

Réformer l'État ?

Les gouvernements qui se sont succédé depuis plus de 20 ans ont tous plus ou moins cherché à réformer et/ou moderniser l'État. Incontestablement, un État qui se veut efficace doit continuellement s'adapter pour rester en phase avec les évolutions techniques, sociales, culturelles et autres.

Mais de quoi s'agit-il quand on parle de l'État et de sa réforme ? Il suffit de regarder les pays voisins pour constater qu'il n'existe pas un modèle étatique unique.

C'est d'abord la Constitution, elle-même susceptible d'évoluer, qui définit le partage de compétences entre État central et collectivités territoriales. C'est ainsi qu'un État peut être plus ou moins centralisé ou décentralisé, voire fédéral.

Un État se caractérise également, et peut être surtout, par les missions qu'il s'assigne. C'est toute la question du rôle et du périmètre d'intervention des services publics.

En outre, ces services publics peuvent être mis en œuvre par des agents sous statut particulier (ce qu'on appelle la Fonction publique), par des contractuels, voire par des opérateurs privés.

Et il ne faut pas oublier les politiques budgétaire et fiscale, qui conditionnent les moyens qu'un État se donne pour assurer ses missions.

On voit bien que la physionomie d'un État est définie par un grand nombre de paramètres, sur lesquels il est possible de jouer séparément ou conjointement.

La détermination des paramètres cibles et le sens dans lequel on veut les faire évoluer relèvent de choix politiques et idéologiques, en aucun cas d'une contrainte mécanique inéluctable.

C'est pourtant ce dont l'actuel gouvernement voudrait nous persuader, prétendant que les ressources de l'État ne permettraient plus de financer les services publics tels que nous les connaissons jusqu'à aujourd'hui. Or c'est ce même gouvernement qui organise la prétendue insolvabilité de l'État par sa politique budgétaire et fiscale.

Il voudrait aller beaucoup plus loin que tous ceux qui l'ont précédé dans la réforme – ou plutôt contre réforme – de l'État.

C'est bien son idéologie ultralibérale et non pas une fatalité économique qui le pousse à massacrer la Fonction publique, les services publics et plus largement tous les droits collectifs sous prétexte d'une Révision générale des politiques publiques (RGPP) qui serait dictée par une prétendue modernité.

Pour nous, réformer l'État ne saurait être une fin en soi. Nous attendons de lui qu'il se donne en permanence les moyens de mettre en œuvre toutes les missions qui ont pour finalité d'assurer l'égalité et de développer le lien social. Cela ne saurait s'évaluer à partir des critères de rentabilité financière à court terme.



L'idéologie de la réduction du rôle de l'État

Comme on l'a dit, cela fait plus de deux décennies que les gouvernements successifs, toutes orientations politiques confondues, disent s'atteler à réformer ou moderniser l'État. Mais celui mis en place par Nicolas Sarkozy voudrait franchir un pas qualitatif, et non plus quantitatif, par rapport à ses prédécesseurs. L'objectif affiché est de restreindre considérablement le périmètre d'intervention de l'État, en cohérence avec l'idéologie ultralibérale dont le président et ses ministres s'affirment des adeptes décomplexés.

Dans ce concept, le marché concurrentiel « libre et non faussé » est censé répondre à tous les besoins de la société, ou plus exactement des individus qui la composent. Au nom de la primauté de l'individu en effet, cette idéologie s'attaque à tout ce qui constitue des garanties solidaires ou des repères collectifs qu'il s'agit de réduire, voire d'abolir.

La RGPP

Cette politique s'est donné un nom : la Révision Générale de Politiques Publiques (RGPP).

Dans ce cadre la Fonction publique et, à travers elle, les services publics représentent des cibles privilégiées.

Ainsi en octobre 2007, présentant la RGPP à des élus, le Premier ministre annonçait la couleur : « La réforme de l'État supposera que chacun d'entre nous accepte qu'il y ait moins de services, moins de personnels, moins d'État sur son territoire ».

Ce n'est pas un hasard si la RGPP est pilotée par le ministre du « Budget, des comptes publics et de la Fonction publique ». C'est le signe que ce gouvernement considère la Fonction publique exclusivement comme un coût pour la société, qu'il faudrait réduire à tout prix. C'est une approche faussement comptable, qui veut ignorer que la Fonction publique assure un ensemble de missions de service public dans l'intérêt général de la collectivité. Ces missions ont effectivement un coût financier ; mais les supprimer, cela aurait un coût social.

L'insolvabilité organisée de l'État

Par ses politiques budgétaires et fiscales, ce gouvernement orchestre méticuleusement une forte réduction des ressources de l'État. Les richesses produites ne diminuent pas, c'est leur répartition et leur utilisation qui est en cause. D'ailleurs, on a bien vu récemment que lorsqu'il s'agit de renflouer les banques ou d'accorder des cadeaux fiscaux aux plus fortunés des moyens financiers colossaux peuvent être mobilisés en un temps record, sortis des caisses prétendument vides de l'État.

Ce n'est pas la France qui s'appauvrit, ce sont les réductions d'impôts et les exonérations fiscales qui privent l'État d'une partie de ses ressources. Il s'agit bien de choix politiques et non d'une fatalité.

L'individualisme contre la solidarité

Pour les adeptes de l'ultralibéralisme économique, tout ce qui revêt un caractère redistributif, solidaire et collectif représente l'horreur absolue. Pour eux tout doit être marchandisé : les biens, les services, l'Éducation, la santé, ... A chaque individu de négocier « librement », auprès d'opérateurs privés sur un marché « libre » de toute contrainte l'acquisition des prestations dont il a besoin, ... et qu'il aura les moyens de s'offrir.

«La Fonction publique et, à travers elle, le service public, représentent des cibles privilégiées»

C'est là que réside le motif réel des attaques contre les services publics et, plus largement, contre toutes les garanties collectives (protection sociale, retraites, ...).

Et la destruction des services publics nécessite celle de la Fonction publique. En effet, sans Fonction publique, c'est-à-dire sans agents régis par un statut garantissant à la fois leur indépendance et la pérennité du service rendu dans l'intérêt général, il n'est pas de service public possible.

Le non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant en retraite, la politique salariale régressive, la mise en concurrence des personnels en terme de carrière et de rémunération, la remise en cause du droit à la carrière par la « réorientation professionnelle » et les autres dispositions de la loi du 3 août 2009, tout cela participe de cette démarche qui vise à déstabiliser la Fonction publique. Le gouvernement espère ainsi provoquer une érosion des solidarités qui faciliterait son offensive contre les services publics.

Ne le laissons pas faire !



Le RIME et ses raisons

Il y a cinq ans, le ministère de la Fonction publique a initié une démarche en vue de réaliser un Répertoire Interministériel des Métiers de l'Etat (RIME). Le but affiché est de dresser une typologie des « métiers » présents dans la Fonction publique de l'Etat, indépendamment des corps statutaires existants.

Il s'agit, par type de fonction, d'élaborer des définitions de « métiers » suffisamment larges pour qu'elles puissent s'appliquer à n'importe quel ministère. L'objectif est parait-il de fournir, à la fois aux organismes de formation et aux candidats potentiels à un recrutement, une meilleure lisibilité des fonctions offertes par l'Etat.

Sur le principe, après tout pourquoi pas ; mais la manière dont le ministère aborde la question pose à nos yeux au moins deux problèmes lourds.

Le premier tient à la volonté de raisonner en totale interministérialité. C'est nier a priori le fait qu'il existe des spécificités des missions d'un ministère à l'autre, d'un service public à un autre.

On voit bien que c'est lié à l'obsession de réduire considérablement les effectifs de la Fonction publique, et à la nécessité qui en découlerait de redéployer les fonctionnaires à l'échelle interministérielle.

Le second est lié à l'utilisation délibérément ambiguë du mot « métier ». Si chacun d'entre nous a conscience d'exercer un vrai métier avec ses caractéristiques spécifiques, il n'en demeure pas moins que chaque fonctionnaire se définit d'abord par son appartenance à un corps statutaire. C'est pourtant ce vocabulaire que le RIME évacue pour lui substituer celui de métier. C'est ce tour de passe – passe qui aboutit à ce qu'aucun des projets de fiche métier ne fasse référence à un classement dans l'une des trois catégories (A, B ou C) ni même à un niveau de qualification et de recrutement.

Pour ces raisons le SNASUB ne saurait s'inscrire dans une démarche de corédaction du RIME.

Il appelle par contre toujours de ses vœux l'élaboration d'un authentique instrument de gestion prévisionnelle des emplois. Celui-ci devrait permettre, à partir d'une analyse des missions, d'anticiper et de programmer les besoins de recrutement, tant sur le plan quantitatif (effectifs nécessaires) que qualitatif (niveaux de qualification requis).

Vers une Fonction publique d'emploi ?

Deux systèmes de Fonction publique sont possibles : Fonction publique de carrière et Fonction publique d'emploi.

Le système anglo-saxon de Fonction publique d'emploi correspond davantage aux logiques libérales : l'agent est recruté pour une durée déterminée, voire pour une mission sans que la durée soit fixée. Il n'a pas de droit à carrière et il dépend étroitement du supérieur qui l'a recruté. Ce système rapproche la situation de l'agent de celle des salariés des entreprises privées.

Dans le système de la carrière, l'agent dépend moins de son supérieur, il travaille comme lui pour le service public. Il a des droits spécifiques faisant qu'il ne peut pas être licencié pour simple opportunité ou suppression de son poste.

La démarche actuellement suivie par le gouvernement consistant à mettre l'accent sur les métiers tend à effacer la carrière : elle s'accommode particulièrement bien du système contractuel. Tendant à effacer les corps, l'approche « métiers » minimise aussi la spécificité des missions.

La LOLF facilite la mise en place d'une Fonction publique d'emploi. En effet, le Parlement vote désormais seulement un plafond d'emplois et pas leur détail, et par ailleurs la fongibilité entre les rémunérations et les autres dépenses fait que des sommes à l'origine prévues pour être des rémunérations peuvent être affectées à d'autres besoins (mais pas l'inverse, ce qui correspond à une logique de réduction de l'emploi public).

Contrat et statut

Dans le contrat, l'agent est lié à celui qui le recrute. Les missions ne sont pas premières.

Sous régime statutaire, c'est différent : l'agent comme son supérieur sont soumis au même statut de la Fonction publique, avec les mêmes droits et les mêmes obligations. Ce sont les missions qui priment.

Le statut n'est pas attaqué frontalement. Des hommages périodiques sont rituellement rendus au système de Fonction publique de carrière. C'est plutôt le contournement qui est utilisé :

- par le détachement : contournement de la règle sans modification des statuts particuliers
- par la réorientation professionnelle en cas de suppression d'emploi, plutôt que d'utiliser le licenciement par une loi de dégageant des cadres.
- par la contractualisation à laquelle conduit la réduction des effectifs : il n'est pas toujours possible d'appliquer le principe de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux et le CDI est désormais considéré par le gouvernement comme un mode de recrutement normal pour l'emploi pérenne !



La RATE : aïe ! aïe ! aïe !

La Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) a pour finalité unique d'administrer une cure drastique d'amaigrissement aux services publics et à la Fonction publique. En toute logique, cela nécessite une modification profonde de l'implantation des services publics sur l'ensemble du territoire national.

C'est d'abord une réduction massive du nombre d'emplois dans les administrations centrales. Les ministères ont ainsi perdu plusieurs milliers d'emplois ces cinq dernières années, au point que Claude Allègre fait rétrospectivement figure de petit bras avec son « dégraissage du mammoth ».

Cela se démultiplie au plan régional et départemental avec la Réforme de l'Administration Territoriale de l'État, la désormais célèbre RATE (ou RéATE), qui détricote entièrement l'organisation des services déconcentrés de l'État.

Ainsi, au niveau régional, tous les services des ex directions régionales des différents ministères sont regroupés depuis 2007 en huit pôles sous l'autorité directe du préfet de région.

Et depuis janvier 2009, les directions départementales des services de l'État sont fusionnées en deux ou trois Directions Départementales Interministérielles (DDI) sous l'autorité du préfet de département.

Les départements de plus de 400 000 habitants disposeront de trois DDI :

- Une Direction des territoires, composée à partir de morceaux des services de l'Équipement, de l'Agriculture et de la forêt, de l'Environnement et d'une partie des services de la préfecture.
 - Une Direction de la protection des populations, constituée autour des services vétérinaires, de ceux de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes, de la protection civile et d'une partie des services de l'Équipement.
 - Une Direction de la cohésion sociale (sic), composée des services départementaux de la Jeunesse et des sports, de services de la DASS qui ne seraient pas absorbés par l'Agence régionale de santé, d'une partie de l'Équipement, de certains services de la préfecture et de la délégation départementale aux droits des femmes et à l'égalité.
- Dans les départements de moins de 400 000 habitants, ces deux dernières directions sont fusionnées en une seule.

Il s'agit donc de regrouper sous l'autorité de deux ou trois super directeurs départementaux, eux-mêmes sous la coupe directe du préfet, des agents issus de plusieurs ministères.

Derrière la prétendue simplification invoquée pour justifier cette opération se cache en fait une véritable usine à gaz, dont on ne sait même pas ce qu'elle va pouvoir produire. Il sera en effet difficile d'assurer un service cohérent avec des personnels issus de plusieurs ministères, relevant de statuts très divers, dont les modes de recrutement et de gestion, les

régimes indemnitaires voire de congés sont différents. En outre les positions statutaires dérogatoires, telles le détachement et la mise à disposition, vont avoir tendance à se multiplier.

Dans un cadre aussi mouvant, le service rendu à l'usager comme les garanties collectives des agents risquent bien de reculer.

Pour l'instant, les services fiscaux, la trésorerie et l'Inspection académique échappent à cette fusion au sein d'une DDI. Mais ils n'échappent pas aux suppressions d'emplois et aux conséquences qui en découlent en terme de structure.

S'agissant des IA, on lira dans ce même numéro (notamment pages 8 et 18) le signal d'alarme que tire l'Inspection générale de l'Éducation nationale et de la recherche à ce sujet.

Malgré cela, le ministère persiste dans sa recherche éperdue de gisements d'emplois à supprimer. Il est en train d'élaborer deux projets de décrets :

- L'un pour préciser, et donc institutionnaliser, les conditions dans lesquelles les académies pourront créer des services « mutualisés » ;
- L'autre pour permettre la fusion pure et simple des services du rectorat avec ceux de l'inspection académique du département où est situé le chef lieu de l'académie.

Comme le fait remarquer l'Inspection générale, avec laquelle nous serons d'accord sur ce point, « cet ensemble d'opérations de mutualisation ne dessine rien qui ait véritablement du sens concernant le rôle des services départementaux ».

En effet, aveuglé qu'il est par l'obsession de supprimer à tout prix des emplois, donner du sens à ce qu'il fait est sans doute le dernier souci du ministre.



Les conséquences de l'application de la RGPP dans l'Éducation

La place centrale de l'Éducation pour le développement économique et social

Un système éducatif de qualité donnant ses chances à chacun est une condition indispensable de l'égalité, mais aussi du développement économique. Demain plus encore qu'aujourd'hui, la richesse sera constituée par le niveau de formation.

L'ensemble des dépenses d'éducation, rapporté au PIB, baisse de manière continue depuis le milieu des années 1990. Alors que la fin des années 1980 et le début des années 1990 avaient été marquées par un effort important pour diminuer l'échec scolaire et élever le nombre des bacheliers, les gouvernements qui se sont succédé depuis ont fait une pause. Le niveau de dépenses par habitant, en euros constants, est resté stable, d'où une baisse progressive de la part de la dépense d'éducation dans le PIB. Le taux de scolarisation à 18 ans est passé de 85 % à 78 % entre 1995 et 2007.

La RGPP aggrave cette situation.

Suppressions d'emplois publics et transferts au privé

Le dogme du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant en retraite n'épargne pas l'Éducation nationale. Sur les 34 000 suppressions de postes de fonctionnaires prévues pour 2011, 16 000 emplois concerneront l'Éducation nationale. Tous les secteurs sont touchés. Des suppressions de postes d'enseignants spécialisés dans la prise en charge de la difficulté scolaire dans l'enseignement primaire à l'augmentation arbitrairement décidée du nombre d'élèves par classe, tout est envisagé pour supprimer des emplois. L'ensemble est détaillé par des fiches de travail, remises aux recteurs et inspecteurs d'académie, "identifiant une trentaine de leviers" pour cibler les retraits d'emplois.

Les suppressions de postes dans l'éducation illustrent une démarche de destruction du service public non dépourvue d'arrière pensées y compris de développement de l'enseignement privé. 30 000 postes d'enseignants ont été supprimés de 2007 à 2010, alors que les effectifs des écoles et des collèges sont en hausse, par effet démographique. Restauration et soutien scolaires, réseaux et systèmes informatiques de gestion, plate-forme de conseils et de renseignements des usagers, bien des missions sont privatisables car elles peuvent devenir sources de profits.

Les emplois administratifs concernés, en services comme en EPLE...

Tout comme les postes d'enseignants, les emplois administratifs sont visés. Après avoir détruit près de 3 000 postes administratifs depuis 2006, dont plus des 2/3 en services (centraux et déconcentrés), le ministère envisage clairement de s'attaquer aux emplois en EPLE, épargnés en 2009 et 2010.

Les "leviers" sont connus pour réorganiser et permettre ainsi les retraits d'emplois : mutualisations (de missions académiques, des missions comptables en EPLE...) suppression des EPLE de petite taille, redéfinition de la fonction administrative en EPLE visant à "rationnaliser" (comprendre supprimer) la carte des postes implantés... En bref, il est demandé aux responsables académiques de tout faire pour satisfaire à l'appétit des casseurs d'emplois.

Des mesures qui cassent le service public

La destruction massive des emplois publics à l'œuvre actuellement se retourne contre les usagers des services publics, les élèves et leurs familles, et contre les personnels qui y exercent. Après notamment plusieurs dizaines de milliers de suppressions d'emplois statutaires et de contre-réformes, qui peut prétendre que l'Éducation nationale remplit parfaitement sa mission d'éducation, d'instruction ou de qualification des jeunes ? Cette politique remet tout simplement en cause le droit à une éducation de qualité pour tous les jeunes.

Elle est également contraire aux intérêts des salariés qui y travaillent. Les conditions d'exercice s'y dégradent, le stress au travail s'y développe car il faut faire autant (voire plus et/ou mieux, à entendre les discours officiels) avec moins de personnels...

Une autre politique

Il faut donner la priorité à une réduction du nombre de jeunes qui sortent du système éducatif sans diplôme et peinent à s'insérer sur le marché du travail autrement qu'en occupant des emplois précaires et très mal rémunérés.

Les États doivent investir dans l'Éducation, demande l'OCDE

Il faut investir dans l'éducation et, en France, crever le plafond du bac. Ces deux recommandations résument l'édition 2010 de "Regards sur l'éducation" : *"Face à une récession mondiale qui continue de peser sur l'emploi, l'éducation constitue un investissement essentiel pour répondre à des évolutions technologiques et démographiques qui redessinent le marché du travail"*.

Pistes pour une autre réforme de l'État

La réforme de l'État est un concept qui a été instrumentalisé pour développer des politiques libérales, comme on l'a vu dans les pages précédentes. Les dirigeants politiques peuvent décider de favoriser les plus riches au prétexte de protéger l'investissement, de lutter contre l'inflation (celle-ci désavantage les créanciers et favorise les débiteurs) au risque de faire grimper la dette. Ils seront d'autant plus séduits par ces solutions que ce sont celles des milieux dont ils sont issus et que cela va parfois dans le sens de leurs intérêts particuliers de possédants.

La Réforme de l'État consiste alors à réduire les dépenses de l'État, donner de l'argent aux entreprises et aux plus riches ou les exonérer de charges, réduire l'État et les services publics le plus possible et transférer une partie de leurs activités au privé.

A l'inverse de cette rigueur pour les salariés, qui risque de plomber la reprise économique, à l'inverse d'un État minimum qui est aussi un État sécuritaire chargé surtout de garantir l'« ordre public », nous pensons qu'il faut raisonner à partir des besoins du plus grand nombre pour mieux assurer le développement des services publics, la satisfaction des besoins sociaux et la fin de l'insécurité sociale. La réforme de l'État se fera alors en prenant en compte l'intérêt général à long terme - notamment en développant l'éducation et l'économie de la connaissance : tout le contraire du démantèlement actuel.

D'où vient le déficit public ?

Les exonérations d'impôts pour les plus riches (bouclier fiscal, « niches » fiscales dont les plus aisés profitent, TVA réduite) sont d'une efficacité économique plus que douteuse et une des sources du déficit du budget de l'État. Ces cadeaux fiscaux faits entre 2000 et 2010 représentent une perte annuelle de ressources publiques de 82 milliards d'euros.

Les recettes de l'État sont passées de 18,3 % à 14,1 % du PIB.

Les pertes de ressources de la Sécurité sociale liées aux réductions, suppressions ou abattements de cotisations

sociales décidés depuis les années 1990, soi-disant au nom de l'emploi mais pour la plupart décevantes ou négatives dépassent désormais 30 milliards d'euros de pertes de recettes par an.

Privilégier les services publics

L'État doit, à l'opposé de ces logiques, se réformer pour assurer le développement des services publics, la satisfaction des besoins sociaux. Pour nous, les services publics doivent être non seulement défendus mais développés, la réponse aux besoins sociaux est aussi facteur de croissance.

Il s'agit donc d'une démarche inverse de celle suivie actuellement, qui consiste à privilégier les processus de privatisation.

Prenons le cas de la santé : la fermeture de structures de proximité va aggraver les difficultés d'accès aux soins des personnes les plus vulnérables. Il faut une volonté politique de développer les services publics de proximité tout en luttant contre les excès de la décentralisation, qui parfois a davantage renforcé des potentats locaux que favorisé le rapprochement du citoyen avec son administration.

La privatisation rampante de certains services publics, par exemple le processus de privatisation assurantielle de la maladie, de la retraite, donne l'occasion aux banques et assurances de faire des profits mais n'apporte qu'une garantie illusoire : les placements financiers sur lesquels reposent ces assurances sont soumis aux aléas des marchés financiers et de leurs crises (les retraités britanniques par exemple, dont les retraites reposent largement sur des placements de ce type en font actuellement les frais).

Revaloriser le service public et ses agents

C'est une condition importante de l'efficacité du service public. Des agents reconnus dans leurs qualifications, c'est aussi un service public mieux reconnu par les usagers.

Pour être respecté, l'État doit disposer d'agents motivés par leurs missions, et non par des primes individuelles qui conduisent forcément en définitive à être surtout au service du supérieur hiérarchique et à être en concurrence avec les autres agents : l'indépendance des fonctionnaires, leur dévouement au service public viennent des garanties statutaires dont ils disposent et des missions qui sont les leurs.

Le service public perdrait beaucoup au remplacement de l'adhésion à ces missions par la crainte de ne pas remplir les objectifs du supérieur ou par l'espoir d'un petit « plus » indemnitaire.

C'est dans la sérénité que donne une pleine citoyenneté que les agents publics peuvent accomplir leurs missions, non dans un rapport de servilité.

