

Une dimension essentielle pour un nouveau projet européen

par Michel Rizzi

On entend souvent dire que « la construction européenne est en panne ». Mais l'urgence n'est pas le prolongement institutionnel supranational nécessaire à l'achèvement du grand marché unique auquel a été malheureusement réduit le projet européen. L'urgence est à enraciner la construction européenne dans les aspirations des peuples qui la composent. La réponse à leurs besoins communs de services publics, modernes et répondant efficacement aux défis de société d'aujourd'hui est une des voies à suivre pour construire une Europe plus sociale.

A l'occasion de la présidence française de l'Union Européenne, il s'agit de promouvoir cette orientation et de faire reculer concomitamment la logique libérale aujourd'hui dominante et réaffirmée lors du sommet de Lisbonne.

Mettre en exergue les besoins de service public

C'est en partant des besoins communs à tous les peuples que l'on peut faire reconnaître à l'échelle européenne la notion de service public et lui donner un contenu en précisant ses missions. Dans le contexte d'aujourd'hui, ces missions englobent celles d'origine, mais recouvrent aussi d'autres aspects.

C'est bien sûr d'abord l'égalité de traitement et d'accès pour tous les usagers aux biens les plus fondamentaux (par les péréquations tarifaires et les politiques d'aménagement du territoire), mais en mesurant que les mutations de la société (nouvelles technologies, évolution des modes de



Pourquoi ne pas défendre l'idée de « monopole public national et européen » sur les grandes infrastructures de réseaux ?

vie) poussent à appliquer ces principes à des champs nouveaux.

Dans un monde de plus en plus interdépendant, il s'agit aussi de s'inscrire dans une logique de développement durable, favorisant le co-développement des peuples ainsi que l'économie et le renouvellement des ressources naturelles.

Dans une société marquée par la fracture sociale et le chômage massif, le service public doit intégrer comme nouvel objectif l'action pour le développement de l'emploi qualifié, la lutte contre les exclusions et la pauvreté. Plus largement, il s'agit de considérer la contribution au progrès social comme une mission de service public en tant que telle.

Enfin, il y a l'exigence de promotion de la démocratie, à travers la question des pouvoirs et des modalités de

décisions en matière de service public et de gestion des entreprises chargées de l'assurer. Cela revient à parler de droits à exercer pour les usagers, les élus, les salariés.

Faire la critique des conceptions qui ont prévalu jusqu'ici

Au lieu de partir des expériences nationales diversifiées pour tirer le meilleur de chacune (l'expérience française des entreprises publiques nationales et l'expérience allemande de services publics décentralisés au niveau des *länder* par exemple) et construire progressivement, par la coopération, un modèle européen de service public, la dominante libérale a imposé la fin des monopoles publics et la mise en concurrence sous domination des marchés financiers.

Ainsi, par la technique des « direc-

tives » ouvrant l'obligation des « transpositions en droits nationaux » (et même si elle ne se mêle pas du statut des entreprises et des formes de propriété), la Commission Européenne a poussé les Etats nationaux vers les processus d'ouverture du capital des entreprises publiques et vers les privatisations. Il s'agit d'une construction qui nie l'histoire des peuples et leurs spécificités.

Par ailleurs, la notion de service public n'est pas reconnue. Seule la reconnaissance du concept d'« intérêt général » sous pression des résistances sociales a permis de fixer des limites à la déréglementation des services publics.

Mais l'« intérêt général » n'est pas le « service public » que la Commission continue d'ignorer : il renvoie à l'idée qu'aussi bien l'entreprise privée que l'entreprise publique peut préserver l'intérêt général et assurer le service public, pour peu que s'exercent sur elle des contraintes contrôlées par un « régulateur » rigoureusement indépendant des entreprises elles-mêmes et des États et garantissant la concurrence.

Le « service universel » (accessible à tous) défini dans ce cadre n'est en fait qu'un service minimum sans rapport avec les exigences d'aujourd'hui.

Enfin, la mise en concurrence sous domination des marchés financiers tourne le dos aux besoins.

Toutes les réformes en cours des services publics – directives européennes et réorganisations concrètes accompagnant les transpositions en droits nationaux – ont été présentées dans l'intérêt des usagers : la concurrence devait entraîner la baisse des tarifs, les réorganisations devaient permettre de gagner en efficacité pour un meilleur service, les rapports entre directions et agents des services publics seraient placés sous le principe du contrat dont l'objet serait la satisfaction de l'utilisateur. La réalité, en France et en Europe, montre une évolution inverse : partout, c'est la dégradation.

Tout le monde s'accorde aujourd'hui sur le caractère catastrophique des déréglementations-privatisations en Grand-Bretagne (particulièrement dans les transports autour desquels s'est jouée la récente élection d'un Maire de Londres, travailliste portant une violente critique de gauche de Tony Blair) : suppression massive d'emplois, dégradation des services,

hausse des tarifs (sauf pour le gaz). En France, bien qu'avec une expérience plus récente, les mêmes tendances sont à l'oeuvre. La concurrence des opérateurs privés, en s'exerçant sur les activités les plus rentables (les services aux entreprises et les services nouveaux à haute valeur ajoutée envers les particuliers solvables) pousse les opérateurs publics à s'engager dans cette véritable guerre économique en exerçant une pression sur leurs coûts salariaux (emploi, salaires et conditions de travail), en remettant en cause les vieilles péréquations financières, ce qui se traduit par la tendance à la hausse des tarifications aux particuliers et en dégradation de la couverture du territoire (voir encadré).

Proposer des objectifs pour la présidence française de l'Union Européenne

Faire le bilan de la décennie de déréglementation est un vœu émis par le Parlement Européen lui-même, mais toujours rejeté par la Commission.

Il s'agirait de faire un bilan comparé par pays :

- des résultats en matière d'emploi ;
- des tarifications (en distinguant

tarifs aux entreprises et tarifs aux usagers domestiques) ;

- de la qualité des services rendus,
- des conséquences en matière d'aménagement des territoires ;
- de la gestion des ressources naturelles.

La remise en cause du caractère antidémocratique des procédures actuelles s'impose également.

En effet, les directives, une fois acceptées par les réunions interministérielles – donc par les Etats nationaux – deviennent par transposition obligatoires et irréversibles, bien que les peuples ne se fassent de leurs effets qu'une expérience *a posteriori*. Jusqu'ici, tous les examens faits en conseils interministériels quant à l'application des directives n'ont servi que d'occasion à la Commission pour lancer de nouvelles étapes d'ouverture des marchés et de mise en concurrence.

Nous pouvons utilement relancer notre proposition datant de la campagne des Européennes : le droit à pétitionnement citoyen qui au-delà d'un certain seuil, entraînerait obligation pour l'État concerné de demander la renégociation des textes Européens et, pour l'Union Européenne, du réexamen de ces textes (ici, les directives).

Servir l'ensemble des usagers

Il convient de distinguer deux sortes d'usagers des services publics, en cherchant pour chacun d'eux quels rapports établir avec le service public en faveur de l'emploi et de la croissance, pour la résorption du chômage, des précarités, des exclusions, de la pauvreté.

Il faut donc certes privilégier l'intérêt des usagers domestiques, mais aussi traiter des entreprises en tant qu'usagers.

Pour les usagers domestiques, il s'agit de redéfinir le champ des services à couvrir par le « droit d'accès pour tous » dans des conditions tarifaires accessibles qui excluent la sanction par la solvabilité du « client » sur le marché, qui conduit à une diffusion inégalitaire et élitiste.

C'est intégrer au service public les produits les plus récents des nouvelles technologies : l'exemple le plus évident est l'Internet dans les télécoms, mais on peut en trouver bien d'autres, par exemple dans la santé, l'enseignement, les transports, l'audiovisuel, etc...

C'est aussi apporter une réponse spécifique aux usagers pris dans les mécanismes d'exclusion-pauvreté : par exemple la gratuité pour certaines catégories sociales et de service (transport pour les jeunes sans emploi et les chômeurs) ou l'interdiction des coupures de produits ou services de première nécessité (électricité, gaz, eau, téléphone). C'est enfin, au-delà du traitement urgent des exclusions, la résorption nécessaire des inégalités de revenus, avec la définition de « tranches sociales » de tarification.

Pour les entreprises en tant qu'usagers, il s'agit d'élargir le service aux besoins de l'économie moderne : par exemple le conseil et la maintenance dans les choix technologiques et organisationnels (élargir le service « au-delà du compteur » pour l'électricité ou le gaz ; élargir le service aux logistiques commerciales, informatiques et plurimodales dans les transports, etc.). Il s'agit aussi de chercher à moduler les systèmes de tarification à partir de critères favorables à la création d'activités nouvelles et d'emplois qualifiés (sur le même modèle que ce que nous proposons en matière de crédit, voire de fiscalité et de prélèvements sociaux sélectifs). Dans ce domaine, les PME-PMI devraient être une préoccupation privilégiée. ■

Il convient aussi d'élaborer de nouvelles directives pour construire de véritables services publics européens.

Le progrès social et la coopération doivent se substituer à la concurrence comme objectifs fondamentaux des directives. Plusieurs dispositions concrètes de l'édifice européen concernant les services publics peuvent être infléchies dans cette perspective.

• **Exiger d'élargir le champ du « service universel » par la reconnaissance de nouveaux droits de l'Homme**

Poser le problème en termes de conquête de nouveaux droits est le moyen de rassembler les forces progressistes dans une Europe marquée par des conceptions très diversifiées en matière de service public.

Il s'agit d'imposer la reconnaissance des droits d'accès à l'énergie, aux transports, aux moyens de communication, à l'eau, à la santé, à l'éducation,...

Ces nouveaux droits doivent notamment concerner les services permis par les technologies modernes (par ex : Internet pour les Télécom, comme Lionel Jospin en a lui-même exprimé la nécessité).

D'autre part, leur concrétisation implique de prévoir des modalités de lutte contre les exclusions et la pauvreté (interdiction des coupures et mise en place de tranches sociales de tarification ; gratuité de certains services pour les chômeurs, etc.).

• **Défendre le principe de subsidiarité appliqué aux services publics**

Chaque pays doit en effet rester maître du type d'organisation économique à mettre en place pour concrétiser les droits ainsi définis :

L'application de ce principe justifie la défense des entreprises publiques en situation de monopole qui est au cœur de la conception française de service public.

Ce pourrait être particulièrement utile pour l'institution de droits de contrôle renforcés pour les syndicats, usagers et élus, y compris dans les entreprises privées intervenant dans les services publics.

Rappelons que, même si les transpositions françaises vont au-delà des exigences des directives, il reste que la France est le pays qui a le plus résisté à la déréglementation totale et aux privatisations (au grand dam de

Partout, la pression de la concurrence

Dans les Télécom où la loi de transposition date de 1996, le « service universel » dont France Télécom a la charge a été réduit au minimum (le bottin, les cabines téléphoniques, le téléphone ordinaire). Les tarifs ont substantiellement évolué en faveur des gros consommateurs (les entreprises à l'international) et au détriment des usagers domestiques faiblement consommateurs (le local et le national, la part en hausse de l'abonnement dans la facturation). Le « service universel » lui-même est mis en cause (à nombre égal, redéploiement des cabines sur les zones urbaines et désengagement en secteur rural, incitation des nouveaux demandeurs ruraux à choisir le téléphone portable pour ne pas avoir à tirer de lignes nouvelles), l'Autorité de Régulation des Télécom ne portant des arbitrages qu'en faveur des opérateurs privés (interdiction faite à France Télécom de pratiquer un tarif particulièrement bas d'accès à Internet ; pression au dégroupage et en faveur de l'accès des privés à la « boucle locale » de France Télécom pour le haut débit (Internet), etc.).

Dans l'Énergie (où la loi de transposition Electricité n'a pas encore été complétée de ses décrets d'application et où celle concernant le gaz ne sera débattue que fin 2000), on retrouve les mêmes risques que pour les Télécom avec la distinction entre gros consommateurs (les « clients éligibles » pouvant choisir leurs fournisseurs en faisant jouer la concurrence), et cela malgré les limitations positives imposées par le groupe communiste à l'Assemblée par rapport à une transposition qui va néanmoins au-delà des exigences de la directive.

Dans les Transports et malgré les résistances efficaces exercées par Jean Claude Gaysot (parmi les « corridors fret » libéralisés voulus par l'Europe, seul celui imposé par la France et mettant en oeuvre une vraie coopération de services publics, reçoit un trafic significatif), la pression se fait forte pour pousser plus avant la libre circulation des trains privés de fret (la Commission Européenne pousse dans ce sens, mais également RFF, dont l'existence en France découle de l'exigence européenne de découplage des « infrastructures » et de « l'exploitation »).

Dans la Poste, la directive en préparation au plan européen achèverait une libéralisation quasi totale des activités postales livrées à la concurrence (quasi totalité du courrier, publipostage, courrier transfrontalier). La direction de la Poste anticipant la transposition prévue pour 2002-2003 réorganise ses services et son réseau en fermant notamment un nombre grandissant de bureaux de poste en milieu rural. ■

la Commission, des opérateurs privés et étrangers, de la droite).

• **Démocratiser les « autorités de régulation » et en faire de véritables garants-promoteurs du service public**

Les autorités de régulation sont actuellement dominées par les experts et par les représentants gouvernementaux. Jusqu'ici, elles ne font qu'organiser la concurrence en faveur de la montée en puissance des opérateurs privés contre les opérateurs publics quand ils existent (en France particulièrement), et donc au détriment du service public (Il est significatif que dans le domaine de l'eau où dominent les groupes privés, l'Europe ne dise rien sur la régulation nécessaire à une vraie concurrence).

Le rôle et la composition des autorités de régulation doivent radicalement changer : elles doivent devenir un instrument citoyen d'évaluation et de contrôle des services publics (définition des prestations attendues, des structures à mettre en place, des prio-

rités d'investissement, de vérification de la qualité). Il faut proposer leur démocratisation : renforcement du rôle des élus locaux (et pas seulement des parlementaires) et du rôle des associations de consommateurs, des organisations syndicales.

• **S'appuyer sur la séparation voulue par l'Europe entre infrastructure de réseaux et exploitation du service public livrée à la concurrence pour proposer une véritable maîtrise publique des infrastructures**

Une des conséquences les plus négatives de la guerre économique (pression sur les tarifs d'accès aux réseaux, évolutions technologiques permettant des alternatives et des temps de retour réduits de l'investissement), est le gâchis d'investissement dans des équipements concurrentiels, mais coûteux et pouvant faire doublon ou pour le moins surdimensionnés au détriment d'un aménagement plus large du territoire à coûts équivalents.

On peut aller légitimement à l'idée

de « monopole public national et européen » sur les grandes infrastructures de réseaux (transports, énergies, télécom) et retenir dans ce cadre l'idée de programmes de grands travaux créateurs d'emplois en Europe.

• **Faire reconnaître l'intérêt d'avoir des opérateurs publics**

A partir de l'expérience française de transposition qui confirme l'existence d'« opérateurs publics » dont le capital doit rester majoritairement contrôlé par l'État, on peut en proposer l'extension aux autres pays en tant que contrepois nécessaire à la concurrence et garants du service public (il est frappant de constater que les spécificités françaises sont si fortes que même un gouvernement de droite – voir la loi Borotra sur les télécom en 1996 – a dû confirmer le rôle de France Télécom et son contrôle public à 51%).

• **Etendre à l'ensemble des opérateurs les dispositions sociales les plus avancées du secteur**

Cette mesure doit figurer dans les directives pour éviter que la mise en compétition des opérateurs ne se traduise par le dumping social pour les personnels des entreprises. Il s'agit d'imposer, dans le cas de l'ouverture d'un secteur d'activité à de nouveaux opérateurs, l'obligation pour ceux-ci de s'aligner a minima sur les normes sociales en vigueur, en termes de grilles de salaires, de systèmes de retraite et de protection sociale, de qualification des emplois, d'exigences de formation, de garanties collectives et de droits de regard sur les gestions.

Préparer une initiative à l'échelle européenne

Il y a besoin de faire reculer le sentiment de fatalité qui accompagne le processus de déréglementation, et de crédibiliser l'idée de changer le contenu des textes européens sur les services publics. Pour cela, il faut travailler à rassembler des forces à l'échelle de l'Union, en partant des besoins communs à l'ensemble des peuples qui la composent.

L'organisation de l'initiative que le PCF envisage pour l'automne en y invitant des forces progressistes européennes (partis politiques, organisations syndicales, réseaux de citoyens) peut y contribuer. La question des services publics serait un des sujets majeurs abordés à cette occasion. ■

Economie et finances : quelle réforme du ministère ?

par Jean-Marc Durand

Le projet de réforme du Ministère des Finances et de l'industrie (MEFI) a provoqué de fortes interrogations parmi les personnels, les élus mais aussi bon nombre d'usagers. Les premières réponses apportées par le Ministre, tant en ce qui concerne l'implantation des services que les effectifs, n'avaient visiblement pas apporté satisfaction. Elles ne suffisaient effectivement pas à lever les craintes et les oppositions. Il faut dire que ce projet de réforme, appelé « mission 2000 » touchait au plus profond de la culture de service public qui existe au sein du Ministère des Finances, y compris parmi le haut encadrement, mais également dans l'ensemble de la population française.

Une première étape pour le gouvernement et M. Sautter consistait en une adaptation, une mise en cohérence de l'organisation et des missions de ce ministère avec les grandes orientations économiques et financières de l'Union européenne.

Un test pour la « modernisation » de la fonction publique d'Etat...

Placées sous les auspices des traités de Maastricht et d'Amsterdam, les orientations de l'UE s'incarnent particulièrement dans une politique de libéralisation des échanges de biens et de services ainsi que des flux financiers. Elles impliquent, soit un desserrement des contrôles existants, soit le « non-interventionnisme » sur les formes nouvelles du marché. On comprendra dans ce contexte, que les contrôles nationaux dont a la charge le MEFI soient contraints à « s'adapter ».

En second lieu, il était nécessaire de transformer le MEFI en un vecteur prégnant de la modernisation de l'Etat, en particulier de la fonction publique d'Etat. Pour ce faire, la phase d'adaptation devait se signaler par une forte réduction des coûts de fonctionnement, obtenue grâce à d'importantes suppressions d'emplois (jusqu'à de 25% à 30% sur 5 ans). Dès lors le « nouveau MEFI » aurait été en ordre de marche pour s'intégrer au processus de mondialisation et alimenter la financiarisation de l'économie. Contrairement aux prétentions affichées par le gouvernement, le projet de réforme du MEFI directement inspiré du dogme du trop d'Etat, aurait constitué un facteur d'accélération de la déréglementation.

De façon évidente cette réforme avait valeur de test. Son application semblait en effet très attendue. Sans doute, représentait-elle une des principales conditions à remplir pour ouvrir de prochains chantiers de restructuration, dans d'autres administrations de la fonction publique d'Etat. C'est Christian Sautter, lui-même, qui le soulignait d'ailleurs par deux fois en introduction de son exposé, devant les organisations syndicales le 27 janvier dernier : « *la réforme du ministère est en effet un enjeu formidable pour lui-même, pour ses usagers ; mais aussi pour l'Etat et le service public. (...) Le ministère est le moteur de la modernisation de l'Etat...* ».

Ainsi, au prétexte de répondre aux attentes des usagers (simplification des procédures, meilleure proximité et amélioration du service rendu) la réforme visait à une économie de moyens sans précédent au sein du

Ministère des Finances. Le gouvernement cherchait tout simplement derrière un vernis « racoleur » à installer une gestion d'austérité au sein des Finances et plus largement dans toute la fonction publique.

Il a cependant fallu que Ministres, technocrates et gouvernement se rendent à l'évidence. Les personnels, rejoints en cela par de nombreux élus locaux, ne voulaient pas d'une réforme engagée sur cette voie. La mobilisation des agents et la sensibilisation citoyenne sur ce point étaient telles que le risque politique devenait grand à persister dans les choix initiaux. On remarquera d'ailleurs à quel point l'état d'esprit social est en train de changer. Des années de privation, des années de discours sur la nécessaire austérité n'ont eu pour effet que d'accroître les inégalités et la précarité. Citoyens et salariés ont fait ce constat. Et au moment où la croissance donne des signes positifs, le discours officiel serait toujours le même, les recettes n'auraient pas changé ? Ca ne passe plus. La lutte des agents des Finances n'est pas en dehors de ce contexte. Elle en est au contraire la plus pure expression.

... et le révélateur d'un profond malaise

Exprimant de façon claire le rejet d'une telle réforme, cette lutte a en même temps révélé le profond malaise vécu depuis plus de 10 ans, par les agents de Finances. Plus de dix années au cours desquelles, de projet de réforme en projet de réforme, ils n'ont assisté qu'à une détérioration du fonctionnement de leur service public. Plus de 10 ans au cours desquels leur savoir et savoir-faire, leurs qualifications, ont été niés et jamais reconnus. Plus de 10 ans au cours desquels, chaque jour ils se posaient avec plus d'acuité la question de leur utilité économique et sociale. C'est tout ce mécontentement amassé que le gouvernement a pris de plein fouet en retour de sa réforme. Il aura quand même fallu assister à de nombreuses tergiversations et à des dizaines d'heures de négociations infructueuses avec les organisations syndicales, pour que M. Sautter annonce le 20 mars, le retrait du projet de réforme « mission 2003 ».

Est-ce à dire que toutes les velléités gouvernementales de réformer l'Etat sous l'angle prioritaire de la réduction de coûts de fonctionnement sont

« Mission 2003 » : un projet de grande ampleur

Le projet de réforme, appelé "mission 2003", était annonciateur d'un niveau de transformations jamais égalées. Dans l'histoire du ministère, on ne trouve pas de processus d'une telle ampleur permettant d'établir une comparaison utile avec les enjeux soulevés aujourd'hui. Même ce qu'on a appelé en 1968, la fusion des régies, opération ayant par exemple, donné lieu à la création de l'actuelle Direction générale des impôts, ne peut servir de référence.

Si un terme de comparaison peut être retenu entre ce projet de réforme et celui des années 1968/1970, il peut se caractériser par le souci de mettre l'appareil d'Etat et notamment son épine dorsale qu'est le ministère des finances, en phase avec l'évolution de la structuration du capital. A l'époque du capitalisme monopoliste d'Etat et compte tenu du rapport des forces existant, ont été installées des administrations centrales fortes aux commandements unifiés et disposant de services extérieurs nombreux. Aujourd'hui, sur fond de mouvement social affaibli, la fonction publique doit s'adapter à la "mondialisation". Pour y parvenir il faut tout à la fois réduire les coûts de fonctionnement, préparer des transferts de souveraineté, concentrer les services et placer les administrations dans le champ de la concurrence. ■

abandonnées ? Certainement pas ! Est-ce à dire qu'il ne faut engager aucune réforme pour répondre aux besoins nouveaux des usagers ; qu'une modernisation des administrations financières prenant appui sur les critères d'une efficacité sociale renouvelée n'est pas nécessaire ? Choisir l'immobilisme serait se mettre dans la plus mauvaise posture pour répondre aux pourfendeurs du service public et faire face aux thèses ultra capitalistes du libéralisme débridé.

Mais c'est à chacun des acteurs de la vie sociale, usagers, élus, organisations syndicales, agents des administrations financières de définir quel doit être le sens d'une vraie réforme positive.

Cela fait longtemps qu'une lutte nationale portant sur des enjeux aussi profonds ne s'était pas achevée sur une note victorieuse pour les personnels. Au bout de plus de deux mois de lutte, le projet de réforme est abandonné et le Ministre a démissionné.

C'est sur cette dynamique qu'il faut dès maintenant prendre appui pour construire avec tous ceux qui sont concernés et qui le souhaitent, les réponses appropriées tant en matière de développement des missions des administrations financières, que de leur maillage géographique.

Sortir d'une logique coût/rendement dans la Fonction publique

Depuis plusieurs années le leitmotiv des gouvernements successifs, comme des instances financières mondiales et européennes, est la réduction des coûts de fonctionnement des services publics et de la fonction publique. Cette tendance

héritée du courant de pensée néolibéral prônant une monnaie forte et soutenant le développement des pratiques spéculatives et boursières, a pour conséquence la remise en cause de la conception et de l'existence même des services publics. C'est, à grands traits, la vision anglo-saxonne du fonctionnement de la société et des rapports économiques et sociaux. C'est une régression sociale revenant sur une originalité française issue de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, et mûrie tout au long du processus historique qui a conduit à l'avènement de notre actuelle république. Ce cheminement a connu un point d'orgue au sortir de la seconde guerre mondiale avec, notamment, la publication du statut de la Fonction publique. C'est cet esprit et ces acquis que d'aucuns voudraient tout simplement briser, remettant ainsi en cause un principe fondateur de la solidarité nationale, grand pourvoyeur de lien social.

Aux finances, la réforme proposée participait de choix engageant effectivement des reculs, non seulement pour les personnels mais également pour une forte majorité d'usagers. Les administrations financières devaient se couler dans le moule d'une logique commerciale, sous le vocable hermétique de « compliance ». Théorie soutenue par M. Lépine dans son rapport sur l'étude des administrations financières et reprise dans la « mission 2003 », cette logique de la « compliance » s'appuie sur un certain nombre d'éléments qui en fondent la cohérence, à savoir :

- l'approche bon contribuable/mauvais contribuable ;
- la notion coût/rendement ;

- une structuration de l'administration fiscale en deux parties distinctes : des services pour les entreprises et des services pour les contribuables particuliers ;

- les fonctions « front office » / « back office ». C'est à dire d'une part une réception banalisée et de masse (guichets), de l'autre des spécialistes ;

- l'outil informatique (comme prétexte aux suppressions d'emplois, y compris par anticipation) ;

- les simplifications de la fiscalité (également utilisées pour justifier d'importants dégraissages des effectifs).

La logique de la compliance repose sur trois facteurs principaux. Tout d'abord, il faut soigner les bons et honnêtes contribuables « *plus nos administrations sauront prendre en compte leurs besoins et leurs aspirations, mieux sera assurée la collecte des recettes publiques* », souligne le rapport. Ensuite cela permettrait de dégager des marges en personnels pour traiter les contribuables récalcitrants. Tous nos partenaires (à savoir européens) mettent cette distinction entre contribuables bons et récalcitrants, au cœur de leur démarche d'organisation.

Au grand dam des rapporteurs de la « mission 2003 » il existe une autre appréciation de la question de l'acceptation de l'impôt. L'acceptation de l'impôt n'est en effet pas essentiellement dépendante de la façon dont l'impôt est calculé et recouvré. Elle est fondamentalement liée à la façon dont le contribuable-citoyen apprécie les effets de la fiscalité dans son ensemble (égalité devant l'impôt, répartition et utilisation du produit fiscal, etc.).

Une refonte de l'organisation « administrativo-politique » du territoire

On ne peut faire comme si rien ne bougeait en matière d'aménagement du territoire et d'organisation administrative et politique de l'Etat. En ce sens, on ne peut ignorer la loi Voynet-Chevènement du 12 juillet 1999 sur « *le renforcement et la simplification de la coopération intercommunale* ». Cette loi sous-tend une évolution de la fiscalité locale, de son assiette, de son calcul, de sa répartition. N'est pas seulement proposée une taxe professionnelle (TP) unique de zone. La taxe d'habitation comme la taxe foncière

pourront également être dévolues aux nouvelles structures intercommunales.

Par le jeu de transferts massifs de compétences vers les structures intercommunales, les communes comme les départements risquent à terme, d'être transformés en coquilles vides. On voit mal comment les Directions des services fiscaux comme les Trésoreries générales pourraient rester articulées à des structures territoriales et locales dépassées. Dans cette optique, maintenir et améliorer le maillage territorial des services des finances pourrait constituer un rempart à une forte concentration des populations autour de quelques pôles d'activité.

La réorganisation des structures régionales de la Direction générale des impôts (DGI) ne nous livre-t-elle pas un avant goût des transformations en cours au sein des autres niveaux d'aménagement du territoire ? Actuellement la DGI dispose de structures régionales calquées sur les régions politiques, soit 22 régions. A partir du 01/09/2000, les régions impôts disparaîtront au profit d'inter-régions au nombre de 9. Qui peut nier que cette restructuration de l'administration fiscale n'est pas, au moins en partie, une réponse aux technocrates bruxellois et parisiens, jugeant les régions françaises beaucoup trop petites ?

Dès lors, la mise en parallèle de l'évolution des régions fiscales avec de futures modifications des « frontières » des régions politiques est-elle totalement déplacée ? L'administration fiscale n'aurait-elle pas été en

la circonstance, à l'avant-garde d'un phénomène beaucoup plus général ?

Si des lois existent, si des textes invitant à une réorganisation de l'appareil d'Etat, des collectivités locales et territoriales sont dorés et déjà mis en application, doit-on considérer les formes d'évolutions proposées comme intangibles, relevant d'une sorte de loi divine ? N'a-t-on pas encore à pousser la réflexion quant à la validité des formes existantes (notamment communes et départements) ? Parier sur leur pérennité, certes en tenant compte des aspirations et des besoins nouveaux (participation, coopération) serait-il totalement illusoire et démodé ? Ramener tout phénomène d'évolution de ces institutions à leur disparition pure et simple ne serait-il pas par trop réducteur ? Ou alors doit-on tout simplement annoncer et programmer leur dépassement final ? Selon le type de réponse apportée à ces questions essentielles dépend aussi le sens que pourrait donner le ministère des Finances à l'évolution de la structuration de ses services extérieurs.

Quelles missions pour les administrations financières ?

Présentées le plus succinctement possible, les missions des administrations financières peuvent se regrouper en quatre grandes catégories : asseoir l'impôt ; recouvrer l'impôt ; contrôler les déclarations et les comportements (fiscaux, économiques, phytosanitaires, etc.) ; redistribuer et financer le développement de la nation.



Le « contribuable-citoyen » attend de la fiscalité qu'elle soit juste et socialement efficace.

Quatre pistes pour une réforme de progrès

1- Un service public de proximité proche des usagers

Installation d'un réseau d'hôtels des finances regroupant l'ensemble des missions (Impôts, Trésor voire Douanes et/ou DGCCRF) dans les concentrations urbaines.

Mise en place de maisons des finances en zone rurale à partir du maillage géographique des actuelles trésoreries regroupant des agents du Trésor, des Impôts et des Douanes (recettes locales)

Accueil commun du public (remplirait la fonction d'interlocuteur fiscal unique)

Cela passe par la garantie du maintien de la séparation entre l'ordonnateur et le comptable et la présence de divers réseaux de recouvrement des impôts et taxes en fonction des capacités et savoir-faire des diverses administrations financières

2- Un dossier fiscal informatique unique

Création d'un dossier informatique fiscal unique regroupant l'ensemble des données concernant un contribuable (information relative au recouvrement et à l'assiette de l'impôt)

Mise en place d'un identifiant fiscal unique qui ne saurait être le numéro de sécurité sociale (NIR) mais qui pourrait être le N° SIREN pour les entreprises et un numéro déjà existant mais non encore rendu public pour les particuliers (SPI). Ce numéro serait utilisé pour chaque contribuable dans l'ensemble des administrations financières.

Installation d'un réseau informatique commun à l'ensemble des administrations financières

3- La reconnaissance des qualifications des personnels

Nécessité de déterminer les qualifications à partir du niveau des missions à accomplir, d'un état des lieux des services et de la prise en compte des niveaux de formation initiale

Mise en place de plans de qualification assortis d'une formation professionnelle adaptée

4- Le fonctionnement des services et la démocratie au travail

Définition d'indicateurs permettant de mesurer effectivement l'efficacité sociale et économique de l'activité des services

Mise à plat des modes de fonctionnement des services et du rôle de l'encadrement pour leur insuffler une nouvelle dynamique.

Revoir la conception même du paritarisme.

Créer de nouveaux droits d'intervention des agents sur l'organisation du travail.

Mise en place de commissions départementales regroupant les acteurs économiques et sociaux représentatifs (élus locaux, syndicats, usagers – particuliers et entreprises –, administrations, secteur bancaire). ■

Même présentées de façon aussi embryonnaire, chacun comprendra que de telles missions sont indispensables et fondamentales pour une nation, un peuple un Etat. Chacun perçoit bien la nature des enjeux qui se jouent à un tel niveau. L'aspiration montante à plus de démocratie, exige un effort important de transparence du fonctionnement des administrations financières. Elle impose également de les rapprocher au plus près des citoyens, ce qui passe, entre autre, par une simplification des relations, la proximité des services, la « traçabilité » des prises de décisions et de l'utilisation du produit de l'impôt.

Le mouvement revendicatif a par ailleurs mis au grand jour l'aspiration des agents à participer et à disposer d'un service public moderne, efficace allant dans le sens du progrès social, bref d'une vraie rénovation ! Cela nécessite le débat le plus large. Non seulement avec les agents de tous les

services des administrations financières mais également avec les populations, les élus du niveau local au plan national, les associations, la société civile dans son ensemble.

Dans les services des finances, les personnels ont déjà lancé le débat, des propositions sont avancées, les organisations syndicales en formulent un certain nombre. On pourrait retenir quatre pistes principales à partir desquelles pourrait s'élaborer une réforme (voir encadré).

Les propositions de réformes, la modernisation des administrations du Ministère des Finances ne peuvent se faire à coût nul. Il s'agit d'investir pour l'avenir. Il s'agit d'un choix politique à opérer. L'investissement, s'il concerne les moyens matériels, doit également porter sur les moyens humains. Il est important de déterminer le nombre, la nature et la qualité des emplois nécessaires pour assurer des missions redéfinies dans le cadre de services renouvelés. Sont également à

intégrer à la réflexion d'ensemble, la réduction du temps de travail et le temps consacré à la formation professionnelle.

Les propos développés ici, se situent dans la perspective de la promotion d'un large débat public sur le devenir des administrations du Ministère de Finances. Une telle réflexion semble en effet nécessaire afin que les citoyens soient mis en situation de maîtriser les enjeux que soulèvent, tant du point de vue de l'aménagement du territoire que de la justice fiscale et de l'efficacité économique, une nouvelle conception du rôle et de l'organisation des administrations financières. La tenue d'assises départementales associant toutes les parties concernées pourrait participer d'un tel processus. Notamment au moment où Laurent Fabius, nouveau locataire de Bercy, vient de faire connaître ses principales intentions.

Ce que le remplaçant de M. Sautter appelle la « réforme-modernisation » du ministère des Finances tient compte de la lutte des personnels. Ainsi, il n'est apparemment plus question de ne disposer que d'un seul réseau de recouvrement, mais le projet de « l'interlocuteur fiscal unique » est réaffirmé ce qui demeure une des principales interrogations. Car c'est au travers de ce concept que se jouera le contenu des véritables évolutions du ministère. Va-t-on vers la mise en place d'un accueil du public, certes commun, mais décentralisé et humanisé ou retournera-t-on vers une conception beaucoup plus centralisée ? Quand verra le jour le dossier fiscal unique (informatique), pièce maîtresse d'un accueil commun et de l'installation de nouveaux hôtels des finances et de maisons des services publics économiques et financiers ? Les suppressions d'emplois sont gelées pour 2001, mais ensuite ? Si le Ministre se prononce contre la retenue à la source, il maintient l'orientation d'une déclaration « rapide » de l'impôt sur le revenu. De même la mise en place de la direction des grandes entreprises est confirmée.

Il ne s'agit donc pas de laisser retomber la réflexion et la mobilisation. Toute faiblesse en la matière rouvrirait la voie à des projets aux accents nettement plus libéraux. ■