

La Fonction publique dans le collimateur du gouvernement

Jean-Marc Durand

Le budget 2008 propose la suppression de 22 900 emplois dans la fonction publique. Le gouvernement ne peut afficher plus clairement ses intentions. Une situation d'une gravité sans précédent est en train de gagner l'ensemble de la Fonction publique. Elle découle d'une stratégie déjà ancienne, dont le principe fondateur est la rentabilité ; une réduction drastique des coûts de fonctionnement en étant le corollaire.

La traduction est une frénésie de « restructurations » toutes plus régressives les unes que les autres accompagnées de suppressions massives d'emplois. Depuis 2003 ce ne sont pas moins de 56 172 emplois qui auront été supprimés au sein des administrations de notre pays et pas dans n'importe lesquelles. Relativement à leurs effectifs ce sont l'Éducation nationale et les Finances qui auront subi les plus importantes saignées.

L'arrivée de M. Sarkozy à l'Élysée marque une nette inflexion de cette politique. La Fonction publique et notamment le statut général des fonctionnaires qui la caractérise, constituent le cœur de cible de l'objectif que se fixe le gouvernement.

Le non-remplacement d'un départ de fonctionnaire sur deux, les fusions d'administrations entières, le stade de la simple restructuration de services au sein de la même administration étant maintenant dépassé, sont la concrétisation du credo libéral déclamé à l'Élysée comme à Matignon.

Une évolution qui vient de loin

Il convient en la matière de replacer l'évolution actuelle dans un contexte plus général. L'offensive gouvernementale n'est pas un coup de tonnerre dans un ciel serein.

La voix qui guide les pas de MM. Sarkozy et Fillon est l'expression d'une démarche issue du tournant politique du milieu des années 1980, dont les effets initiaux ont connu une première et importante traduction sociale dans le conflit des Finances de 1989.

Déjà, alors que les discours officiels de l'époque portaient sur le thème de la modernisation de l'État, il s'agissait de promouvoir une stratégie de désengagement des services publics. S'il s'était vraiment agi de moderniser l'État, pourquoi ne pas avoir pris appui sur l'important travail accompli en 1982 et 1983 par le ministre de la Fonction publique de l'époque, plutôt que de l'ignorer magistralement ?

La transposition politique du conflit des finances fut l'engagement dès la fin 1989, par le Premier Ministre d'alors, M. Rocard, d'un large plan qualifié de modernisation de la Fonction Publique. Depuis s'est poursuivi en profondeur un processus opiniâtre de restructurations.

Ainsi dès le début des années 1990, les objectifs étaient clairement affichés. Certains milieux autorisés au sein du gouvernement de l'époque comme de la Commission de Bruxelles,

évoquaient par exemple sans frémir la nécessité de diviser par 2 les effectifs d'alors du Ministère des Finances qui comptaient 180 000 agents.

Puis ce discours n'a fait que croître et embellir pour se transformer en une campagne féroce sur le trop d'État et le nécessaire besoin d'approfondissement des réformes, terreau malheureusement parfois fertilisé à gauche par une utilisation souvent démagogique et quelques fois hâtive de l'épouvantail étatiste.

Deux données essentielles ne peuvent être ignorées pour traiter de l'évolution de la Fonction publique depuis une vingtaine d'années maintenant. C'est l'impact de la construction européenne d'une part et celui de la décentralisation, de l'autre.

De façon indéniable, l'évolution de la Fonction publique est tributaire des choix européens. Le principe de la concurrence libre et non faussée comme le concept de services d'intérêt général prôné par le projet de traité constitutionnel rejeté par 55 % des Français exhumé aujourd'hui sous forme d'un traité « modificatif », vient en complète contradiction avec la conception de la Fonction publique telle qu'elle est portée en France depuis 1946.

Toute soumission aux conceptions de la Commission de Bruxelles devenues des dogmes indépassables signe l'abandon sur le fond des principes généraux du statut de la Fonction publique française.

Les services publics et en tout premier lieu la Fonction publique qui en constitue la matrice se caractérisent en effet tout autant par la nature des missions accomplies que par la situation des personnels qui les assument.

Le mode de gestion (statut, droits et garanties) et le système de rémunération (grille indiciaire) constituent deux des éléments permettant de garantir l'indépendance et de la neutralité des fonctionnaires.

À ce titre, ils participent à fonder la notion même d'intérêt général et sa dimension première qu'est l'égalité d'accès. Accès libre et égal de chaque citoyen aux services publics mais aussi accès pour toutes et tous aux divers métiers et aux différents niveaux de responsabilité de la Fonction publique. Le positionnement hors logiques concurrentielles et mercantiles des missions exercées en ajoute une seconde : la continuité.

La décentralisation telle qu'elle a été promotionnée ces dernières années représente une forme de dynamitage par le bas de la Fonction publique. L'objectif des transferts de compétences est une atomisation des missions, des services et des emplois avec pour objectif inavoué le passage de personnels sous statut de la fonction publique d'État au statut de la fonction publique territoriale.

Il s'agit plus particulièrement par ce procédé de mettre en cause le principe d'une fonction publique de carrière régissant les fonctionnaires d'État, pour lui substituer celui d'une fonction publique d'emploi en vigueur au niveau territorial et hospitalier. L'emploi contre la carrière, tel est bien un des enjeux majeurs de l'évolution même de la Fonction publique et de la préservation du principe d'indépendance du fonctionnaire sans lequel, les missions publiques risqueraient rapidement de ne conserver que le nom.

Le principe de fonction publique de carrière assure en effet à chaque fonctionnaire selon son grade, c'est-à-dire son niveau de qualifications reconnu soit par un concours, soit par des critères de liste d'aptitude, le droit systématique d'exercer une fonction relevant de ce grade et d'être immédiatement rémunéré au niveau correspondant à ce grade.

Il matérialise le principe d'indépendance du fonctionnaire en le protégeant de l'arbitraire administratif et des pressions politiques partisanses.

La fonction publique d'emploi dissocie le grade de l'emploi. Ainsi un agent relevant d'un grade donné peut être rémunéré, si l'emploi correspondant n'existe pas, à un niveau relevant d'un grade inférieur. Il peut également se voir confier des tâches relevant d'un niveau de qualification différent de celui auquel correspond normalement son grade, sa qualification. Dès lors, des conséquences de trois ordres sont à craindre : soit un gâchis de compétences, soit une sous rémunération de compétences, soit une gestion clientéliste et très individualisée des personnels ou encore les trois à la fois.

On comprend pourquoi ce type de gestion des emplois publics a les faveurs de tous les laudateurs du « mérite » et autres encenseurs de la « culture de la performance ». Soit au final, de tous ceux qui, voulant avancer vers la contractualisation par la mise en place de règles de gestion concurrentielles au sein de mêmes administrations, aspirent à privilégier une gestion individualisée des emplois et de la rémunération à un cadre collectif et statutaire.

De tels choix ont une traduction au quotidien

À l'observation d'un phénomène déclenché depuis plus de 20 ans maintenant, on peut mesurer les effets produits même si l'inertie des processus sociaux implique toujours un décalage certain entre le moment où les décisions sont prises et leur traduction dans le quotidien de chaque citoyen.

Que ce soit dans l'Éducation nationale, aux finances, dans la fonction publique hospitalière, à la Poste, à France Telecom, à Edf-Gdf les suppressions d'emplois et les fusions-restructurations de services se traduisent par une restriction palpable de l'offre de service. Une des premières manifestations est souvent un plus grand éloignement géographique entre les citoyens et leurs services publics.

À titre d'exemple, il serait bon de faire le point sur le niveau opératoire actuel des missions du service des contributions indirectes (contrôle des droits d'accises, des A.O.C.) transférées au moment de l'Acte Unique, de la DGI aux Douanes. Que représente en termes d'accueil du public et de qualité de

missions la suppression de plusieurs dizaines de trésoreries et de recettes locales des impôts ? Que dire également de la fusion en cours des services cadastraux avec les centres des impôts ou du transfert du service des Domaines à la Comptabilité publique ? À chaque fois, ce sont des pertes considérables de savoir et de savoir-faire, avec à la clé le délitement progressif de missions préfigurant une disparition prochaine.

Quant à l'hôpital, les opérations de fusion et la tarification à l'activité qui pousse à une gestion commerciale des établissements hospitaliers ne permettent d'une part en rien de désendetter l'hôpital public alors que de l'autre effectifs et services se réduisent comme peau de chagrin préparant encore de nouveaux regroupements d'établissements.



Le stade nouveau de la déréglementation

L'arrivée de l'équipe Sarkozy au pouvoir introduit une rupture qualitative dans l'entreprise de déréglementation de l'État. L'implication directe du Président de la République dans la conduite de la réforme de l'État se veut une garantie pour l'imposer au plus haut niveau de la hiérarchie des administrations centrales.

Une véritable contre-révolution culturelle est engagée. Le Président entend tout simplement introduire les règles du privé dans l'administration.

Premier visé, le statut par la remise en cause du concours comme principe fondamental d'accès à la Fonction publique mais aussi par le projet de laisser le choix aux nouveaux entrants entre le statut de la Fonction publique et des contrats de droits privés. Cette proposition heurte de plein fouet les droits des fonctionnaires à un emploi garanti et une retraite assurée.

Pour compléter l'arsenal est annoncé le recours à une large individualisation des rémunérations (**voir encadré N° 1**) et le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux, départs que le Président voudraient même voir amplifiés en offrant par exemple un « pécule » à ceux qui désireraient quitter l'administration. Cette dernière proposition, outre qu'elle est scandaleuse en période de chômage galopant, n'est pas sans rappeler une loi de sinistre mémoire dite loi de dégraissage des cadres mise en place sous Pétain.

C'est sur fond d'une financiarisation effrénée, et pour se conformer aux injonctions du Pacte de stabilité, alors que les besoins explosent, que M. Sarkozy s'apprête à faire des

coupes claires dans la dépense publique. Comme en Suède dans les années 1990 (**voir encadré N° 2**) ou au Canada quelques années plus tard, c'est une véritable purge qu'il veut prescrire. Vouloir réformer sans marge de manœuvre budgétaire ne peut en effet que conduire à une vague de dépeçage sans précédent des institutions publiques (**voir encadré N° 3**).

Un projet gouvernemental de révision générale des politiques publiques est en ce sens à l'étude. Il devrait permettre d'élaborer un budget pluriannuel pour les années 2009-2011 à partir d'une remise à plat des missions de l'État appréhendés et sur la base de quatre orientations principales : la gestion des ressources humaines, les relations État-collectivités territoriales, l'organisation de l'État au niveau local et la simplification de la vie des gestionnaires.

Tout un programme dont on peut sans être grands clercs deviner les conclusions douloureuses pour les missions et l'emploi publics mais aussi pour les citoyens. Il faut en effet, en finir avec cette hypocrisie qui consiste à dire qu'on peut rendre un service de qualité égale voire supérieure avec moins de moyens. Il suffirait pour cela d'agiter la baguette magique de l'efficacité réorganisatrice.

Jours après jours, pans par pans vont se mettre ainsi en cohérence les diverses pièces du puzzle que constitue la Lof. Le critère de coût/rendement retenu pour mesurer l'efficacité des politiques publiques prend ici tout son sens. L'objectif de réduction des déficits tel qu'il est sous-jacent à cette loi organique n'a d'autres voies de passages que la suppression d'emplois et le remplacement dans la gestion quotidienne des personnels de l'obligation de moyens par une obligation de résultats.

Quelques pistes pour une alternative novatrice.

La nécessaire reconquête d'un fort secteur public doit constituer un des objectifs politiques majeurs de toute démarche de transformation en profondeur de la société et de dépassement du capitalisme. À cet égard, s'il est nécessaire de traiter de façon globale de l'évolution des services publics, il convient de réserver une attention spécifique à la Fonction publique tant sa place et son rôle sont particuliers et sa capacité d'entraînement indispensable.

Par ce biais on touche ainsi au cœur du débat sur le rôle et de la conception de l'État. À cet effet, rien ne serait sans doute plus négatif que de commencer par mettre à mort le statut général des fonctionnaires. Il doit au contraire constituer un point d'appui, une base d'encre à toute nouvelle évolution du processus de démocratisation des institutions de ce pays. Car c'est bien de cette conception dont il était principalement porteur à l'origine en 1946.

Parler de promotion de la démocratie suppose aujourd'hui la prise en compte de trois dimensions principales :

- La notion d'intérêt général qui est tout sauf l'addition d'intérêts particuliers et qui repose en France sur les principes d'égalité, de continuité, de laïcité et d'adaptabilité.
- Les critères de gestion des personnels qui vont des formes de recrutement en passant par les modes de promotions, jusqu'aux règles de mutations, d'évaluation et de rémunérations.
- L'évaluation de l'efficacité des politiques publiques qui est nécessaire pour placer l'action publique sous le contrôle actif des citoyens.

Monte aujourd'hui dans la société un besoin considérable de

maîtrise collective des enjeux de développement humain. Cette aspiration doit trouver à s'incarner dans les modes de gestion de la Fonction publique de demain jusqu'à représenter un exemple en la matière. À cette fin peut-être qu'un statut innovant de la Fonction publique devrait tout à la fois disposer un ensemble de règles représentatives d'une nouvelle forme de contrat social articulant l'indépendance et la citoyenneté des fonctionnaires, à des droits d'intervention et de contrôle des politiques publiques pour chaque fonctionnaire et chaque citoyen assurant ainsi une pleine transparence aux missions accomplies et aux dépenses engagées ■

Encadré N° 1

Salaire Moyen des fonctionnaires en euros constants (statistiques INSEE) :

- En 2005, le salaire net moyen des fonctionnaires a diminué de 0,9 %.
- Celui des cadres a diminué de 2 %
- 49 % des effectifs de fonctionnaires sont des agents de catégorie C dont la moitié perçoit moins de 1 249 €/mois.

Part des dépenses de personnels induites par la Fonction publique d'État :

- En 20 ans de 1980 à 2000, cette part a diminué de 20 % faisant passer son poids de 10,5 points de PIB à 8,5.
- Part des rémunérations dans les dépenses publiques (en %) :

Années	Administrations publiques	dont État
1996	13,9	7,5
1997	13,8	7,4
1998	13,7	7,3
1999	13,6	7,2
2000	13,5	7,1

Source : annexe statistique de la Loi de finances 2002.

Encadré N° 2

L'exemple Suédois des années 1990.

En dix ans, le nombre de fonctionnaires d'État est passé de 400 000 à 220 000. S'agissant des 140 000 enseignants, ils sont du jour au lendemain passés de statut d'État sous la responsabilité des communes et 70 000 postes ont été supprimés.

L'organisation en agences de services publics s'est renforcée (c'est ce que préconise en outre la Lof – NDLR –). Il existe aujourd'hui quelques 550 agences dont l'autonomie s'est sans cesse renforcée en matière de recrutement, de licenciement, de rémunération.

Dès 1984, la notion d'emploi garanti pour les fonctionnaires a disparu. A été accordée la mise en place d'un « accord de sécurité » destiné à accompagner les fonctionnaires dont l'emploi est menacé.

Encadré N° 3

Fusion DGI, DGCP, le gouvernement frappe au cœur de l'appareil d'État.

C'est sur fond d'une situation extrêmement tendue au sein de la Direction générale des impôts (DGI) et la Direction générale de la comptabilité publique (DGCP) : suppression d'emplois, non-reconnaissance des qualifications, attaque contre les missions et le statut de la Fonction publique, que le Ministre du budget, des comptes publics et de la Fonction publique a annoncé sa décision de réunir dans un ensemble unique ces deux administrations.

Le ministre sarkozien a ainsi choisi de porter le fer de la déréglementation au cœur même de l'appareil d'État.

La volonté du gouvernement de s'en prendre aux institutions financières publiques marque sa détermination à en finir avec une conception de l'organisation et du rôle des services publics dans ce pays héritée des luttes de 1936 et de 1946. Il s'agit pour lui d'adapter durablement l'appareil d'État aux besoins d'un capitalisme ne souffrant plus aucune entrave à sa logique de marchandisation généralisée.

Dans le cadre d'une course folle à la financiarisation, les institutions financières de l'État sont donc sommées de se conformer au seul critère qui vaille : la rentabilité.

Ce que prépare cette fusion est très grave.

Voici un premier aperçu des conséquences auxquelles il faut s'attendre :

- Serait totalement entérinée la fin de la séparation entre l'ordonnateur et le comptable, principe qui est un des facteurs essentiels permettant d'assurer une égalité de traitement entre tous les citoyens et de préserver les agents de toutes tentations.
- Serait également validée la séparation en deux secteurs distincts des services ayant en charge la fiscalité des entreprises et de ceux s'occupant des particuliers.
- La création d'une structure autonome pour le contrôle fiscal des entreprises et des contribuables fortunés est aussi fortement évoquée.

Ce schéma d'organisation sous-tend deux risques majeurs. Le premier est de voir filer certaines missions dans des agences de service public, l'autre est une perte considérable de liaisons et d'informations que les seules applications informatiques ne permettent pas de compenser, l'informatique ne restituant que ce qu'on y a intégré.

Quant au niveau et à la pyramide des emplois, ils pourraient en ressortir totalement bouleversés. Des coupes importantes interviendront très rapidement dans l'encadrement, avant la fin du printemps 2008, date de l'installation de la nouvelle direction fusionnée. D'autres certainement massives suivraient parmi les effectifs des services avec une perte considérable de savoir-faire.

L'extrême polyvalence allant de l'assiette en passant par le recouvrement et le contrôle de l'impôt jusqu'au contrôle de gestion, est présentée sous l'angle d'un regain d'attrait et d'efficacité qui reste largement à démontrer. Il est à craindre que les formations de mise à niveau dispensées, soient bien en deçà de ce que devrait être le minimum nécessaire et surtout n'oublions pas que l'objectif réel de cette opération est de diviser par deux les effectifs.

D'ores et déjà, une série de missions jugées comme ne faisant pas partie du cœur de métier, comme les Domaines, le Cadastre, voire la Fiscalité immobilière, sont en grandes difficultés.

Demain est-ce leur disparition qui est programmée ?

De même de fortes incertitudes planent sur le devenir de la mission de contrôle de gestion des collectivités locales et des établissements publics, assurée jusqu'à ce jour par les services extérieurs de la DGCP.

Contrairement aux propos rassurants en direction des élus locaux, le soutien, la sécurisation et les compétences que ces services apportent en la matière pourraient connaître une rapide régression, laissant aux diverses collectivités locales et autres établissements publics, le soin d'assumer en interne leur contrôle de gestion et/ou d'en appeler à des officines privées.

Un tel processus ouvrirait de fait la possibilité d'une remise en cause générale des règles de gestion des personnels. Non seulement les usages en vigueur à la DGI et à la DGCP ne sont pas les mêmes, mais le projet d'organisation de la nouvelle direction par grandes filières laisse ouvertement supposer que les règles de gestion des personnels ne deviennent très étroitement attachées à la filière.

Le caractère général des garanties statutaires actuelles laisserait ainsi la place à des sortes d'accords de filière. Plusieurs niveaux de garanties pourraient ainsi co-exister au sein de la même direction permettant d'opposer entre eux agents et services et d'aller à une mise en concurrence fatale pour les missions publiques.

Ce projet de fusion est tout sauf un ajustement à la marge. Il est la pierre angulaire du plan d'ensemble de la réforme de l'État qu'a annoncé le Président Sarkozy. Avec la fusion de la DGI et de la DGCP, tout un dispositif prendrait corps permettant d'organiser un dynamitage en règle de l'architecture de l'ensemble des institutions publiques de ce pays.