



FONCTION PUBLIQUE

Le Guide

LA FONCTION PUBLIQUE NOTRE BIEN COMMUN



Le Manifeste

SOMMAIRE

- 3 > édito
- 4 > Sur la conception et l'organisation de la Fonction publique
- 8 > Sur la question du contrat et du statut
- 13 > Sur les enjeux européens
- 17 > Sur la question des effectifs
- 23 > Sur les ressources pour la Fonction publique
- 31 > À propos des retraites

La Fonction publique : notre bien à tou(te)s

C'est une évidence : la Fonction publique et ses agents sont au cœur d'enjeux considérables et brûlants.

Jamais peut-être, une politique ne les a si sévèrement frappés.

La réforme des collectivités territoriales, la révision générale des politiques publiques, les suppressions massives d'emplois, la baisse des dépenses publiques, une fiscalité toujours plus inique et inefficace, constituent les principaux vecteurs d'un double mouvement consistant à réduire l'intervention publique et à la mettre au service d'intérêts particuliers.

La baisse continue et aggravée du pouvoir d'achat, la déstructuration du Statut général, le recours démesuré et éhonté aux non-titulaires et aux précaires, la non reconnaissance des qualifications sont les axes essentiels par lesquels la neutralité et l'impartialité des agents publics – garanties fondamentales pour le citoyen – sont remises en cause.

Fondamentalement, c'est un pan essentiel du pacte républicain qui est mis en cause, à travers l'attaque portée contre la Fonction publique, comme outil démocratique de réponse aux besoins des usagers, échappant à la logique marchande.

A la CGT, nous estimons que c'est d'une politique radicalement différente dont nous avons tous besoin.

Et nous élaborons nos propositions à partir de la conception d'une Fonction publique comme bien commun de l'ensemble de la population, porteuse de l'intérêt général, outil de développement économique et d'aménagement du territoire.

Dans la période actuelle, il nous a semblé indispensable, face au déferlement d'approximations et de contres vérités complaisamment répandus par certains, de remettre les pendules à l'heure et de creuser plusieurs questions particulièrement cruciales.

C'est l'objet de cette publication, fruit du travail partagé de nombreux camarades de la Fédération des Services publics et de l'Union Générale des Fédérations de Fonctionnaires.

Outil d'information en même temps que de conviction, nous formulons le vœu qu'elle serve dès maintenant et dans les semaines à venir et, pour ce faire, qu'elle soit diffusée le plus largement possible.

Nos sommes convaincus que c'est par une telle démarche et de telles initiatives que, ensemble, nous gagnerons la bataille pour notre Fonction publique.

Baptiste TALBOT
Secrétaire Général de la
Fédération des Services Publics



Jean-Marc CANON
Secrétaire Général de
l'Union Générale des Fédérations de Fonctionnaires



Fonction Publique

SUR LA CONCEPTION ET L'ORGANISATION DE LA FONCTION PUBLIQUE

LES POLITIQUES PUBLIQUES CONFRONTÉES À DE VASTES DÉFIS

Si le modèle social français - et notamment les services publics dont s'est doté notre pays - apparaît comme un puissant levier d'action dans le cadre de la présente période de crise, il n'en reste pas moins que ce modèle doit continuer de s'adapter à l'évolution des besoins sociaux.

Certains problèmes majeurs demeurent : 150 000 jeunes sortent chaque année sans diplôme du système scolaire, une crise du logement sans précédent depuis les années 1950 fait rage, les inégalités se creusent de façon dramatique, les enjeux environnementaux sont colossaux, l'innovation et la croissance sont à la traîne, la crise économique et sociale du système capitaliste fait des ravages.

Dans un tel contexte, chercher à mieux mettre en œuvre les valeurs de liberté, d'égalité et de fraternité, c'est accroître l'efficacité de l'action publique et non pas y renoncer.

Cela exige que la satisfaction des besoins essentiels soit davantage reconnue comme un droit fondamental. Cela implique le choix d'une société solidaire, la maîtrise des biens communs et l'activité efficace de services publics indispensables au développement économique, social et culturel. Face à la montée des inégalités, ceux-ci sont garants de l'exercice effectif des droits.

DES PRINCIPES FONDATEURS TOUJOURS PORTEURS D'AVENIR

Au cours du long processus d'édification de la République, entamé par la Révolution de 1789, nourri par les luttes sociales et marqué notamment par la mise en œuvre à la Libération d'une partie du programme du Conseil national

de la Résistance, l'intervention publique en France s'est structurée et développée à partir de principes forts, dont l'État est le garant :

- ▶ **La mutabilité**, qui signifie que le service public doit pouvoir être adapté chaque fois qu'il le faut à l'évolution des besoins collectifs et aux exigences de l'intérêt général.
- ▶ **La continuité**, qui découle du fait que l'accès aux services de la Fonction publique est un droit des citoyens qui impose au pouvoir public comme au concessionnaire l'obligation d'assurer régulièrement le service qui leur incombe. Les seules limites imposées à ce principe sont celles du respect des libertés fondamentales comme le droit de grève.
- ▶ **Le principe d'égalité de traitement des citoyens devant les services publics**, qui impose une obligation de laïcité et de neutralité.

La mise en œuvre de ces principes s'est traduite, d'une part, par le développement d'une conception large du périmètre de l'action publique comme outil de réponse aux besoins fondamentaux, et, d'autre part, par la création du Statut des fonctionnaires comme condition de l'impartialité des agents, nécessaire au traitement égalitaire des usagers et à l'accomplissement démocratique des missions d'intérêt général.

L'intervention publique a par ailleurs découlé de la légitimité démocratique du décideur en matière de service public.

Ces principes fondateurs n'ont pas toujours été respectés, voire ont fait l'objet de remises en cause, mais ils restent des références majeures dont la mise en œuvre conditionne l'efficacité de l'intervention publique dans sa finalité de réponse aux besoins de tous les usagers.

Durant la période 1982-1984, 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.

Dans le cadre d'une architecture en trois versants, l'organisation de l'intervention publique par le biais de la Fonction publique est en effet indissociable des garanties statutaires.

L'intérêt général a besoin de personnels présents sur tout le territoire, dont la qualification soit reconnue, et non de salariés interchangeable et corvéables à merci. De solidarité et non de concurrence. De stabilité et non de précarité. De sens des responsabilités et non de docilité. D'impartialité et non de soumission aux intérêts particuliers. Toutes choses que le Statut des fonctionnaires, acquis démocratique pour toute la Nation, a contribué à réaliser.

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 difficultés.

Cette première phase a démontré la pertinence d'une organisation de l'intervention publique s'appuyant sur la complémentarité Etat/Collectivités. Elle s'est caractérisée par le développement du périmètre d'action et de la qualité des services publics, par la croissance de l'emploi public, ap-

préciés positivement par toutes les enquêtes d'opinion.

Cette complémentarité national/territorial s'est aussi déclinée au sein des services de l'Etat 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. Cette politique joue aussi un rôle en matière de développement économique puisque l'existence d'un réseau d'implantations locales des services de l'Etat a un impact dynamique sur le tissu économique (commerces, PME, ...).

Pour la CGT, c'est cette conception progressiste qui doit être poursuivie et renforcée. En particulier, les versants Etat et territorial de la Fonction publique doivent être considérés comme un ensemble aux spécificités incontournables mais d'une complète cohérence.

DES ÉVOLUTIONS RÉCENTES À REBOURS DES FINALITÉS DÉMOCRATIQUES DE L'INTERVEN- TION PUBLIQUE



Prolongeant et accentuant les différentes politiques dites de réforme de l'Etat menées depuis le milieu des années 1980, les mesures prises depuis le début des années 2000 sont clairement en rupture avec les principes fondateurs de l'intervention publique en France : LOLF (2001), loi Raffarin de décentralisation (2004), réformes statutaires Dutreil et Jacob (2005-2006), RGPP, réforme territoriale et loi Hôpital Patients Santé Territoires actuellement mises en œuvre.

Une nouvelle logique prévaut, assise pour l'essentiel sur une approche gestionnaire à finalité financière. Elle vise à une réduction considérable de la sphère publique et à mettre l'appareil d'Etat au service partisan des intérêts du capital.

Fonction publique

Cette conception se concrétise par :

- ▶ des coupes claires dans les moyens : suppressions de postes dans la Fonction publique de l'Etat et réduction drastique des services dans les territoires par les différentes révisions des cartes d'implantation - cartes judiciaire, militaire, hospitalière, scolaire - par les fusions directions départementales de l'Equipement/Directions départementales de l'Agriculture et des Forêts, DRASS/DDASS,... - par le transfert de compétences aux collectivités sans financements suffisants, le corsetage des finances publiques locales par la révision des règles de calcul des dotations de l'Etat et suppression de la taxe professionnelle ; politique d'austérité financière dans les hôpitaux.
- ▶ la remise en cause de la maîtrise démocratique et de proximité des missions : renforcement du rôle des préfets de région dans la gestion des services de l'Etat, au détriment des échelons locaux et départementaux et des lieux de concertation qui en relèvent : dans le cadre de la réforme territoriale, concentration des lieux de décisions sur des pôles importants (métropoles, régions, intercommunalités) au détriment des territoires ruraux et urbains en difficultés, et remise en cause de la clause de compétence générale permettant à l'Etat d'orienter les décisions des élus locaux ; création des Agences régionales de santé conduisant à un affaiblissement des espaces locaux de décision et de concertation.
- ▶ une série de projets et de mesures conduisant à la remise en cause du caractère statutaire de l'emploi par le

développement des possibilités de recours au non-titulariat, la mise en place d'un pécule incitant les fonctionnaires à quitter la Fonction publique, l'introduction de la possibilité du recours à l'intérim dans l'exercice des missions de la Fonction publique, le licenciement des fonctionnaires d'Etat en cas de refus de trois propositions successives d'affectation quelque soient les conditions de ces dernières,... Autant de mesures mettant à mal le Statut, outil indispensable à l'impartialité des agents et donc au caractère égalitaire du service rendu aux usagers.

Conséquence ultime de cette politique, qui apparaît dans le *Livre blanc sur l'avenir de la Fonction publique* de JL Silicani : le recentrage de l'intervention publique sur les missions dites régaliennes de contrôle social et sur les fonctions de conception et de contrôle des politiques publiques, dont l'exécution serait déléguée au secteur privé dans le cadre d'un vaste chantier de libéralisation.

De nombreux exemples à l'étranger (électricité aux Etats-Unis, transports ferroviaires en Grande-Bretagne) ou en France (télécommunications, eau, gaz) démontrent pourtant que la libéralisation n'est pas gage d'un meilleur service public mais, au contraire, entraîne sa dégradation et un renchérissement de sa tarification.

QUELLES ÉVOLUTIONS ALTERNATIVES ?

L'architecture actuelle de l'intervention publique est loin d'être un ensemble idéal et il est évident que l'organisation des missions de la Fonction publique est perfectible. C'est d'ailleurs l'adaptabilité de la Fonction publique qui lui a permis par le passé de répondre efficacement aux évolutions de notre société.

Cela dit, les principes fondateurs qui ont structuré l'intervention publique demeurent pertinents et ils doivent constituer le socle du nécessaire renouveau de la Fonction publique.

Afin de garantir de manière pérenne l'effectivité du principe angulaire d'égalité de traitement, deux grands axes de réforme doivent être promus, en matière de démocratie et d'organisation des missions.



Michel Olivier Bernard

NOS PROPOSITIONS

Pour une organisation toujours plus démocratique de la Fonction publique et de ses missions

- ▶ L'échelon national – au travers de la représentation parlementaire et de l'appareil d'Etat- doit être confirmé et renforcé dans son rôle de garant des principes et des moyens qui permettent d'assurer l'effectivité des droits des usagers sur tout le territoire. Ainsi, à titre d'exemple, les moyens consacrés par l'Etat aux missions de contrôle du droit du travail, du prélèvement de l'impôt et de l'utilisation de l'argent public doivent être développés.
- ▶ Le caractère démocratique de la décision, du contrôle et de l'évaluation des politiques publiques doit être conforté et généralisé.
- ✓ A chaque échelon de la décision doit correspondre une instance assise sur la légitimité démocratique : ainsi, l'échelon intercommunal ne peut-il demeurer un espace de décision dans lequel les élus ne soient pas directement choisis par les citoyens. De même, la gouvernance hospitalière peut de ce point de vue être questionnée.
- ✓ Pour une meilleure mise en œuvre des politiques publiques, des lieux d'échange et d'évaluation doivent être conçus, associant décideurs politiques, usagers et agents. Dans ce cadre, des outils objectivés d'évaluation et de contrôle peuvent être mis au point afin de contribuer à la nécessaire adaptation des services publics aux évolutions des besoins sociaux. Un pouvoir d'auto-saisine exercé par ces instances serait également un facteur de dynamisme.
- ▶ A partir des textes législatifs actuels composant le Statut de la Fonction publique, l'édification d'un Statut unifié des fonctionnaires renforcerait l'adaptabilité de la Fonction publique et faciliterait la mobilité de ses personnels. Ce statut unique serait un facteur puissant de cohérence dans le cadre de la complémentarité territorial/national.
- ✓ Cela implique un renforcement de l'ensemble des droits et devoirs des agents - l'exact opposé de la politique actuellement menée - conçu comme autant de garanties pour les citoyens.

POUR UNE ORGANISATION PLUS EFFICACE DE L'INTERVENTION PUBLIQUE

- ▶ La répartition des missions publiques doit être conçue à partir du principe selon lequel la compétence doit être exercée au niveau le plus pertinent en terme de décision, de conditions d'exercice, et d'association des différents acteurs concernés (usagers, agents).
- ▶ Parce qu'elle garantit l'égalité d'accès aux services publics, la maîtrise publique des missions relevant de la satisfaction des besoins fondamentaux doit être pleinement assurée, notamment dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'eau, du logement social, de l'énergie, de la communication.
- ▶ Une politique publique ambitieuse d'aménagement du territoire doit être un des axes principaux de coopération entre les différents échelons, tant dans les secteurs ruraux menacés de désertification que dans les quartiers urbains en difficulté.

SUR LA QUESTION DU CONTRAT ET DU STATUT

Les évolutions en cours dans la Fonction publique tendent à développer le contrat à durée indéterminée et à introduire le contrat de droit privé ou l'intérim pour accomplir des missions aujourd'hui exercées par des fonctionnaires.

Ces orientations politiques nécessitent de revenir à quelques notions fondamentales.

Le contrat de travail de droit privé

Il s'agit d'un accord passé entre une personne physique et une personne physique ou morale pour l'accomplissement d'une tâche définie dans les termes du contrat. S'agissant d'une transaction privée, il obéit « aux règles de droit commun » (article L1221-1 du code du travail), c'est-à-dire au code civil dont il constitue un aspect particulier du droit « des contrats et des obligations conventionnelles en général » (titre III du code civil).

De ce fait, le contrat de travail obéit au principe de la liberté, pour les deux parties contractantes, de définir les termes de l'échange, car « les conventions légalement formées tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faites » (article 1134 du code civil). Toutefois, le législateur peut encadrer cette liberté de contracter puisque « on ne peut déroger par des conventions particulières aux dispositions qui intéressent l'ordre public et les bonnes mœurs » (article 6 du code civil).

A l'origine, le travail était considéré comme un échange économique ordinaire et ces contrats n'étaient soumis à aucune restriction. Chaque partie signataire était considérée comme égale alors même que, concrètement, **le salarié ne dispose que de la possibilité de refuser un contrat dont les conditions sont fixées par l'employeur.**

L'évolution de la société et des rapports de force a amené le législateur à considérer que le travail constituait une activité qui entrait dans le domaine de l'ordre public économique et social. En conséquence,

la loi a peu à peu instauré une série de mesures octroyant certaines protections au salarié pour « rééquilibrer la partie la plus faible » (le salarié par rapport à la plus forte (l'employeur) ».

Le code du travail encadre donc cette liberté de contracter. Il n'en demeure pas moins qu'un contrat de travail reste une transaction « par laquelle une personne s'engage à mettre son activité à la disposition d'une autre sous la subordination de laquelle elle se place moyennant rémunération ». Cette subordination juridique, constituée par le contrat, met le salarié « sous l'autorité de l'employeur qui a le pouvoir de donner des ordres et des directives, d'en contrôler l'exécution et de sanctionner les manquements de son subordonné ». Le produit de l'activité que le salarié s'engage à fournir à l'employeur devient la propriété de ce dernier qui, en contrepartie, doit fournir la paye et les moyens de travail. Les éventuels manquements de l'une ou l'autre partie sont placés sous le contrôle du juge judiciaire.

Le fonctionnaire

Sauf disposition législative contraire, est fonctionnaire toute personne investie d'un emploi permanent dans le cadre d'un service public administratif. Cette définition pose d'emblée la différence fondamentale avec le salarié de droit privé. L'agent public ne répond pas aux besoins d'un particulier mais à ceux de toute la collectivité. L'accomplissement de ces missions doit répondre à cet intérêt supérieur aux intérêts individuels et s'inscrire dans les principes fondamentaux qui régissent le service public : mutabilité, continuité, égalité.



Le respect de ces principes justifie que le l'agent public soit dans une situation statutaire et réglementaire, c'est-à-dire que ces conditions d'emplois soient déterminées par la loi, expression de la volonté souveraine du peuple, et non de gré à gré par contrat.

Par voie de conséquence, il est placé sous la subordination du pouvoir exécutif qui tient sa légitimité du pouvoir législatif. Et sous le contrôle direct des citoyens, puisqu'au titre de l'article 16 de la déclaration des droits de l'homme, la société a le droit de lui demander des comptes.

Ces principes généraux, situés au sommet de la hiérarchie des normes du droit français, constituent le cœur des obligations des agents publics. Ils justifient l'existence d'un droit pénal particulier pour les fonctionnaires destiné à protéger les citoyens contre d'éventuels abus de pouvoir de l'administration mais aussi à sanctionner les atteintes contre les agents qui, parce qu'ils sont garants de l'intérêt général, bénéficient de protections spécifiques.

Ils expliquent aussi l'obligation exorbitante qui est faite au fonctionnaire par rapport au droit commun de désobéir à un ordre manifestement illégal et susceptible de compromettre l'intérêt public (article 8 du statut général).

Enfin, la déclaration des droits de l'homme pose aussi comme principe général « l'égalité d'accès aux charges publiques en fonction de ses seuls mérites », notion qui a été étendue à l'égalité d'accès à tous les emplois publics.

Parallèlement à ce registre des obligations, les fonctionnaires ont peu à peu acquis des droits destinés à les protéger des abus de pouvoir mais aussi à garantir la

société contre des dérives dans les cas où un individu ou un groupe d'individus entendrait mettre l'appareil d'Etat au service d'intérêts particuliers.

Ainsi, le statut général constitue le socle de la Fonction publique de carrière mais est également destiné à faire des fonctionnaires des citoyens à part entière dans l'exercice de leur mission.



Par exemple, la carrière qui distingue le grade de l'emploi a été instaurée pour « **protéger le fonctionnaire des pressions des pouvoirs politiques, des vicissitudes affectant les structures administratives ou des aléas qui peuvent marquer la vie professionnelle d'un agent public** ».

Dans l'esprit de ses concepteurs, il s'agissait donc d'assurer une sécurité de l'emploi et une évolution garantie des rémunérations au fonctionnaire pour prévenir la corruption et éviter que des décisions administratives soient prises sous la pression d'un chantage à l'emploi.

Si depuis la Révolution française, des « *statuts* » ont été précisés pour différentes catégories

d'agents publics ce n'est qu'en 1946 qu'est intervenu le texte de portée générale portant droits et obligations des fonctionnaires. Le Statut général actuellement en vigueur a repris les grandes règles du statut de 1946 en actualisant la partie concernant les droits et en créant un ensemble homogène pour la Fonction publique de l'Etat, de la Territoriale et de l'Hospitalière.

Fonction publique

FOCUS SUR LES JURIDICTIONS

Contrairement à ce qui a été rappelé par le contrat de droit privé, les éventuels manquements aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent les agents publics ne relèvent pas du juge judiciaire.

La création d'emplois publics comme les conditions d'emploi des agents publics relevant des décisions exclusives des représentants de la souveraineté populaire, les éventuels litiges doivent en conséquence être soumis à la juridiction administrative. Cette juridiction particulière, distincte de la juridiction unique en vigueur dans les pays anglo-saxons, a été créée par la loi de l'an VIII pour répondre au principe de séparation des pouvoirs instaurés par la loi de 1790.

Cette « *conception française de la séparation des pouvoirs* » a été intégrée au bloc constitutionnel par décision du 23 janvier 1987 du Conseil Constitutionnel.

LE CONTRAT DE DROIT PRIVÉ DANS LE SECTEUR PUBLIC

Dès le XIX^{ème} siècle, les pouvoirs publics sont intervenus dans des activités économiques qui sortaient du cadre des prérogatives de puissance publique tel que fixé par la constitution. Dans un premier temps, selon la conception libérale de l'époque, cette intervention dans le domaine industriel et commercial ne s'effectuait que par le biais de concession de service public. L'autorité administrative émettait les actes correspondant à l'intérêt général (déclaration d'utilité publique, expropriation etc.) et la fourniture du service était confiée à un entrepreneur privé qui se rémunérait par la vente aux usagers, en échange du versement à la collectivité d'une redevance correspondant à la concession (exemple classique des chemins de fer).

Avec la guerre de 1914, nombre de ces concessions, mais aussi des activités considérées comme essentielles à la Nation et jusque là assurées par le secteur privé (armement, énergie et transport..) ont été reprises en direct et développées en régime direct.

Ce mouvement s'est prolongé et amplifié entre les deux guerres, ce qui a amené les juridictions à reconnaître qu'à côté de leur activité administrative, l'Etat et les collectivités pouvaient exercer, à titre subsidiaire, une activité industrielle et commerciale qui relevait du droit commun.

Par voie de conséquence, les agents qui exerçaient ces missions étaient soumis au code du travail. Cette logique a abouti à des imbroglios juridiques notamment pour les collectivités territoriales où des activités de type industriel et commercial pouvaient être exercées au sein même des services.

Le juge recherchait alors si tel agent exerçait à titre principal des activités de type administratif ou industriel et commercial pour qualifier la nature de l'emploi occupé.

La célèbre jurisprudence Berkani a définitivement (?) clarifié le sujet en affirmant que la nature juridique de l'employeur emportait la nature juridique de l'emploi. La nature juridique de l'employeur est présumée à caractère administratif sauf triple renversement de la preuve objet du service, mode de financement, mode de fonctionnement.

Toutefois, la loi a pu introduire des contrats de droit privé pour l'accomplissement de missions administratives - emplois jeunes-. Ce type de disposition paraît contraire au



principe de dualité des juridictions mais n'a pas été soumis au conseil constitutionnel.

En résumé, il serait possible, aujourd'hui comme hier, de recréer des contrats de droit privé dans l'administration pour accomplir des missions qui ne sont pas considérées par nature à caractère administratif. La généralisation de tel contrat préconisée par le rapport Silicani et qui s'est produite dans d'autres pays semble, a contrario, contraire au bloc constitutionnel.

LES CONTRATS ADMINISTRATIFS

Avant la seconde guerre mondiale, les administrations de l'Etat n'employaient que deux types de personnel : d'une part, des fonctionnaires recrutés après concours pour répondre aux besoins permanents et, d'autre part, des auxiliaires recrutés au gré à gré par des responsables locaux pour répondre à des besoins occasionnels.

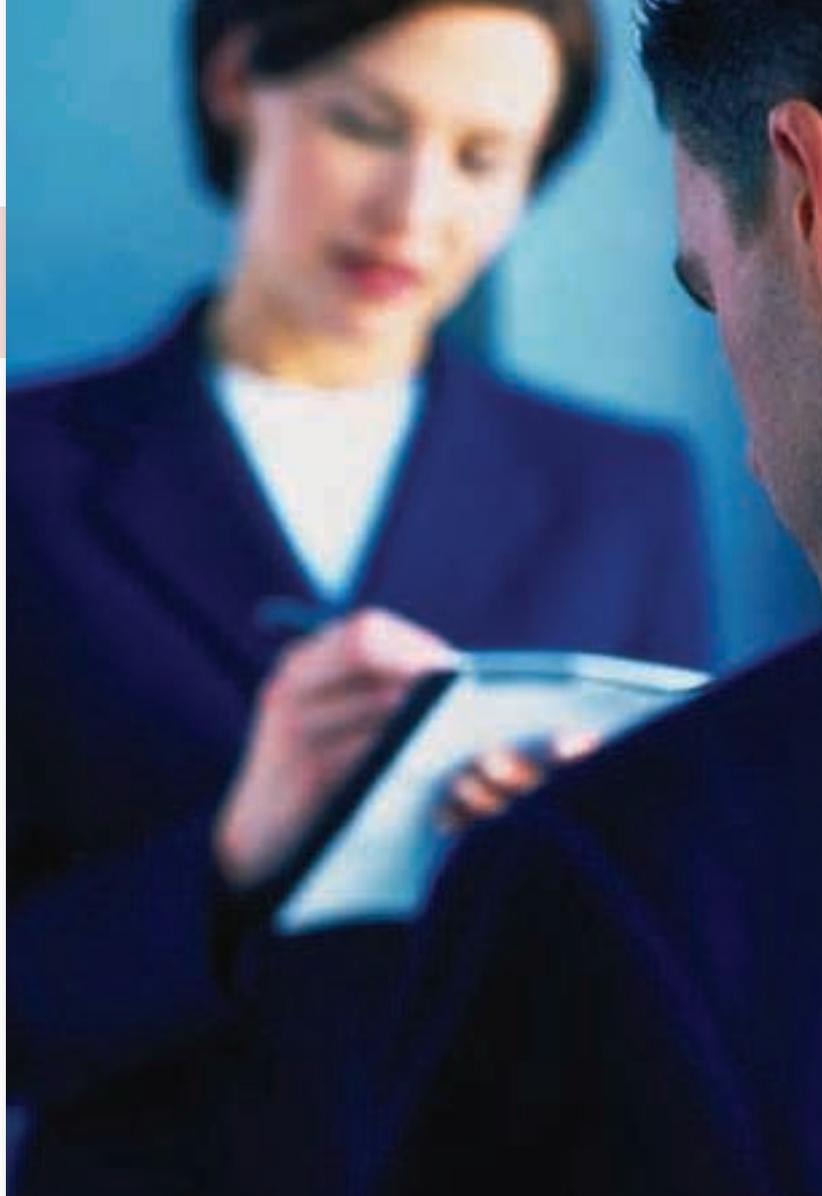
La guerre a suspendu le mode de recrutement normal des fonctionnaires et, en conséquence, la pratique du recrutement par contrat a été généralisée.

Malgré l'adoption du statut de 1946 et de la loi du 3 avril 1950 qui encadrait strictement le recours aux non titulaires, l'Etat n'a pas cessé depuis de recourir à des non titulaires pour remplir des missions permanentes de service public.

Pour les collectivités, dans le silence des textes, l'autorité compétente recrutait indifféremment des fonctionnaires (sous statut d'emploi) ou des contractuels.

L'adoption de la loi de 1983 devait mettre un terme à cette situation en ouvrant le droit à la titularisation pour tous les agents accomplissant des missions permanentes mais la loi de 1987 a réouvert en grand les possibilités de recours aux non titulaires notamment dans la FPT.

Juridiquement, tous les non titulaires des services administratifs sont des contractuels administratifs. A ce titre, les contentieux relèvent du Tribunal Administratif et les obligations qui s'imposent à eux sont les mêmes que celles des fonctionnaires titulaires. La différence principale concerne donc le droit puisque aucune disposition d'ordre supérieur n'oblige à les doter de cadre statutaire. Si certains bénéficient de quasi statuts issus de dispositions législatives ou réglementaires, la majeure partie d'entre



eux est assujettie aux principes généraux qui régissent les contrats publics.

Il s'agit donc d'une catégorie hybride puisque, à bien des égards, leurs modalités de recrutement et d'emplois ne diffèrent pas sensiblement de ce qui est pratiqué dans le secteur privé alors même qu'ils ne disposent pas ni des protections d'ordre public applicable aux salariés relevant du code du travail ni de celles applicables aux fonctionnaires.

Cet état de fait bat en brèche les fondements de l'édifice statutaire et ouvre à nouveau la porte au clientélisme, au népotisme et à la corruption.

La multiplication des non titulaires constitue donc en elle-même une atteinte aux principes fondamentaux du service public.

D'après les statistiques officielles, la Fonction publique compte dans ses rangs environ d'un million d'agents non titulaires. Les difficultés objectives à recenser et catégoriser les norias de précaires indiquent, à l'évidence, que ces chiffres sont minorés.

Fonction publique

Sans crainte d'être contredit sérieusement, on peut estimer que la part des non titulaires avoisinant aujourd'hui les 20 % de l'ensemble des effectifs de la Fonction publique.

Ce ratio d'un niveau particulièrement – et malheureusement – élevé recèle de surcroît des disparités importantes. Dans de nombreuses administrations, la proportion des contractuels de tous ordres est beaucoup plus élevée, quand elle ne dépasse pas les 50 % !

Bref, on a aujourd'hui autant, si ce n'est plus, d'agents non titulaires qu'au début des années 80 en dépit de trois plans de titularisation quasi successifs.

Nul ne prétend, en particulier pour de véritables besoins occasionnels et saisonniers, qu'il ne faille point recourir à des personnels contractuels. Mais, à l'évidence, la situation actuelle ne répond pas à ces exigences, que des politiques successives ont allègrement contournées et transgressées.

Alors même que la question pertinente serait de prendre les dispositions nécessaires à fermer les vannes du recrutement des non titulaires, les gouvernements vont, ces dernières années, dans la direction inverse : extension du contrat à durée indéterminée – en lieu et place d'emplois de fonctionnaires, légalisation et généralisation du recours à l'intérim, multiplication des types de recours aux contrats...

Tout ceci conduit à :

- ▶ Une précarisation encore accrue de l'emploi dans la Fonction publique dont la DARES soulignait pourtant en 2006 qu'elle était supérieure au secteur privé.
- ▶ Un glissement de plus en plus affirmé vers une Fonction publique d'emploi, antithèse de la Fonction publique de carrière.
- ▶ La mise en extinction de la position statutaire et réglementaire de l'agent de la Fonction publique et donc du Statut général des fonctionnaires.

Au bout du compte, il ne s'agit rien moins que de mettre à bas l'édifice construit au cours du temps (et rappelé au dessus) et placer l'agent public au service des intérêts particuliers au détriment de l'intérêt général.

NOS PROPOSITIONS

- ▶ Renforcer le principe selon lequel “à un emploi permanent correspond un emploi de fonctionnaires” ;
- ▶ Procéder à un vaste plan de titularisation, assis sur des créations d'emplois, en améliorant les conditions de reclassement des personnels concernés ;
- ▶ Mieux redéfinir, pour davantage les restreindre, les conditions de recours au non-titulariat, ce qui suppose l'abandon de toutes les dérives actuelles ;
- ▶ Renforcer et homogénéiser les droits des véritables contractuels nécessaires à l'accomplissement de missions ponctuelles ou spécifiques.



SUR LES ENJEUX EUROPEENS

LES FONDEMENTS HISTORIQUES

La construction européenne a été conçue dans le contexte de la guerre froide. Pour rassembler, face au bloc soviétique, les pays de l'Europe de l'Ouest dans un ensemble industriel, économique et militaire, les fondateurs entendaient abattre les frontières internes et, considéraient que le marché concurrentiel constituerait la seule voie possible pour parvenir à cette fin.

Cette stratégie puisait ses sources dans la doctrine libérale selon laquelle la régulation des rapports économiques et sociaux doit être placée hors du champ d'intervention de l'Etat.

Ainsi en 1957, le Traité de Rome s'assignait comme principal objectif la construction d'un grand marché commun et, s'agissant des Services publics, prévoyait que « *les entreprises chargées de leur gestion... sont soumises aux règles de la concurrence...* » (ex. : Article 90-2 du Traité de Rome).

Le choix politique arrêté dès l'origine était donc un recul de l'intervention publique, le rôle assigné aux institutions européennes étant de veiller au bon fonctionnement du marché.

Un tel projet s'opposait pourtant au modèle de l'Etat « *providence* » ou « *social* » qui, dans l'immédiat après-guerre, s'est imposé sous diverses formes dans pratiquement tous les pays d'Europe. Ce modèle, fruit de divers compromis socio-politiques, instaurait des mécanismes de partage des gains de productivité entre les salariés et les investisseurs. Il conférait aux Etats-Nations, un rôle important d'intervention dans le domaine économique mais aussi des missions d'amélioration du bien-être de l'ensemble de la population. C'est dans ce cadre qu'a émergé la conception française, fruit d'un long processus historique, selon laquelle la puissance publique doit faire prévaloir l'intérêt général et la justice sociale sur les intérêts particuliers. Cette conception rappelée avec force dans le préambule de la Constitution de 1946, est un des éléments essentiels du consensus social, voire, pour certains, de l'unité nationale.

En Europe du Nord Ouest, à la fin des années 70, la part

des salaires dans le PIB dépassait 65 %. Parallèlement, le financement des services publics et de la Fonction publique atteignait leur plus haut niveau en pourcentage tandis que l'économie publique prenait une place grandissante. Du fait de ces mécanismes, même si la rente versée aux actionnaires ne cessait de progresser grâce à une croissance soutenue, la part des richesses créées contrôlée par le capitalisme se réduisait progressivement.

LES ENJEUX ACTUELS

Pendant longtemps, les évolutions de la CEE, puis de l'UEE ont été présentées comme des questions d'experts, limitées au champ économique, et qui n'interféraient qu'aux marges dans les domaines politiques et sociaux. Cette fiction, qui a servi à justifier le déficit démocratique entretenu sur le sujet, a commencé à se dissiper au début des années 80, époque à partir de laquelle les thèses néolibérales sont venues peser de plus en plus fort sur l'évolution de l'Union Européenne.

L'Acte unique européen entré en vigueur en 1987, puis les Traités de Maastricht en 1993 et d'Amsterdam en 1999 ont transcrit ces nouveaux équilibres dans le droit européen.

La première conséquence a été le recul dans l'ensemble de l'Europe, de la part prise, au sein de la richesse créée par la rémunération du travail, recul qui s'est accéléré depuis le milieu des années 90. Pour les pays de la zone euro, la part salariale dans le PIB est passée de 59,5 % en 1995 à 55,6 % en 2007. Dans le même temps, on constatait un tassement généralisé du taux de prélèvement obligatoire consacré au fonctionnement des services publics, ce qui traduisait l'affaiblissement des capacités d'interventions publiques.

Cette politique a abouti à la création de masses considérables de capitaux privés qui, pour partie, ont cherché à se réinvestir dans des activités remplies jusqu'alors par le secteur public. Cette pression s'est d'abord exercée sur les services en réseau (énergie, poste et télécommunications, transports...) et s'est ensuite étendue à pratiquement tous les secteurs, la santé, la protection sociale, l'éducation, la recherche, la culture étant peu à peu assimilées au domaine marchand.

Fonction publique

Selon la conception actuelle de l'UE, les solidarités publiques devraient se limiter au « *service universel* », sorte de filet social garantissant des droits minima.

Ces orientations politiques ont été traduites par une succession de traités, de directives et de jurisprudences qui dessinent les contours d'une législation européenne, plaçant la concurrence au-dessus de la plupart des droits fondamentaux.

Ainsi, en 2008, dans une série d'arrêts, la Cour de justice européenne a jugé que des acquis sociaux, traduits dans le droit du travail de plusieurs états-membres de l'UE, constituent des entraves à la concurrence libre et non faussée.

Composante essentielle du modèle social européen, les services publics ont été gravement déstabilisés, dans tous les pays de l'Union, par la libéralisation qui a accompagné la mise en place du marché unique.

La directive relative aux services dans le marché intérieur, plus connue sous le nom de directive Bolkestein, va accentuer cette évolution. L'objectif officiel est de faciliter le développement des activités de service en simplifiant les formalités et procédures administratives imposées aux prestataires. En fait, il s'agit de supprimer au maximum les systèmes d'autorisation et les exigences que les collectivités publiques, nationales ou locales, leur imposent.

Selon les termes même d'un représentant de la Commission, il s'agit d'« une occasion en or pour réformer l'État ». En effet, à l'occasion de sa transposition les États doivent procéder à un examen minutieux de l'ensemble de leur législation, réglementation et procédures afin de les rendre compatibles avec la directive, c'est-à-dire de les simplifier, les alléger, les rationaliser, afin qu'elles perturbent le moins possible le libre jeu du marché.

Si l'Union peut être amenée à prendre des décisions en matière de fiscalité, celles-ci requièrent l'unanimité, ce qui limite singulièrement les possibilités d'harmonisation. Pourtant, une Europe fiscale existe bel et bien.

La concurrence fiscale en constitue le moteur et ses effets en termes de baisse des prélèvements obligatoires, d'allègement de l'imposition du capital et de transfert de l'impôt citoyen sur l'impôt consommateur traduisent bien les choix idéologiques qui la sous-tendent.



LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE

La priorité accordée à la réalisation d'un grand marché unifié, a très logiquement conduit à privilégier dans l'immédiat l'Europe financière. La création de la Banque centrale européenne (BCE) a ainsi contribué à déséquilibrer encore un peu plus une architecture institutionnelle qui ne brillait déjà pas par sa dimension démocratique. À la tête du Système européen de banques centrales (SEBC), composé de toutes les banques centrales des pays membres de l'Union européenne, la BCE possède en effet, de droit ou de fait, un pouvoir considérable.

Seule institution réellement fédérale, la BCE jouit d'une totale indépendance et peut s'abriter derrière une mission clairement énoncée par les traités.

Forte d'un tel statut, la BCE, institution non élue, est ainsi en capacité de faire échec aux politiques décidées par les représentants élus des citoyens.

Indépendante vis-à-vis des décideurs politiques, la BCE est en revanche à l'écoute des marchés financiers. En faisant preuve d'une complaisance coupable à l'égard de la spéculation financière, la BCE apparaît clairement comme l'instrument de ces intérêts.

Il est indispensable de réviser les statuts de la BCE. Ses missions doivent être élargies au soutien de l'activité économique et à la promotion de l'emploi afin que son action contribue aux politiques visant à la satisfaction des besoins sociaux, y compris en termes de protection de l'environnement.

Son indépendance, doit être remise en cause afin que son activité s'exerce sous le contrôle des institutions politiques émanant du vote des citoyens et participe à la mise en œuvre des choix de politique économique exprimés par ces derniers.

S'il y a bien une tendance à l'harmonisation, celle-ci, dictée par les marchés, reflète les intérêts dont ces derniers sont porteurs. On observe en effet dans tous les pays européens une montée en puissance des impôts indirects (essentiellement la TVA), au détriment des impôts directs pour lesquels la concurrence, favorise l'alignement sur le « moins disant fiscal ».

De même, la surenchère à laquelle se livrent les États se traduit par un allègement continu (15 points en moyenne en vingt ans) de l'imposition des sociétés.

Quant à la taxation des revenus de l'épargne, elle continue à se heurter au secret bancaire et au fait que l'Europe abrite toujours des paradis fiscaux en son sein.

Dans les faits une Europe fiscale se dessine dont la caractéristique est de faire porter l'essentiel de la pression fiscale sur le travail et la consommation et d'alléger en contrepartie l'effort demandé aux hauts revenus et au capital. Au-delà des injustices sociales dont elle est porteuse, cette Europe fiscale, clairement favorable aux rentiers et aux spéculateurs, a contribué à la financiarisation de l'économie dont la crise actuelle est l'aboutissement.

De telles évolutions ne se sont pas produites sans résistance des populations concernées et de nombreuses luttes se sont fait jour dans toute l'Europe pour s'opposer aux reculs des missions publiques, aux privatisations et aux atteintes aux droits sociaux.

POUR UNE AUTRE EUROPE

Le mouvement syndical européen a impulsé des initiatives transversales qui ont parfois permis de peser sur le cour des choses comme par exemple à l'occasion de l'adoption de la directive Bolkenstein ou plus récemment lors du débat au Parlement européen sur la directive temps de travail.

En France, l'exigence d'une consultation démocratique a

permis en 2005 d'obtenir un référendum sur le projet de traité qui voulait ériger des transformations radicales de société en principes constitutionnels européens. Une active campagne pour un non syndical a contribué de façon déterminante au rejet de ce texte par les citoyens français.

Il faut cependant lucidement reconnaître que tant en France, que dans le reste de l'Europe, le rapport de force n'est pas aujourd'hui à la hauteur de l'enjeu.

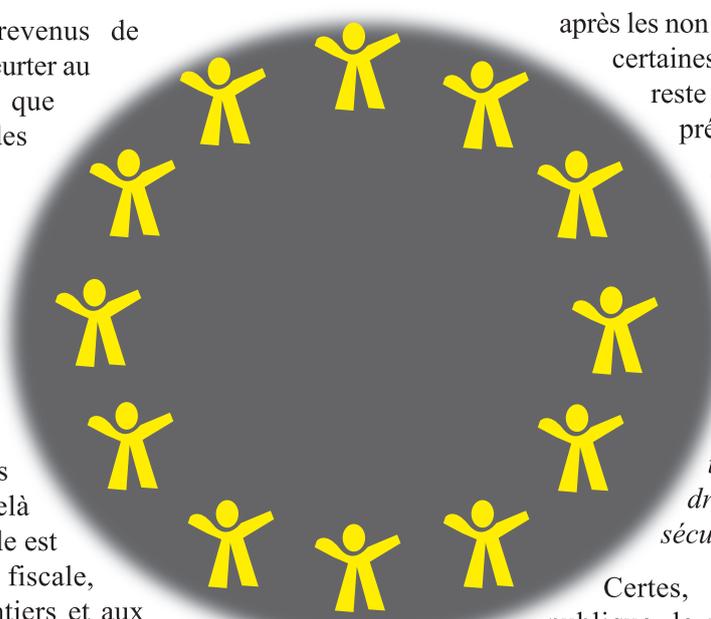
Le traité dit de « Lisbonne » rendu nécessaire après les non français et néerlandais, inclut certaines concessions formelles mais, reste dans ses effets identique à la précédente mouture.

Toute politique économique des « états membres doit respecter « le principe d'une économie de marché ouverte ou la concurrence est libre ». Les fonctions « essentielles de l'Etat ont pour objet d'assurer son intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale ».

Certes, concernant l'intervention publique, le protocole sur « les services d'intérêts généraux » introduit la notion « d'activité non économique d'intérêt général » pour lesquels les dispositions des traités ne portent en aucune manière atteinte à la compétence des états membres pour fournir, faire exécuter et organiser des services. Mais, cette activité constitue une exception au principe général qu'il s'agit de démontrer.

En outre, si la Charte des droits devient juridiquement contraignante, la convention a tenu à préciser que, s'agissant du fonctionnement des services d'intérêt général, le texte n'instaurait pas de droit nouveau, leur fonctionnement devant rester compatible avec le droit communautaire, notamment celui de la concurrence.

Nous voulons une autre Europe qui assure de réels progrès sociaux pour les citoyens des états membres et qui soit porteuse de valeurs de solidarité.



Fonction publique

La réponse à nombre de besoins sociaux par des services publics constitue, sous des formes certes variables, une exigence unanime et forte portée par les citoyens de tous les pays de l'Union.

Reflétant la volonté de maintenir la dimension collective de l'organisation de certaines activités économiques et sociales, cette exigence traduit aussi le besoin des peuples de garder la maîtrise de leur devenir et une aspiration à plus de démocratie.

Ceci passe dans un premier temps et avant tout par la

reconnaissance juridique de la suprématie du service public et des droits sociaux sur les règles du marché. La législation européenne doit garantir à chaque État, le droit de décider des activités auxquelles il entend conférer le statut de service public et de les organiser comme il l'entend.

Il faut toutefois être conscient que la garantie d'une logique de service public primant sur celle de la concurrence ne pourra être définitivement acquise que par une modification des traités régissant aujourd'hui l'Union européenne.

NOS PROPOSITIONS

Au-delà, sans porter atteinte un principe de subsidiarité, il nous faut obtenir un véritable fonctionnement démocratique pour les institutions européennes, ce qui passe par :

- ▶ L'attribution d'un réel pouvoir d'initiative législatif pour le Parlement européen.
- ▶ Un contrôle politique sur la BCE qui ne doit pas privilégier une monnaie forte au profit des intérêts financiers.
- ▶ La publication des comptes-rendus des réunions du Conseil des gouverneurs doit être rendue obligatoire, comme cela se fait dans la plupart des banques centrales, dans un souci évident de transparence.
- ▶ Les décisions en matière fiscale doivent être prises à la majorité qualifiée, afin d'éviter que certains pays ne bloquent toute mesure pour protéger leurs paradis fiscaux.
- ▶ L'arrêt de l'intervention des groupes de pression et du lobbying qui s'exerce à tous les niveaux des institutions européennes.
- ▶ La mise en place d'une réelle Fonction publique européenne dotée d'agents en nombre suffisant et bénéficiant tous de garanties statutaires.

Dans le domaine social, nous voulons gagner :

- ▶ La mise en place de coopérations entre les différents services publics nationaux voire, dans certains domaines, la création de services publics européens.
- ▶ Un service public communautaire pour les activités en réseau de dimension européennes.
- ▶ Un coup d'arrêt au dumping social par la généralisation du

principe du salaire minimum et l'abaissement de la durée légale européenne du travail.

- ▶ L'instauration de minima sociaux, d'un minimum de pension de retraite et d'indemnités minimales du chômage.
- ▶ La prise de sanctions à l'égard des pays pratiquant le dumping fiscal.

Pour permettre la mise en œuvre de ces orientations, il faut en outre :

- ▶ Réorienter, dès aujourd'hui, la politique monétaire et de la mettre au service du développement économique et de l'emploi
- ▶ Pratiquer une politique de refinancement sélective des banques. L'objectif est de favoriser les entreprises qui investissent et créent des emplois et de pénaliser, au contraire, les opérations spéculatives.
- ▶ Harmoniser la fiscalité des entreprises et des revenus du capital, tant aux niveaux des assiettes que des taux sur une base permettant aux états de disposer des ressources nécessaires à leurs politiques et dans un souci de justice fiscale.
- ▶ Supprimer les paradis fiscaux.
- ▶ Utiliser la fiscalité comme instrument d'une politique économique active et de soutenir l'emploi en modulant l'imposition des entreprises en fonction de leur politique en la matière.
- ▶ Instaurer un impôt européen sur les transactions financières. Cela permettrait notamment de doter l'Union de ressources suffisantes pour financer certains projets d'intérêt commun.

SUR LA QUESTION DES EFFECTIFS

Les effectifs de la Fonction publique sont une des cibles privilégiées des libéraux. A les en croire, ceux-ci seraient pléthoriques, pour partie inutiles, source de dépenses inconsidérées et incompatibles avec la bonne santé de notre économie.

Et les mêmes, depuis qu'ils sont revenus au pouvoir en 2002, de mettre en œuvre une politique de réduction de l'emploi dans le versant de l'Etat, d'une brutalité encore aggravée dans le budget de 2010.

Ceci étant, le versant territorial est également dans leur collimateur avec un gouvernement qui entend conditionner le versement des crédits qu'il doit aux collectivités à la mise en place des mêmes orientations comptables, en particulier en matière d'effectifs. Quant à l'hôpital public, en déficit d'emplois depuis des années, la faiblesse insigne des revalorisations de l'ONDAM (Objectif National des Dépenses d'Assurance Maladie) cumulée à la T2A (tarification à l'acte) totale, conduit la plupart des établissements à n'avoir qu'une marge de manœuvre pour équilibrer leur budget : sabrer encore dans les effectifs.

Loin de cette vision dogmatique, qui s'appuie sur des considérations macroéconomiques parfaitement contestables, la CGT développe une analyse des besoins fondée avant tout sur les missions et l'intérêt général.

La réalité des chiffres

Avant d'entrer dans le débat proprement dit, il est indispensable de fournir la photographie la plus exacte possible des effectifs de la Fonction publique.

Les dernières données officielles exploitables s'arrêtent au 31 décembre 2007.

A cette date, il y avait 5,2 millions d'agents dans les trois versants de la Fonction publique (dont 4,9 millions d'agents civils), correspondant à 4,9 millions d'équivalents temps plein. Sur les 5,2 millions, 2,5 millions sont employés dans la Fonction publique d'Etat, 1,7 millions dans la Fonction publique territoriale et 1 million dans la Fonction publique Hospitalière.

Enfin, sur ce total, 900 000 agents sont des non titulaires, soit plus de 17 % de l'ensemble des emplois. Et, si l'on

rajoute les médecins hospitaliers, qui sont aussi des contractuels, ce pourcentage avoisine les 20 %.

Depuis 1986, 20 ans en amont, **les effectifs des 3 versants ont augmenté d'environ 22 %** en équivalent temps plein. Pendant la même période, **le nombre d'habitants et la population active ont crû d'entre 12 et 13 %.**

VOYONS PLUS PRÉCISÉMENT CE QUE RÉVÈLENT CES TENDANCES GLOBALES

LE VERSANT HOSPITALIER

Depuis 1986, les effectifs de la Fonction publique hospitalière ont augmenté de 26 % (à peine 25 % en équivalents temps plein).

Là, peut-être plus qu'ailleurs, il faut garder présent à l'esprit l'augmentation de la population de 12 % sur la même période.

LE VERSANT TERRITORIAL

Pour beaucoup des détracteurs de la Fonction publique, ce serait le mauvais élève de la classe.

Ses effectifs ont crû de 48 % entre 1986 et 2006.

Première remarque : les équivalents temps plein ne représentent que 90 % des effectifs physiques contre 95 % à l'Etat. D'ailleurs, les temps incomplets dans la FPT ne cessent de croître puisque le ratio ETP / Effectifs physiques était encore de 92 % en 1986. Moins de temps de travail, c'est évidemment moins de service public !

Seconde remarque : en 2006, un peu plus de 10 000 agents ont été transférés de l'Etat vers les départements et les régions. Il s'agit de la première vague de transferts conséquence de la loi Raffarin de 2004. Si, comme il se doit, on les retranche des effectifs de la FPT pour un regard le plus objectif possible, l'augmentation des emplois est ramenée à un peu moins de 46 %.

LE VERSANT ETAT

Avec un accroissement d'à peine 8 % de ses effectifs sur les vingt dernières années, c'est le versant de la Fonction publique qui a connu l'évolution la plus modérée.

Fonction publique

Et ce n'est pas le transfert de personnels lié à la décentralisation qui explique cette faible amplitude, la phase de 1983 ayant déjà produit ses effets, celle de 2004 pas encore. Les suppressions d'emplois telles qu'elles ont été votées en 2007, 2008, 2009 et 2010 ampute d'au moins 100 000 unités les effectifs de la Fonction Publique de l'Etat. Si la même politique est poursuivie en 2011 et 2012, ce seront 130 000 postes supplémentaires qui auront disparu depuis 2006 et plus de 230 000 depuis 2002. Encore faut-il préciser que les suppressions d'emplois réelles sont bien supérieures à celles votées. En effet, la loi Organique des Loi de Finances (LOLF) conduit à constater, une fois les budgets exécutés, une amputation d'emplois 30 à 35 % plus forte que les plafonds retenus dans les Projet de Loi de Finances

Par ailleurs, ces chiffres ne prennent pas en compte la régression massive des emplois aidés sur la même période qui participaient aux besoins permanents du service public rendu aux citoyens.

La FPE sera alors revenue à son niveau du milieu des années 80. Belle perspective quand, dans le même temps, la population aura augmenté d'au moins 15 % !

FOCUS SUR LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS

En même temps que l'indispensable vue globale sur les effectifs, il est extrêmement instructif de procéder à une analyse plus précise des données d'ensemble.

En particulier, un regard plus détaillé permet de s'apercevoir que la progression – modeste – des emplois dans la Fonction publique de l'Etat ces 20 dernières années est principalement liée à l'augmentation des effectifs dans les établissements publics à caractère administratif (EPA). En effet, si les EPA totalisaient 6 % des emplois de la Fonction publique de l'Etat en 1986, ils atteignent les 12 % en 2007.

En réalité, lorsqu'on observe d'encore plus près, c'est à partir du début des années 90 que cette tendance s'affirme et à partir de 2002 qu'elle devient déterminante : plus de 40 % des emplois créés dans les EPA ces 20 dernières années se sont concentrés sur les 5 derniers exercices budgétaires renseignés, soit de 2002 à 2007.

Ce fait ne relève en rien du hasard lorsqu'on le rapporte à une autre donnée : sur la même période quinquennale, les effectifs des ministères ont, quant à eux, baissé d'environ 140 000 unités.

Il faut en effet garder présent à l'esprit au moins quatre éléments qui expliquent pour une large part ce « phénomène » :

1°/ Les EPA concentrent la plus forte proportion d'agents non titulaires : avec 68 %, on frise même un record du monde ! Pour tous ceux qui veulent faire voler le statut en éclat, les EPA sont devenus de véritables laboratoires.

2°/ C'est également dans les EPA que les temps partiels et incomplets sont les plus nombreux. Globalement dans les ministères, les effectifs "équivalent temps plein" représentant 96 % des emplois ; pour les EPA, le ratio tombe à 85 % !

Et même si les éléments qui nous sont fournis ne permettent pas de distinguer les temps partiels voulus du temps incomplet imposé, il est évident que cette seconde catégorie est prépondérante dans les EPA.

3°/ Précarité et temps partiels subis : voilà qui comble les inconditionnels de la flexibilité.

Mais, les « avantages » pour les libéraux de tout poil ne s'arrêtent pas là. Une note récente du ministère du budget vient de rappeler opportunément qu'une grande partie des emplois des EPA n'étaient pas, dans le cadre de la LOLF, concernés par les plafonds d'emplois.

Au fond, cela, revient à dire que, dès lors que les emplois sont flexibles et/ou, dès lors qu'on peut les recruter sur les ressources propres des établissements – et, on ne voit que trop, ce que cela sous-entend en matière de politique tarifaire et de recherche effrénée de recettes -, les réductions d'effectifs ne sont pas à l'ordre du jour.

4°/ Tout cela fait partie, au fond, d'une conception et d'une stratégie politiques parfaitement cohérentes.

Les EPA ne sont plus utilisés comme des outils spécifiques pour l'accomplissement de missions publiques, mais, avant tout, comme des instruments de délitement de l'intervention publique, de flexibilité, d'introduction des lois du marché et d'externalisations.

FOCUS SUR L'ENSEIGNEMENT

Dans l'enseignement, la tendance depuis 1996 est à la baisse. Cela se vérifie par le nombre de postes ouverts aux concours qui connaît entre 1996 et 2009 une chute de 67,5 % pour le 2nd degré et de 27 % pour le 1^{er} degré (en raison d'une hausse de 1997 à 2004). Cette baisse est à mettre également en perspective avec l'analyse démographique car nous assistons à une hausse conséquente des départs en retraite. Les effectifs des enseignants du 2nd degré ont diminué de 7,5 % ces cinq dernières années alors que le 1^{er} degré a gardé des effectifs relativement constants grâce aux hausses de recrutement.

Ces données sont à rapprocher de l'analyse du budget 2009 sur la mission Enseignement scolaire : 13 500 suppressions d'ETP sont prévues cette année 2009 (- 8 700 en 2007 ; - 11 200 en 2008 ; - 13 500 en 2009 ; suppressions des emplois jeunes).

Dans le 2nd degré, on compte 15 004 non-titulaires pour 389 222 titulaires (3,7 %).

Les fonctions de surveillance et de vie scolaire ne sont plus assurées que par des contrats précaires.

Nous assistons non seulement à une baisse des effectifs mais à une substitution des postes de titulaires par des postes de précaires alors que l'éventail des missions va en s'élargissant. Ces missions supplémentaires étant assurées quasi-exclusivement par des contrats précaires et des heures supplémentaires.

Il s'agit bien, ici, d'un choix de société visant à réduire l'État à la portion congrue car, si on analyse le prétexte de baisse démographique que prend le gouvernement, celui-ci ne tient pas. Il apparaît, en étudiant les chiffres, que le creux dans les effectifs élèves apparaîtra en 2009 ou 2010.

Dans les dix ans à venir, nous devrions assister à une augmentation de près de 8 % du nombre d'élèves. Or, le ministère continue de « *sabrer* » dans les effectifs de fonctionnaires, en lien avec les objectifs de la RGPP.

Cette situation va devenir extrêmement critique, le gouvernement commence déjà à prendre des mesures contribuant à limiter cet effet. Il s'agit de diminuer le nombre d'heures de cours hebdomadaires, de supprimer les demi-groupes comme c'est déjà le cas avec la réforme de l'enseignement professionnel qui devrait préfigurer les « *réformes* » à venir. Il s'agit également de l'augmentation du temps de travail des enseignants rendue possible par les heures supplémentaires et les incitations à en bénéficier. Mais, également de la réforme du recrutement qui permettra de créer un volant supplémentaire d'enseignants précaires que constitueront les étudiants titulaires d'un master mais recalés au concours de recrutement.

FOCUS SUR L'INTERCOMMUNALITÉ

L'évolution structurelle et institutionnelle de la Fonction publique territoriale a été fortement marquée ces 15 dernières années. En particulier, les groupements de communes – quels que soient leurs statuts juridiques et fiscaux – ont connu une véritable explosion.



Bruno Deshayes

Fonction publique

Ainsi, de 1993 à 2006, le nombre de groupements est passé de 466 à 2 573, les communes regroupées de 5 071 à 32 923 et la population concernée de 16,1 millions à 53,3 millions.

Durant cette période, les autres échelons de l'administration territoriale n'ont vu ni leur nombre ni leurs prérogatives remis en cause puisque même, au contraire, les régions ont connu un accroissement certain de leurs compétences.

Les ennemis du Service public se focalisent sur l'augmentation des effectifs liée au développement de l'intercommunalité et agitent la thèse des services en doublon voire en triplon.

La réalité actuelle n'est pas celle-là.

Pour remplir les missions d'une intercommunalité en plein essor, et répondre ainsi à des besoins nouveaux, il a bien fallu créer les emplois nécessaires.

Sur la période considérée, les effectifs concernés sont au moins de 160 000. Du coup, on s'aperçoit qu'en neutralisant cette donnée spécifique, l'augmentation des emplois

dans la Fonction publique territoriale se situe à environ 28 % de 1986 à 2006.

FOCUS SUR LES NOUVEAUX BESOINS EN SANTÉ

Mais, d'autres éléments également fondamentaux ne peuvent être ignorés.

Comment taire en effet les progrès de la médecine et des soins – ce qui est hautement positif – mais qui ne peuvent se traduire et se renforcer sans les moyens indispensables ?

Comment ne pas prendre en compte l'allongement de la durée de vie (près de 10 % supplémentaires depuis 1986) – dont on ne peut que se féliciter – mais qui nécessite, pour que ce gain soit également synonyme de qualité d'existence, des prises en charge sans cesse développées ?

Comment passer sous silence, le renforcement indispensable et continu de la recherche médicale, l'amélioration des soins, le traitement des nouvelles pathologies et les exigences qui en découlent, en particulier en matière d'emplois qualifiés ?





Un élément complémentaire, significatif tant sur la FPT que sur la FPH, doit être pris en compte. Il s'agit de l'aménagement et de la réduction du temps de travail issus des textes réglementaires du tout début des années 2000.

En effet, si le gouvernement de l'époque n'a – en dépit de toute logique et contre le service public – créé quasiment aucun emploi dans la FPE pour compenser l'abaissement global de la durée du travail, la situation est différente pour les 2 autres versants. Sur ceux-ci, pour insuffisantes qu'elles aient été, des créations d'emplois sont intervenues directement liées à l'ARTT.

Pour s'en convaincre, il suffit de regarder les données officielles.

Pour la territoriale, 41 % de la croissance des effectifs des 20 années allant de 1986 à 2006 ont été concentrés sur 4 ans, de 2000 à 2004.

Pour l'hospitalière, c'est de 44 % dont il s'agit.

Sans prétendre à une précision extrême – ce que personne ne peut prétendre faire dans cet exercice, on n'est cependant proche de la réalité en estimant à environ respectivement 60 000 et 30 000 les créations d'emplois découlant de l'ARTT dans la FPT et la FPH - c'est le double qu'il aurait fallu créer pour une véritable compensation -.

Où en sommes-nous vraiment ?

Quand, au-delà des données brutes, on examine les évolutions des effectifs dans la Fonction publique comme nous venons de le faire, on constate une réalité bien plus complexe et nuancée que ne le laisseraient supposer les affirmations péremptoires de certains.

Résumons-nous :

- ▶ Avec moins de 10 % d'augmentation de 1986 à 2007, les effectifs de l'Etat ont augmenté un peu moins vite que le reste de la population active.
- ▶ Lorsque l'on neutralise les effets développement de l'inter-communalité, ARTT et transferts de personnels de 2006, les emplois de la territoriale ont crû d'environ 22 %.
- ▶ Et pour l'hospitalière, l'évolution est de 21 % lorsque l'on retire les créations liées à la RTT.

Au total, à périmètre et temps de travail constants, les effectifs des 3 versants de la Fonction publique ont augmenté d'environ 15 % entre 1986 et 2006, soit une progression parfaitement similaire à celle du nombre d'habitants et de la population active.

D'autant que, rappelons-le, près d'un million d'agents de la Fonction publique ne sont pas des fonctionnaires, mais des personnels non titulaires subissant souvent une précarité plus importante que dans le secteur privé.

FOCUS SUR LA SITUATION INTERNATIONALE

Pour un certain nombre d'intervenants sur cette question du niveau de l'emploi public, les exemples des autres pays dits développés démontrent qu'il faut réduire drastiquement la voilure puisque c'est la politique qu'auraient mise en oeuvre tous leurs gouvernements respectifs.

Il s'agit là encore d'une pseudo-vérité qui ne résiste pas à un examen objectif.

Une étude publiée en avril 2008 par le Centre d'Analyse Stratégique et réalisée sur 11 pays (Allemagne, Danemark, Royaume-Uni, Suède, Etats-Unis, Belgique, Italie, Canada, Pays-Bas, Japon et Nouvelle-Zélande) pointe, au contraire, des éléments très instructifs. Ces onze pays ont tous effectué des compressions d'effectifs importantes dans leurs administrations, dans la première décennie des années 80.

Hormis l'Allemagne, tous ont, par la suite, procédé à des vagues de recrutement significatives qui, pour la grande majorité (7 sur 11), les a conduits à avoir plus d'emplois d'administration en 2006 qu'avant la période de dégraissage.

Cette même étude précise que la France a un « taux d'administration » dans la « moyenne haute » des pays développés (avec 93 emplois pour 1 000 habitants), proche du Royaume-Uni, en deçà du Canada et près de deux fois inférieure au Danemark.

Fonction publique

Alors, quels effectifs pour la Fonction publique ?

Compte tenu de tous les présupposés et des déformations consciencieusement véhiculés dans l'opinion, il était indispensable de procéder à une remise en ordre à peu près objective des chiffres et de leur évolution.

Globalement donc, les effectifs de l'ensemble de la Fonction publique ont certes augmenté ces 20 dernières années, mais, sans même tenir compte des éléments développés ici, il convient de noter que de 1986 à 2007, l'ensemble des emplois de la Fonction publique n'est passé que de 16,6 % de la population active à 18 %.

Mais, au fond, quels sont les vrais termes du débat ?

Est-ce que, par nature, les emplois publics – et, en particulier, ceux de la Fonction publique – seraient une mauvaise chose ? Existe-t-il un ratio (15, 18, 22 %...) à partir duquel le rapport entre emplois du secteur public et emplois du secteur privé handicaperait l'économie ?

On voit bien que poser les questions en ces termes n'a pas de sens.

Pour nous, le niveau des effectifs de la Fonction publique doit être regardé sous l'angle des missions de la Fonction publique. C'est en effet la première des considérations à prendre en compte pour qui veut parler volume d'emplois de manière objective.

Bien entendu, une telle réflexion n'est pas à mener dans des termes figés avec des conclusions fixées une fois pour toute. Il va de soi que telle mission aujourd'hui confiée à la Fonction publique peut parfaitement ne plus l'être demain.

Qui – à part peut-être le Président de la République – réclamerait aujourd'hui le retour d'un ministère de l'information ? Mais, inversement, de nouveaux droits, de nouveaux besoins de la population ont toute légitimité à être assumés par la Fonction publique en regard de l'intérêt général.

De la même façon, il est sans conteste fondé, dès lors que le débat sur les missions aura été mené dans son entièreté, de se poser la question des structures et de l'organisation administrative les plus à même de les remplir efficacement. L'adaptabilité de la Fonction publique constitue d'ailleurs un de ses piliers. Telle entité peut donc être appelée à disparaître et telles autres à être regroupées. D'éven-tuels doublons inutiles ont tout à fait vocation à être supprimés.

Cependant, aborder de telles problématiques sans tabou ni

a priori implique, là également, d'accepter le principe que des échelons n'existant pas aient besoin d'être créés. Réformer l'Etat, ce n'est pas le réduire à tout crin et par principe.

Or, la politique des suppressions massives actuellement menée a deux conséquences directes principales : l'altération de la qualité du service public rendu et l'aggravation des conditions de travail. Sur le fond, elle prépare à d'importantes concessions au secteur privé et concurrentiel d'activités publiques, au détriment des intérêts, droits et besoins de la population.

C'est exactement la voie inverse à celle que nous préconisons d'emprunter.



NOS PROPOSITIONS

- ▶ Mener un débat pluriel et contradictoire sur les missions que l'on veut voir remplies par la Fonction publique avec l'organisation la plus efficace pour l'ensemble des citoyens.
- ▶ Dans l'attente, stopper immédiatement les suppressions d'emplois actuellement en cours.
- ▶ En urgence, créer les emplois statutaires et qualifiés là où les besoins sont criants.
- ▶ Réduire significativement le nombre considérable d'agents non titulaires par des titularisations et mettre un terme aux situations de précarité insupportables et injustifiées.

SUR LES RESSOURCES POUR LA FONCTION PUBLIQUE

Depuis des années, on assiste à la montée en puissance d'un discours que l'on peut résumer ainsi : la France et les contribuables n'ont plus les moyens de dépenses publiques d'un niveau anormalement élevé.

C'est à cette aune, que Nicolas Sarkozy propose – ou plutôt impose – une réduction sans précédent de l'ensemble des moyens de la Fonction publique.

Un enjeu aussi fondamental mérite pourtant autre chose que les contrevérités et les propagandes libérales.

Abordons-le sans tabou ni a priori.

LE CONTEXTE DE LA CRISE

Les véritables causes de la crise

Le système capitaliste n'a pas été perverti par quelques voyous et les dispositifs de régulation n'ont pas momentanément failli. La mise en concurrence des systèmes socio-productifs et donc des salariés au niveau planétaire a accentué la dévalorisation du travail.

L'activité économique réelle ne permettant plus au capital d'augmenter son taux de profit, celui-ci se tourne vers les activités financières.

L'ingénierie financière est alors tenue de contourner les règles fiscales via les paradis fiscaux, de multiplier les montages juridiques de sous-capitalisation comme les LBO, de sophistication à l'infini les produits financiers dérivés.

Dans ce schéma l'actionnaire ne joue pas son rôle d'investisseur et l'emploi devient la première variable d'ajustement

Les responsables de la crise ne doivent pas être les bénéficiaires de la crise

L'Etat vole au secours des incendiaires. L'argent public afflue par dizaines de milliards d'euros pour rassurer le marché

interbancaire. L'autorégulation des marchés est un leurre. Il faut par conséquent encadrer les fonds d'investissement, améliorer les règles prudentielles et exiger la transparence des bilans.

Pour autant, les données statistiques confirment la récession économique aggravant la récession sociale. Des mesures d'une autre ampleur et d'une autre nature sont nécessaires pour assainir les finances publiques, et faire repartir une économie plombée par la gestion libérale.

Une remise à niveau de l'ensemble des salaires tant dans la Fonction publique que dans le secteur privé fait partie des mesures urgentes.

Pourquoi faut-il défendre les politiques publiques ?

Dans ce contexte historique de transfert des missions au privé ou de suppression de services publics via la restructuration des prélèvements obligatoires, c'est le contrat social démocratique hérité des luttes politiques et sociales plus que séculaire qui est clairement visé. Du reste, la mainmise néo-libérale sur l'ensemble des systèmes socio-productifs s'apparente à une contre-réforme clairement réactionnaire.



Fonction publique

A PROPOS DES DEPENSES PUBLIQUES

De l'utilisation des dépenses publiques

La France arrive effectivement dans le peloton de tête des pays de l'OCDE en matière de dépenses publiques.

Toutefois, seuls 24,2 % du PIB national sont consacrés directement ou indirectement (externalisation) au financement des services publics. De ce point de vue, la France est largement derrière tous les pays nordiques mais aussi les Pays-Bas.

Ce qui distingue la France, c'est, en fait, le niveau particulièrement élevé de soutien au marché (aides à l'agriculture, à l'industrie...) par le biais, notamment, de compensations aux cotisations sociales des employeurs. Il ne se trouve guère que l'Autriche et l'Allemagne qui, avec des taux respectifs 26,8 % et 23,5 % du PIB, font plus que la France en ce domaine avec 23 %.

Des dépenses publiques et de la croissance

On entend souvent dire que trop de dépenses publiques étoufferaient l'initiative privée et handicaperaient l'économie en constituant notamment un frein pour la croissance.

Voilà le type même de faux argument – que rien ne valide – et qui constitue donc une contrevérité.

De 1986 à 1995, les dépenses publiques sont passées de 51,1 % à 54,5 % du PIB. Sur la même période, en moyenne annuelle, la croissance s'est établie à 2,2 %.

De 1996 à 2007, la part des dépenses publiques a reflué pour se situer à 52,3 % du PIB. Dans le même temps, la croissance a connu une progression en moyenne annuelle de 2,2 %.

La baisse significative des dépenses publiques sous trois majorités parlementaires différentes, n'a pas, c'est le moins que l'on puisse dire, dopé la croissance !

LES DÉCRETS-LOIS sur le rationnement et l'économie nationale

Cartes de rationnement.
Fermeture des pâtisseries les mardi, mercredi et vendredi.
Vente exclusive de pains de qualité courante.
Au restaurant : deux plats, dont un de viande, au maximum.
Plus de chocolat de luxe, fondant ou au lait.
Vente et consommation publiques des boissons spiritueuses et apéritives interdites les mardi, jeudi et samedi.
Ration mensuelle d'essence pour une seule voiture par personne.
Aucune majoration n'est tolérée sur les prix pratiqués le 1^{er} septembre 1939, sauf autorisation spéciale.



Les politiques publiques sont la seule protection des pauvres

Au-delà des effets qui ressortissent à la communication gouvernementale dont l'exemple récent pourrait être le financement du Revenu de Solidarité Active (des semaines de débats médiatisés et des comptes d'apothicaire pour trouver 1,5 Md € alors qu'on propose dans le même temps des centaines de milliards aux banques), les choix en matière de finances publiques s'orientent au fil des années budgétaires vers les redistributions fiscales pour les riches, des exonérations de cotisations sociales patronales, la défiscalisation progressive des entreprises, et des remboursements médicaux et des franchises de santé systématisées pour les salariés et retraités. La santé globale de la population se dégrade, encore plus rapidement s'agissant des pauvres, des jeunes, des travailleurs à temps partiel, des familles monoparentales. Les solidarités institutionnelles sont fragilisées. Les politiques publiques des services et de redistribution sont la seule propriété des pauvres.

Les politiques publiques garantissent la cohésion sociale

Les régimes de retraite par répartition financés par les cotisations des actifs et des employeurs garantissent les revenus de remplacement au contraire des régimes par capitalisation en pleine débâcle outre-manche et outre-atlantique. Les redistributions fiscales et sociales –

politique familiale, éducation, santé, - financées par des prélèvements sur les entreprises et les actifs – garantissent le lien social ; les infrastructures, les services publics de proximité, les transports financés par la fiscalité locale et d'Etat contribuent à améliorer la compétitivité économique et l'attractivité des territoires.

Les politiques publiques sont efficaces pour lutter contre les crises financières

Les politiques publiques utiles à la compétitivité économique doivent pouvoir tirer vers le haut grâce à leurs salariés sous statut le niveau de formation et de rémunération de l'ensemble des salariés.

Une politique salariale dynamique et un pilotage au niveau national et européen de l'investissement et de la recherche dans l'outil productif seraient de nature à écarter la multiplication des montages juridiques d'optimisation ou d'évasion fiscale et des produits financiers artificiels.

Un pôle financier public bâti autour de la Caisse des dépôts, la Banque postale, OSEO etc. n'aurait d'autre objectif que l'intérêt général et l'investissement productif.

Ainsi lutter contre la récession sociale c'est lutter contre la récession économique.



Michel Olivier Bernard

A PROPOS DE LA DETTE

Le niveau de la dette française n'a rien d'une anomalie

Sans remonter à l'entre-deux guerres où la dette a constamment été supérieure au PIB lui-même, fin 2007 – dernière année avant la crise – la dette cumulée s'élevait, au sens des critères de Maastricht, à 1209 milliards d'euros, soit 63,8 % du PIB.

Selon les données Eurostat de 2006, l'endettement moyen de la zone Euro (UE à 15) atteint 64,6 % du PIB. L'Allemagne (67,7 %), la Belgique (93,3 %) ou l'Italie (106,4 %) étant nettement plus endettées que la France.

Et les actifs

La dette publique selon Maastricht est une mesure brute qui ne tient pas compte des actifs financiers et non financiers.

Or, lorsque l'on soupèse quelque chose, il faut regarder les deux fléaux de la balance.

La France est le pays de la zone euro (à l'exception de la Finlande) où les administrations publiques possèdent le plus d'actifs financiers (l'équivalent de 37 % du PIB en 2007). Et même s'il est légitime de critiquer certains placements, tous rapportent des dividendes et des intérêts. Au final, la dette financière nette est en France une des moins élevée des pays de l'OCDE.

De surcroît, les actifs financiers ne représentent qu'une part des actifs détenus par les administrations publiques. Celles-ci possèdent également des infrastructures, du patrimoine, du matériel, des équipements... L'INSEE évaluait en 2007 ces actifs non financiers à 75 % du PIB. Tout en précisant qu'il s'agit de normes purement comptables - on ne voit pas l'Etat vendre le Mont-Saint-Michel, encore que...-, les actifs nets publics sont globalement bien supérieurs à la dette.

Une question de choix de société

La vérité économique qui consiste à affirmer que la France n'a pas les moyens de services publics maintenus et développés est une pure invention.

D'ailleurs, au-delà de tous les arguments exposés en amont, ce n'est pas parce qu'une mission d'intérêt général est concédée au secteur privé que l'utilisateur ne la paie plus !

La plupart du temps même, cela lui revient bien plus cher que lorsque c'est une structure de service public qui l'assume...

Tout est donc bien lié à la conception défendue par les uns et par les autres sur des enjeux majeurs de société et aux

choix politiques qui en découlent.

Pour notre part, nous estimons que les services publics et la Fonction publique sont des vecteurs essentiels de progrès social pour tous.

A ce titre, si leur adaptation aux besoins contemporains est évidemment indispensable, c'est bien dans un cadre où leur place et leurs missions ne sont pas remis en cause, bien au contraire.

Dès lors, les moyens nécessaires à leur déploiement et à leur rayonnement doivent être assurés par des ressources publiques. Celles-ci doivent être prélevées à partir d'une réforme fiscale d'ampleur répondant à des critères de justice sociale et économique, c'est-à-dire aux antipodes des mesures prises actuellement.



Michel Olivier Bernard

A PROPOS DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

C'est l'antienne des libéraux : la France souffre d'un taux de prélèvements obligatoires trop élevé et, pour tout dire, rédhibitoire.

En 2007, celui-ci était de 43,2 % du PIB.

Notons d'emblée qu'il était supérieur en Suède, en Finlande, en Belgique et au Danemark, pour n'en rester qu'à l'Europe.

Mais, surtout, réduire les enjeux des prélèvements obligatoires à un simple affichage de taux n'a pas grand sens et, même, fausse les éléments du débat.

En effet, le niveau des prélèvements obligatoires est pour l'essentiel la conséquence directe de conceptions d'enjeux de société.

Une des caractéristiques du système français de protection sociale, c'est d'être assis sur un principe de financement solidaire assumé principalement par la collectivité. Ce qui revient à dire que, par exemple, les dépenses de santé et de retraite sont majoritairement pris en charge par des recettes émergeant aux prélèvements obligatoires, ce qui n'est pas le cas d'un bon nombre d'autres pays.

Prenons deux exemples en Europe avec les Pays-Bas et le Royaume-Uni.

Globalement, en matière de santé et de retraite, les Hollandais investissent des sommes qui approchent celles des Français : environ 23 % du PIB pour 24 % en France. La différence notable, c'est qu'aux Pays-Bas, seuls 47 % de ces dépenses sont couvertes par des prélèvements obligatoires contre 88 % en France.

Au Royaume-Uni, si le taux de prélèvement obligatoire est sensiblement identique à la France dans le domaine de la santé, il n'en est pas du tout de même en matière de retraites. Au Royaume-Uni, 42 % des dépenses de retraites (12 % du PIB) sont prises en charge par des prélèvements obligatoires, alors qu'en France, ces mêmes dépenses (13,5 % du PIB), le taux de couverture via les prélèvements obligatoires est de 93 %.

Au total, si la ratio dépenses de protection sociale sur financement assis sur prélèvements obligatoires des Pays-Bas et du Royaume Uni était identique à celui de la France, le taux de prélèvements obligatoires du premier serait nettement supérieur au nôtre et, pour le second, similaire.

Le véritable débat autour des prélèvements obligatoires – qui, pour l'essentiel, sont des financements socialisés – est bien celui de choix solidaires ou d'options individualisées.

Fonction publique

LA RÉPARTITION DES RICHESSES ET LA FISCALITÉ

Sans entrer dans le débat qui consiste à savoir si la répartition de la valeur ajoutée est revenue ces dernières années à un niveau historique « normal », ce qui est avéré c'est que l'utilisation des profits des entreprises à complètement changé de nature. A titre d'exemple, la part des dividendes bruts versée aux actionnaires représentait 15,8 % de l'excédent brut d'exploitation en 1995, elle est passée à 49,4 % en 2007 !

Par ailleurs, depuis plusieurs années les revenus des grands patrons ont atteint des sommets historiques et délirants ! Et dans ces rémunérations extravagantes, les stocks-options qui en représentent environ 50 % bénéficient, d'une part d'exonération de cotisations sociales et, d'autre part, d'une fiscalité très avantageuse puisque réduite à 16 % dans la plupart des cas.

Tout ceci est corroboré par le fait que de 1998 à 2005, les 0,1 % des foyers les plus riches – c'est-à-dire, 35 000 contribuables – ont vu leurs revenus annuel moyens augmenter de 32 % et s'établir à 537 043 euros. Précisions, pour bien mesurer l'ampleur du phénomène, que le simple maintien à leur niveau de 1998 en euros constants (l'équivalent de 30 SMIC) aurait rendu disponible environ 6 milliards d'euros.

Et comme, dans le même temps, le bouclier fiscal – d'abord de 60 %, puis de 50 % - en fait 39 %, puisque CSG et CRDS y ont été intégrées - les font payer moins d'impôts, tout va pour le mieux pour eux dans le meilleur des mondes !

Rappelons en outre que, de 1986 à 2007, le taux marginal d'imposition d'impôt sur le revenu - le plus élevé - à été ramené de 65 à 40 %.

D'ailleurs, l'impôt sur le revenu, plus équitable parce que progressif, atteint à peine 16 % des recettes fiscales brutes en 2009 contre près de 20 % en 1996 et la TVA, injuste par excellence, en représentera 51,3 % contre 44,9 % en 1996.

Notons enfin que le paysage des collectivités locales se caractérise par de grandes disparités de ressources liées notamment aux réalités du tissu économique, à la taille des collectivités mais aussi aux dimensions géographiques.



Le financement des collectivités locales

En 2009, la taxe professionnelle représentait près de 40 % des recettes de fonctionnement des collectivités et les dotations de l'Etat près de 30 %. Dans les communes, les ressources fiscales provenaient pour moitié des entreprises et pour moitié des ménages.

Avec la réforme en cours de la fiscalité locale, le gouvernement remplace la taxe professionnelle par une « *contribution économique territoriale* », représentant un allègement considérable de charges pour les entreprises : pour 2010, le cadeau fiscal consenti à celles-ci s'élève à plus de 12 milliards d'euros.

Au final, les impôts locaux reposeront à 36 % sur les entreprises et à 64 % sur les ménages. Cet allègement fiscal sera compensé par des transferts financiers de l'Etat vers les collectivités, réduisant encore un peu plus les marges budgétaires de l'Etat. La pérennité de cette compensation est d'ailleurs loin d'être assurée.

Le gouvernement entend par ailleurs conditionner le niveau des dotations de l'Etat à la réduction des dépenses et de l'emploi public local.

Au final, c'est le choix entre la hausse des impôts sur les ménages ou la réduction des services et de l'emploi public.

Enfin, l'indispensable réforme du financement des collectivités permettant de corriger les inégalités territoriales est la grande absente de la réforme.

Ces disparités ont de fortes incidences sur la qualité du service public notamment elles se concrétisent entre autres par de fortes différences de rémunération des agents et donc par des difficultés pour les collectivités les moins riches à conserver ou attirer des personnels qualifiés et expérimentés.

Une telle situation ne peut perdurer.

Recettes de fonctionnement des communes (2007)	
Ensemble des communes	1 166 €/ habitant
Communes de plus de 10 000 habitants	1 379 €/ habitant
Communes de moins de 10 000 habitants	890 €/ habitant
Communes touristiques	1 523 €/ habitant



Fonction publique

A PROPOS DES SALAIRES

Voilà un dossier qui revient régulièrement sur le devant de la scène.

Il faut dire que, dans la Fonction publique, aucun accord salarial n'a été signé depuis 1998 !

Principale pomme de discorde entre toutes les organisations syndicales et les gouvernements successifs : la valeur du point, seul élément commun de rémunération à tous les agents de la Fonction publique.

Depuis 1984, la désindexation a été mise en œuvre, c'est-à-dire que la valeur du point, sauf exception, a évolué moins vite que l'inflation. Conséquence : en 25 ans, la perte enregistrée est d'environ 20 %.

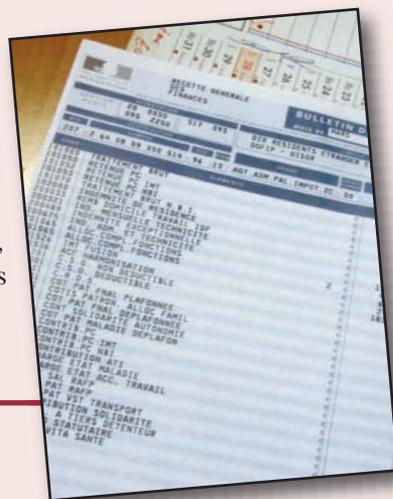
Outre les épineux débats sur le salaire au mérite, l'argument avancé tout au long de cette période est le coût soi-disant prohibitif de l'augmentation de la valeur du point et le poids excessif des rémunérations des agents de la Fonction publique.

Or, depuis des années, les rémunérations d'activité de l'ensemble des trois versants de la Fonction publique ne cessent de diminuer en regard du PIB.

Sans remonter aux calendes grecques, de 2000 à 2007 inclus, le recul avoisine les 0,4 % du PIB soit environ 7,5 milliards d'euros.

Enfin, notons que l'augmentation de la valeur du point est redistributive - puisque des cotisations sont prélevées dessus et qu'une grande partie des personnels concernés paient l'impôt sur le revenu - contrairement aux dispositions arrêtées en matière d'heures supplémentaires, récemment dispensées de cotisations et défiscalisées.

A titre d'exemple, une augmentation de 5 % de la valeur du point ferait rentrer, uniquement par le biais des cotisations salariales, entre 500 et 600 millions d'euros supplémentaires à l'assurance maladie.



NOS PROPOSITIONS

- ▶ Suppression du bouclier fiscal ;
- ▶ Imposition fortement majorée des rémunérations comme les stocks-options et autres ;
- ▶ Renforcement de l'impôt sur le revenu et de sa progressivité ;
- ▶ Réforme de la fiscalité locale avec entre autres la transformation de la taxe professionnelle en un impôt pour l'emploi et le développement solidaire des territoires, impôt auquel seraient assujetties les entreprises et qui permettrait de conserver le lien fiscal indispensable entre celles-ci et les territoires.
- ▶ Taxation des profits financiers.



À PROPOS DES RETRAITES

En cette année 2010, la question des retraites fait de nouveau la une de l'actualité.

Et les fonctionnaires d'être de nouveau montrés du doigt, avec leurs pensions de soi disant privilégiés qui, paraît-il, creusent les déficits de manière éhontée.

Mais, toute cette campagne peu reluisante ne résiste pas à un regard quelque peu objectif et sérieux.

D'abord, même si tout ce qu'il dit n'est pas forcément parole d'évangile, rappelons que le Conseil d'Orientation des Retraites à lui-même souligné que, à paramètres similaires, les taux de remplacement des retraites du privé et du public étaient quasi identiques.

Ensuite, s'agissant du financement, la caisse des agents des collectivités locales et des hôpitaux publics (la CNRACL) est parfaitement en équilibre jusqu'à présent.

Quant au versant de l'Etat, la notion même de déficit est une aberration puisque les pensions des fonctionnaires concernés ne relèvent pas d'une caisse mais du budget. Ceci, étant, il convient de préciser que, rapportées au Produit Intérieur Brut, les retraites versées sont parfaitement stables sur les 20 dernières années.

La vérité, c'est que, à partir d'arguments tendancieux et fallacieux qui visent à diviser salariés du public et du privé, les libéraux de tout poil cherchent à imposer de nouveaux reculs à tous.



Michel Olivier Bernard

