

# Fonction publique : le changement, c'est urgent !

**Jean-Marc Canon,**  
secrétaire général de l'Union générale  
des fédérations de fonctionnaires CGT

**Baptiste Talbot,**  
secrétaire général de la Fédération CGT  
des Services publics

En décidant de consacrer une table ronde de la conférence sociale au thème « *Moderniser l'action publique avec ses agents* », le gouvernement a voulu adresser un signe fort aux personnels de la Fonction publique, durement éprouvés par plus d'une décennie de mauvais coups. Mais ces louables intentions ont été assorties d'une affirmation qui limite fortement le champ des possibles en formulant la conciliation obligatoire du maintien de services publics efficaces et réactifs avec les exigences de redressement des finances publiques. De fait, le nouveau gouvernement s'inscrit ainsi dans l'orthodoxie maastrichtienne. Il prolonge les plans d'austérité Fillon et s'engage à son tour dans la réduction des moyens de l'intervention publique.

**E**n décidant de consacrer la table ronde n° 7 de la conférence sociale au thème « *Moderniser l'action publique avec ses agents* », le gouvernement a voulu adresser un signe fort aux personnels de la Fonction publique, durement éprouvés par plus d'une décennie de mauvais coups. Dans la feuille de route sociale publiée à l'issue de la conférence, le gouvernement affirme : « *Après plusieurs années de réforme menée de manière souvent technocratique et non concertée, il est temps de réaffirmer la place et les principes de l'action publique et de nos services publics dont le rôle est plus que jamais indispensable pour le redressement de notre pays, la cohésion sociale et l'égalité des territoires [...] il est nécessaire de renforcer et approfondir le dialogue social dans la fonction publique.* »

Ces louables intentions sont assorties d'une affirmation qui vient fortement délimiter le champ des possibles : « *Dans les mois à venir, une concertation doit être menée avec les agents et leurs représentants, permettant de concilier le maintien de services publics efficaces et réactifs avec les exigences de redressement des finances publiques.* »

L'essentiel est sans doute là et le gouvernement avait d'ailleurs planté le décor quelques jours avant la conférence sociale. En effet, à l'issue du séminaire gouvernemental du 25 juin de préparation du budget pluriannuel 2013-2015 et du projet de loi de finances pour 2013, le Premier ministre a clairement annoncé une politique d'austérité en matière de finances publiques. Pour « *réduire le déficit public à 3 % de la richesse nationale en 2013, atteindre l'équilibre en 2017, engager à partir de 2013 la réduction de la part de la dette dans la richesse nationale* », Jean-Marc Ayrault fait part de la décision gouvernementale d'engager un triple gel en valeur des dépenses de l'État, de celles de la Sécurité sociale et des dotations aux collectivités locales. Cette orientation se traduit notamment par la stabilisation des effectifs de l'État et des opérateurs.

De fait, le nouveau gouvernement s'inscrit ainsi dans l'orthodoxie maastrichtienne. Il prolonge les plans d'austérité Fillon et s'engage à son tour dans la réduction des moyens de l'intervention publique. L'exemple des dotations aux collectivités en illustre les conséquences : depuis 2011, celles-ci sont gelées en valeur et restent au même montant, quelle que soit l'inflation ; avec 2,5 % de hausse des prix en glissement annuel en 2011, les dotations aux collectivités ont donc baissé d'autant.



En prétendant conjuguer une politique ambitieuse d'action publique avec la confirmation d'une orientation rigoriste en matière de finances publiques, le nouveau pouvoir politique s'est immédiatement placé dans une contradiction fondamentale.

### Conférence sociale et Fonction publique : 99 % de dialogue ; 1 % de mesures concrètes

En introduction de la table ronde n° 7, le gouvernement a souligné sa volonté de rupture avec la politique antérieure, son attachement aux services publics, à la Fonction publique, aux personnels qui chaque jour travaillent pour l'intérêt général, à leurs garanties statutaires comme condition d'un service public impartial rendu aux usagers.

Les personnels, leurs organisations syndicales, ne peuvent que se féliciter de cette approche et de cette volonté affichée de rompre avec l'entreprise de déstructuration des missions de la Fonction publique menée ces dernières années.

À ce stade, cette nouvelle approche de la Fonction publique se concrétise par l'ouverture de nombreux chantiers de négociation et de concertation sur des sujets importants, que les organisations syndicales, dont la CGT, ont souhaité voir traiter.

De fait, le menu est copieux puisqu'une phase de discussions articulant plus d'une dizaine de chantiers est programmée :

- place et missions de la puissance publique et des services publics, perspectives d'une nouvelle étape de décentralisation (concertation à l'automne 2012, déclinée sur le territoire) ;
- droits syndicaux (concertation à l'automne) ;
- prise en compte du parcours des militants syndicaux dans la carrière (négociation au 1<sup>er</sup> semestre 2013) ;
- concertation sur l'« exemplarité » des employeurs publics en matière d'emploi : handicap, jeunes peu qualifiés, seniors (concertation à l'automne en vue d'éventuelles négociations) ;
- égalité professionnelle femmes-hommes (négociation à l'automne en vue d'un accord) ;
- bilan de l'accord santé et sécurité au travail signé en 2009 dans la Fonction publique (rentrée 2012) ;
- prévention des risques psycho-sociaux (négociation à la rentrée 2012) ;
- bilan de l'accord sur les agents non titulaires signés en 2011 (automne) ;
- rémunérations, carrières et parcours professionnels (bilan à l'automne en vue de négociations début 2013).

Mais le dialogue social n'est pas une fin en soi et c'est bien le résultat qu'il produit qui détermine sa qualité et sa pertinence.

Compte tenu du carcan financier que le gouvernement s'est lui-même imposé, sa volonté de rupture se heurte immédiatement à l'écueil de la forte attente des personnels de signes immédiats du changement.

De ce point de vue, la déception est forte sur au moins deux questions à propos desquelles des

signes du nouveau pouvoir étaient plus qu'attendus à l'occasion de la conférence sociale. En dépit des demandes réitérées d'abrogation du jour de carence pour les fonctionnaires et agents publics en cas d'arrêt maladie, mesure dont le PS avait pourtant condamné l'instauration en 2011, cette mesure démagogique et injuste reste à ce jour en vigueur. Dans le domaine salarial, le nouveau gouvernement ne s'est pas inscrit en rupture avec la politique de gel du point d'indice décidée par l'équipe Fillon. La feuille de route sociale précise d'ailleurs que la négociation à venir sur la politique de rémunération devra tenir compte d'« un contexte financier durablement contraint »...

Le résultat de la conférence sociale est conditionné par l'approche globale de la nouvelle majorité en matière macro-économique.

Dans le domaine de l'action publique, ses marges de manœuvre s'en trouvent fortement réduites. La mise en perspective de quelques enjeux fondamentaux en la matière est de ce fait nécessaire pour rouvrir le champ des possibles.

### Quelles perspectives sur les grands enjeux de la Fonction publique ?

Évidemment, lorsqu'on aborde les grandes questions qui touchent à la Fonction publique, à ses missions comme à ses agents, on est confronté directement aux débats sur le déficit et la dette.

On connaît l'antienne : il faut absolument résorber les dettes publiques – et donc, les déficits – et, pour cela, la seule voie est de réduire drastiquement les dépenses publiques. Par voie de conséquence, les agents de la Fonction publique sont considérés sous le seule prisme comptable et, toujours les mêmes, de nous ressasser que des dizaines de milliers de fonctionnaires doivent être sacrifiés sur l'autel de l'équilibre des finances publiques.

À l'aune d'une telle approche, il y a peu de place pour aborder un enjeu pourtant central : à quoi servent les agents de la Fonction publique ?

Si, pour les libéraux débridés qui ont été aux affaires ces cinq dernières années, on a bien compris que les services publics et l'intérêt général sont autant d'obstacles à la sacro-sainte loi du marché, on ose espérer qu'il va en aller autrement pour la nouvelle majorité fraîchement élue.

Malheureusement, force est de constater que, pour l'instant, la différence n'est pas flagrante dans certains domaines.

**Sur l'emploi**, par exemple, si on ne peut que se féliciter des annonces effectuées concernant les créations d'emplois dans l'Éducation nationale, on demeure perplexe, pour ne pas dire davantage, sur la philosophie générale. En effet, poser comme préalable que le nombre des effectifs globaux de la Fonction publique d'État sera identique dans cinq ans à celui de 2012 est inepte et pas vraiment porteur de progrès social.

Inepte, parce qu'après avoir légitimement critiqué le non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite lorsqu'ils étaient dans l'opposition, les représentants du nouveau gouvernement vont appliquer une norme comptable encore plus dévastatrice dans un

grand nombre de secteurs. Inapte aussi, parce que diviser les champs ministériels entre les « *prioritaires* » et, par voie de conséquence, les « *non prioritaires* » relève au mieux d'une imposture intellectuelle et, au pire, d'une mise en concurrence particulièrement malsaine.

Ajoutons que, au niveau de la concertation avec les organisations syndicales, on tutoie le zéro absolu dans le cas d'espèce.

Quant au progrès social, imagine-t-on un seul instant que, dans moult administrations déjà sévèrement touchées par un lustre de politique sarkozyste, il puisse y avoir d'autres conséquences qu'une nouvelle aggravation des conditions de travail des personnels et que des reculs profonds de la qualité du service public rendu aux citoyens ?

**Les salaires** constituent à l'évidence l'autre dossier brûlant de la rentrée. En la matière, le gouvernement et la ministre en charge de la Fonction publique multiplient les déclarations dilatoires. Cependant, en filigrane, il est assez aisé de comprendre que les augmentations générales de salaires ne sont pas à l'ordre du jour.

Disons-le clairement : la poursuite éventuelle d'une politique salariale relevant sans ambiguïté de l'austérité – avec, en particulier, le maintien du gel de la valeur du point d'indice – serait tout aussi inacceptable sous la gauche qu'elle l'était sous la droite.

Pour s'en convaincre, s'il en était besoin, il suffit de rappeler quelques données parmi les plus significatives.

Lorsqu'au 1<sup>er</sup> juillet, le SMIC a augmenté trop modestement de 2 %, plus d'un million d'agents de la Fonction publique (environ 20 % de la totalité des effectifs) se sont retrouvés impactés, parce que se retrouvant au-dessous du salaire minimum ou juste à son niveau. Bien sûr, par décret, le gouvernement a fait en sorte qu'il n'y ait pas de traitement de fonctionnaires en dessous du SMIC. Mais, enfin, ces replâtrages parcellaires ont-ils encore un sens lorsqu'un agent recruté en catégorie C voit son salaire net augmenter de 20 euros au bout de 17 ans de carrière ?

Et que dire lorsqu'aujourd'hui, un cadre de la Fonction publique, recruté par concours en moyenne à bac + 4 / bac + 5, est positionné à 13 % au-dessus du SMIC quand il l'était encore à 75 % il y a 25 ans ?

Enfin, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2000, date depuis laquelle plus un seul accord salarial n'a été signé, la valeur du point d'indice a chuté de plus de 13 % par rapport à l'indice des prix à la consommation.

Rompre avec des années de politique de démantèlement de la Fonction publique suppose de rompre avec le discours dominant sur **la dette et les déficits publics** et sur la répartition des richesses.

Mener ce débat sur le fond mériterait que l'on y consacre de nombreuses pages. On peut néanmoins avancer quelques éléments qui soulignent combien sont contestables les soi-disant vérités dont on ne cesse de nous rebattre les oreilles.

Pour réduire la dette, la seule voie possible – nous dit-on – est de réduire drastiquement les dépenses publiques. En effet, le poids des recettes et des prélèvements obligatoires serait déjà insupportable et handicaperait l'économie et, par voie de conséquence, la croissance, elle-même, vecteur indispensable pour sortir de la crise.

Au chapitre des dépenses publiques, il est exact que les dizaines de milliards d'euros investis, engloutis plutôt, dans les compensations d'exonérations massives de cotisations sociales patronales ont fait la preuve de leur inanité. Les remettre au moins partiellement en cause serait donc une bonne chose.

Mais, pour en revenir au volet des recettes et des prélèvements obligatoires, quelques facteurs objectifs ne sont pas inutiles à mettre en avant.

D'abord, il ne faut pas craindre de mener la confrontation d'idées autour de la notion même de prélèvements obligatoires.

En effet, ce qui nous est souvent présenté, de manière monolithique, comme un système synonyme de contrainte et de fardeau constitue en fait un ensemble bien plus nuancé. En France, par exemple, c'est par ce canal qu'est recouvrée la majeure partie des ressources de la protection sociale. Dans bon nombre d'autres pays, si les dépenses en la matière sont parfois équivalentes, voire supérieures, le financement est principalement assuré par l'investissement individualisé. Le véritable débat autour des prélèvements obligatoires – qui, pour l'essentiel, sont en France des financements socialisés – est bien celui de choix solidaires ou d'options personnelles.

Ensuite, la pseudo vérité selon laquelle on ne peut accroître les recettes publiques sous peine d'asphyxier le dynamisme de l'économie doit être à tout le moins discutée.

En 2011, en France, les recettes publiques représentaient 50,8 % du PIB. La croissance s'est établie à 1,7 % en volume. Pour la même année en Suède, les recettes publiques étaient à 53 % du PIB et la croissance était de 4,2 %.

Au Danemark, de 2000 à 2010, les recettes publiques n'ont jamais été inférieures à 55 % du PIB et la moyenne de la croissance annuelle a été de 3,8 %, alors qu'elle était à 1,8 % en France.

D'ailleurs, pour en finir avec ces données chiffrées, il est également intéressant de noter que de 1997 à 2000 inclus, les recettes publiques se sont en France situées en moyenne à 52 % du PIB et la croissance annuelle moyenne à 3,15 %.

Le moins que l'on puisse dire, c'est que la liaison recettes publiques élevées/faible taux de croissance reste à démontrer.

Pour en revenir strictement aux deux enjeux fondamentaux des effectifs et des salaires, d'autres éléments méritent d'être soulevés.

Ainsi de la fraude fiscale. Alors que celle-ci est estimée à au moins 25 milliards d'euros annuels, est-il envisageable de mieux la cerner pour mieux l'endiguer en continuant à supprimer des emplois dans l'administration des Finances publiques ?

Quant au pouvoir d'achat, outre que les salariés de la Fonction publique, comme leurs collègues du privé, soutiennent la croissance d'autant mieux qu'ils sont en mesure de consommer, une augmentation de 5 % de la valeur du point, ce sont environ 500 millions d'euros de ressources supplémentaires pour l'assurance maladie via les seules cotisations salariales.

De même, concernant **l'organisation de la puissance publique** et ses possibles évolutions, les débats à

venir ne pourront se tenir de manière sereine s'ils se trouvent strictement encadrés et donc commandés par les injonctions des ayatollahs de la rigueur budgétaire.

Durant la période 1982-1984, marquée par l'acte I de la décentralisation, le double mouvement de réorganisation de l'intervention publique et de renforcement des garanties statutaires (notamment par leur extension aux agents territoriaux et hospitaliers) a respecté l'équilibre indispensable entre garanties nationales et exercice des missions dans la proximité.

Sans que cela gomme ses insuffisances et imperfections, c'est parce qu'elle a été conçue et mise en œuvre dans ce cadre que la première phase de la décentralisation a été une avancée en terme de service public : création du statut de la Fonction publique territoriale ; transfert des compétences avec les ressources nécessaires vers des exécutifs locaux élus au suffrage universel ; mécanismes de péréquation financière en faveur des territoires les plus en difficulté.

Cette première phase a démontré la pertinence d'une organisation de l'intervention publique s'appuyant sur une complémentarité État/collectivités. Elle s'est caractérisée par le développement du périmètre d'action et de la qualité du service public, et la croissance de l'emploi public, appréciés positivement par les citoyens-usagers.

Cette complémentarité national/territorial s'est aussi déclinée au sein des services de l'État par une politique d'implantations locales contribuant à l'aménagement du territoire, politique volontariste permettant notamment d'assurer la présence de la puissance publique dans les zones rurales et urbaines en difficulté et jouant aussi un rôle en matière de développement économique puisque l'existence d'un réseau d'implantations locales des services de l'État a un impact dynamique sur le tissu économique (commerces, PME...).

En rupture avec ce mouvement historique, la loi Raffarin de 2004 a opéré un délestage de charges de l'État vers les collectivités, sans les moyens financiers suffisants. La droite a ensuite mis en œuvre la RGPP et la REATE, taillant ainsi drastiquement dans les effectifs de l'État et mettant à mal la capacité de la Nation à mener une politique d'aménagement du territoire. La loi de réforme des collectivités (2010), doublée de la suppression de la taxe professionnelle, a affaibli encore la construction démocratique du début des années 1980, là encore au motif directeur de la maîtrise des dépenses publiques et pour servir les intérêts du patronat.

Le nouvel acte de décentralisation annoncé par F. Hollande ne peut se concevoir sans un bilan citoyen critique de ces évolutions.

L'acte I lui-même doit être questionné sur au moins trois aspects : la trop grande liberté laissée aux élus locaux en matière de gestion du personnel ; le nécessaire renforcement des capacités d'intervention citoyennes sur le fonctionnement des services publics ; l'indispensable correction par la solidarité nationale des inégalités de ressources entre collectivités.

Si acte III il doit y avoir, il devra être précédé d'un véritable débat national associant élus locaux, usagers et agents des services publics. De ce point de vue, l'annonce le 27 juillet par J.-M. Ayrault du dépôt d'un projet de loi avant la fin 2012 est de mauvais augure.

Un acte III ne peut s'engager de manière sereine dans le contexte des choix budgétaires actuels, au risque inévitable de constituer une nouvelle phase de rationalisation financière qui se traduirait par de nouvelles coupes dans les effectifs et de nouvelles opérations d'externalisation de missions de service public au bénéfice du marché.

Plus largement, le gouvernement serait bien inspiré de tenir compte de l'étude publiée le 26 juillet par l'OFCE (1). À propos de la « *stratégie française et européenne d'un retour rapide et synchronisé à des finances publiques équilibrées* », cette note affirme que « *la généralisation et la poursuite de cette stratégie portera un sérieux coup de frein à la croissance économique : [...] cette stratégie ne permettra ni un retour à l'équilibre des finances publiques à l'horizon 2017, ni une amélioration sur le front du chômage.* »

**Il est juste, nécessaire et possible de se défaire du carcan de l'austérité, y compris pour la Fonction publique et ses agents.**

**Il y va de l'intérêt général et des réponses aux légitimes attentes des personnels.**

**Pour un gouvernement se situant à gauche, élu sur des perspectives de progrès social, c'est même un devoir.**

**Considérant la diffusion des idées de l'extrême droite et ses résultats électoraux, rien ne serait plus désastreux que d'ajouter de nouvelles désillusions au profond et sérieux désappointement actuel.**

**Il ne faut pas se leurrer : cette politique en rupture ne sera pas mise en œuvre sans l'intervention des salariés. Au fond, quoi de plus naturel et de plus normal ?**

**Une intense bataille idéologique est nécessaire pour convaincre le plus grand nombre que la soumission de la société et de l'économie aux forces du marché n'est pas une fatalité.**

**Tout en restant dans le respect des prérogatives du champ syndical et du champ politique, la construction d'alternatives passe également par des démarches citoyennes et des projets politiques, novateurs et rassembleurs, portés par des forces et acteurs s'inscrivant dans le nécessaire dépassement du capitalisme. ■**

(1) Éric Heyer, Mathieu Plane et Xavier Timbeau, « Évaluation du projet économique du quinquennat 2012-2017 », *Les Notes*, n° 23.

