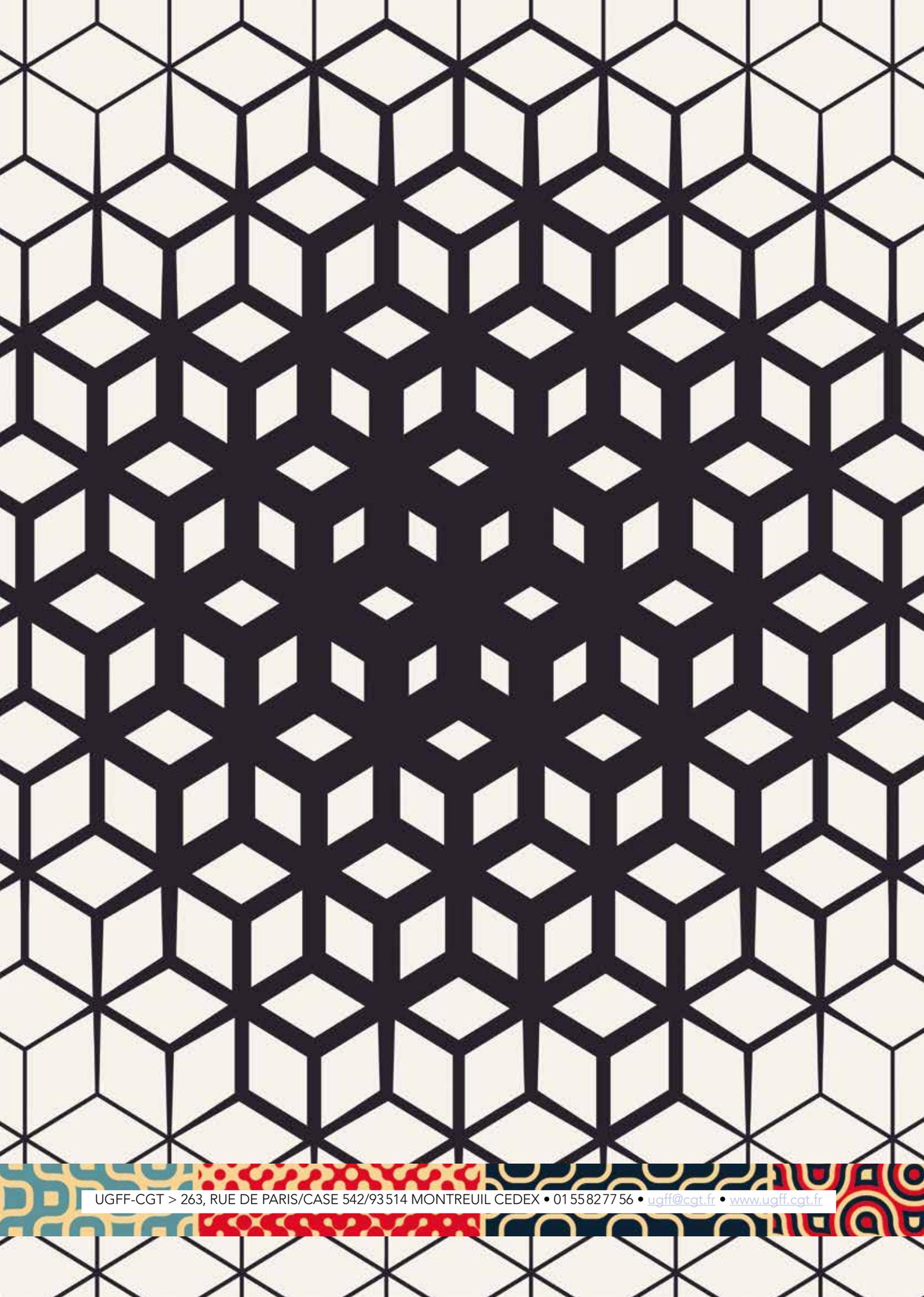
ISSN : 0762-9044

Prix de vente : 1,50 €

Périodicité : Mensuel

Date de parution : Sur couverture

numéro de CPPAP : 0917-S-06197



UGFF-CGT > 263, RUE DE PARIS/CASE 542/93514 MONTREUIL CEDEX • 01 55 82 77 56 • ugff@cgt.fr • www.ugff.cgt.fr