

Défendre le Service public

Document FO Hebdo du 3 mai 2001]

INTRODUCTION

LA CONCEPTION JURIDIQUE DU SERVICE PUBLIC

L'ACCOMPLISSEMENT DE L'INTÉRÊT GÉNÉRAL

La doctrine du service public

Les statuts, garantie de l'indépendance

La dynamique service public par son financement

LES ENJEUX EUROPÉENS: UN LOBBY CONTRE L'ÉTAT SOLIDAIRE

Conséquences de la confrontation des services publics aux lois du marché:

LA FONCTION PUBLIQUE SOUS LE PROJECTEUR COMMUNAUTAIRE

L'EXIGENCE D'ACCROISSEMENT DU POUVOIR LOCAL

La décentralisation

Intégration du territoire dans l'espace européen:

EN CONCLUSION REFONDATION SOCIALE- REFONDATION PUBLIQUE: DEUX VERSIONS POUR UNE MÊME LOGIQUE



Défendre le service public

INTRODUCTION

C'est avec constance et conviction que la CGT- Force Ouvrière rappelle son attachement profond à l'unité de la république, de l'État et du territoire. Les trois forment un tout auquel s'adosent les services publics, lesquels donnent le contenu à la solidarité entre citoyens dans le cadre de la mise en œuvre du principe républicain d'égalité. Si on ramène à chacun des États membres de l'Union européenne la sphère publique, en France celle-ci se distingue par son étendue, qui en fait une spécificité liée aux modalités de son organisation. Ainsi, elle explique qu'au-delà des différences de culture et de concepts, nos alliés de l'Union européenne aient adopté sans crispation la logique de marché, appliquant à leurs services publics les règles de la concurrence résultant du droit communautaire qui s'est développé au milieu des années 80. La spécificité de notre service public a pris tout son sens dans la vie quotidienne des Français et ne peut donc s'accommoder du «réalisme» libéral européen sans créer de dommages aux citoyens. Mais les engagements budgétaires que se sont imposés nos gouvernements successifs compromettent fortement la notion française de service public, remettant en cause son champ d'action. En effet, après la vague de libéralisation des entreprises publiques, le calendrier des changements s'accélère, l'esprit et l'objectif des projets de réformes constituant une véritable refondation publique, contrainte par la réduction du budget de l'État et la prééminence des marchés.

Au moment où, d'une part, les salariés défendent le maintien de leurs droits sociaux et, de l'autre, les citoyens nourrissent de fortes attentes en matière de services publics, Force Ouvrière considère qu'il ne peut y avoir de conciliation véritable entre l'homme et le marché, le service public et la concurrence... compte tenu des exigences de rentabilité du modèle libéral dans lequel on veut faire évoluer notre société.

Force Ouvrière refuse cette logique de marché qui s'attaque frontalement, ou sournoisement, aux droits salariaux et sociaux fondamentaux de la personne. Alertés plus précisément sur les menaces susceptibles de faire éclater la conception française du service public, la Confédération a décidé de mettre en place une commission permanente. L'objectif de celle-ci consiste à sensibiliser les salariés sur la finalité que recouvre l'ensemble des services publics, et à les informer des effets induits par les différentes formes de déréglementation-libéralisation qui sont à l'œuvre et risquent de faire émerger un État purement libéral, c'est-à-dire dégagé de ses obligations vis-à-vis des citoyens.

Au terme de trois premières réunions (10 novembre 2000, 12 janvier et 6 mars 2001), un rapport, qui ne vise pas à l'exhaustivité mais fait la synthèse de ses premières réflexions, peut être présenté. Conçu en cinq points, il rappelle la notion de service public, son contenu, ses acteurs et son devenir sous la pression du droit communautaire. Par-delà sa conception historique, et compte tenu des incertitudes du présent, il conclut à la nécessaire globalisation des revendications des salariés du public et du privé pour combattre l'apartheid que représente le capitalisme financier.

Marie-Suzie Pungier
Secrétaire confédérale de FO, chargée de l'économie

LA CONCEPTION JURIDIQUE DU SERVICE PUBLIC

Pierre angulaire du droit public, le service public est une forme de l'action administrative dans laquelle une personne publique assume la satisfaction d'un besoin d'intérêt général, dans le cadre de l'égalité des droits. Il représente avant tout un instrument essentiel de l'État, dépositaire de la souveraineté nationale, lui fixant les limites et les modalités de son action ainsi que le champ de ses prérogatives de puissance publique. Fruit d'une tradition constitutionnelle historique et sociale, la doctrine de service public est élaborée au début du siècle, puis renforcée après la Seconde Guerre mondiale, en vertu du choix fait par la France d'un État solidaire. Calé sur la devise républicaine: «Liberté, Égalité, Fraternité», il est de plus marqué du sceau de la laïcité, principe fondateur de la république indissociable, d'une volonté totale de respecter la liberté de conscience et de séparer l'Église de l'État. La dimension juridique du service public garantit les droits fondamentaux du citoyen : droit à la vie, à la dignité, à l'instruction, à la santé, au respect de la vie privée et familiale, à la liberté de circulation et d'information, et à la protection sociale. Elle va de pair avec le rôle étendu conféré à la puissance publique, expliquant par là même l'importance du droit administratif, beaucoup plus réduit chez nos partenaires européens.

Cet ensemble de droits inscrits dans la logique égalitaire qui, sans gommer les différences originelles, vise à doter chaque citoyen de l'égalité civile, politique et sociale, se retrouve dans une formule usuelle mais complexe: l'intérêt général. Distinct de l'intérêt particulier (contrat de travail-salaire) et de l'intérêt privé (propriété-capital), il désigne les activités de service, marchand ou non, considérées essentielles à l'ensemble des citoyens par les autorités publiques. Pour cette raison, ô combien légitime, elles sont soumises à des obligations spécifiques de service public. Ainsi, l'on peut dire que la satisfaction de l'intérêt général est la fin qui justifie l'existence des services publics. Assortis de monopoles contrôlés par des administrations centrales, sous la double tutelle du ministère des Finances et d'un ministère technique, ils constituent le secteur public.

L'ACCOMPLISSEMENT DE L'INTÉRÊT GÉNÉRAL

Les besoins en la matière, reconnus par la collectivité, sont organisés par les autorités publiques en fonction des finalités qui leur sont assignées. De fait, le domaine d'intervention relatif au secteur public est partagé entre plusieurs entités. D'abord, les services publics marchands à caractère industriel et commercial. Fer de lance de la reconstruction, ils ont contribué autant au redémarrage de l'économie qu'à la réduction des inégalités sociales. Disposant de grands réseaux nationaux, ils sont gérés par des organismes de droit public, détiennent un monopole et leur personnel bénéficie d'un statut particulier : Air France, SNCF, EDF-GDF, La Poste et les Télécommunications en constituent le patrimoine historique.

Ensuite il y a la fonction publique, répartie en trois blocs qui interviennent en amont de l'autorité politique pour préparer les décisions et en aval pour les mettre en œuvre: - la *fonction publique de l'État*, souvent identifiée par l'expression services publics régaliens,

regroupe les administrations: éducation nationale, défense, police, justice, finances, préfectures, équipement, agriculture.

Gérés par l'autorité publique, ses services sont financés par le budget de l'État et placés sous la responsabilité du Premier ministre.

- *la fonction publique territoriale* assure la couverture des services rendus aux usagers par les collectivités territoriales (communes) et leurs établissements publics, départements et régions. Librement administrées, les collectivités disposent d'une autonomie financière alimentée par les impôts locaux et la dotation globale de fonctionnement versée par l'État.
- *la fonction publique hospitalière*, dont les établissements publics de santé maillent l'intégralité du territoire. Organisée par le ministère de la Santé, son budget découle, depuis 1995, de la loi de financement sur la Sécurité sociale.
- Enfin, certains services locaux : eau - assainissement - propreté - transports scolaires, par exemple, ont été délégués pour une durée déterminée à des entreprises privées ou mixtes, mais leur exécution demeure sous la responsabilité des collectivités.

La doctrine du service public

Au cœur de celle-ci l'on trouve les trois grands principes qui l'animent: égalité - continuité - adaptabilité. Égalité des citoyens devant l'accès aux droits fondamentaux, continuité territoriale et exigence découlant de la conception républicaine, adaptabilité du service rendu en fonction de l'évolution des besoins. Il convient d'y ajouter la neutralité, qui consiste à soustraire les exécutants du service public à tout pouvoir d'influence, quel qu'il soit, et fonde l'existence des statuts.

Les statuts, garantie de l'indépendance

Hérités de la Libération, les statuts définissent les droits et obligations des agents publics, et assurent leur indépendance au regard des élus, tant nationaux que locaux, évitant ainsi toute rupture dans l'exécution des missions et toute forme de clientélisme. Distincts entre eux, mais s'inspirant de la même doctrine, ils déterminent les systèmes de rémunération, la gestion des carrières et l'affiliation des personnels à des régimes spéciaux de protection sociale dont la pension de retraite représente un élément essentiel. Du point de vue statutaire, les salariés du public se différencient de ceux du privé, dotés de contrats de travail qui ne répondent pas aux mêmes caractéristiques juridiques. Mais au-delà, leurs revendications sont communes dans la mesure où elles se concentrent sur les mêmes paramètres : amélioration du pouvoir d'achat des salaires, des droits et garanties sociales et des conditions de travail.

La dynamique service public par son financement

Alors que l'État libéral de 1914, limité au rôle de gendarme, de juge et d'instituteur, s'octroyait entre 10 et 15 % de prélèvements obligatoires sur le PIB, ce taux s'élève aujourd'hui à 45,5 %, intégrant la part relative aux cotisations sociales, c'est-à-dire la part des salaires différés, ce qui en soi pose problème.

«Impôts» - Si le mot demeure rebutant pour bon nombre de citoyens-contribuables qui en perçoivent mal la finalité et ne maîtrisent pas sa complexité, il n'en demeure pas moins qu'ils constituent la principale ressource de l'État, ressource légitime car consentie. Levier important de la justice sociale et de la solidarité, ils ont pour rôle de subvenir aux dépenses d'intérêt général de l'État, à savoir: fonctionnement des administrations, financement des politiques créatrices de droits fondamentaux, rémunération des personnels. Également tributaires des politiques nationales, les collectivités disposent de budgets locaux constitués par les quatre taxes (habitation - professionnelle - propriété bâtie et non bâtie) et d'autres appréhendées sur l'électricité, les droits de mutation, les cartes grises) et l'emprunt. Le système fiscal garde néanmoins une assise nationale, l'impôt sur le revenu en étant le plus représentatif et le plus juste en raison de sa progressivité. S'ajoute la fiscalité indirecte dont la TVA, impôt inéquitable car déconnecté des revenus, constitue l'apport le plus important. L'État pourvoit, par ailleurs, aux moyens de fonctionnement des collectivités par le versement d'une dotation globale de fonctionnement et d'équipement, et la prise en charge des dégrèvements et exonérations fiscales accordés aux redevables par les élus locaux. Il intervient également par le fonds national de péréquation destiné à financer une dotation aux communes à faible potentiel fiscal.

Pour résumer, la somme des impôts représente l'essentiel du budget de l'État et des collectivités, assignant à la fiscalité deux grandes fonctions:

- la première, qui est de fournir à l'État, via le Parlement, les moyens de fonctionner et de répondre à ses exigences;

- la seconde; visant à mettre en œuvre l'objectif d'égalité républicaine des citoyens. Cependant, cette évidence redistributive des recettes fiscales ne saurait masquer l'action de l'État au profit des entreprises, qu'il s'agisse des aides à l'industrie (subventions de fonctionnement, d'investissement, de recherche) ou à l'emploi (RTT-retraites anticipées)..., le marché et en conséquence les intérêts privés ne sont pas oubliés ! On retrouve ici la complexité de l'intérêt général.
- Vital pour maintenir la cohésion sociale, le système fiscal, dévoyé par l'empilement de dérogations et d'exemptions concédées au fil du temps, mérite, comme le réclame FO, une vraie réforme globale basée sur la transparence, c'est-à-dire le droit de savoir ce que l'on paye et dans quel but. C'est toute la logique de l'impôt républicain accepté par tous les citoyens, lesquels devraient en être redevables de manière égale en droit et équitable. Inévitablement, cela pose le problème du rôle de l'État et de la conception républicaine, car si l'on parle aujourd'hui de réforme fiscale, le fin mot s'entend sur la baisse des prélèvements obligatoires et non le souci de consacrer davantage au social et à la redistribution.

LES ENJEUX EUROPÉENS: UN LOBBY CONTRE L'ÉTAT SOLIDAIRE

Notre service public passera-t-il sous le rouleau compresseur du libéralisme économique et sera-t-il en bout de course façonné à l'école de pensée thatchérienne, c'est-à-dire réduit à sa plus simple expression? L'interrogation est plus que jamais posée. Bien que le traité de Rome n'évoque à aucun moment la notion de service public, celle-ci va devenir un objet de fixation pour les institutions européennes lesquelles, jusqu'au milieu des années 80, n'avaient pour priorité que la mise en place effective des politiques de libre circulation des personnes et des marchandises. Mais, parce que la construction du marché commun ne peut se réaliser pleinement en cas de maintien des monopoles nationaux de services, sous l'impulsion de la Commission il est décidé de procéder à une politique de déréglementation et de dérégulation. Celle-ci touche de plein fouet les services publics marchands opérant, ou susceptibles d'opérer, sur un segment concurrentiel.

C'est alors l'adoption de nombreuses directives que la France combat d'abord, pour mieux les transposer ensuite, ouvrant ainsi la voie à la libéralisation des entreprises publiques, sans que les citoyens, usagers de ces services, n'aient été invités à donner leur avis... et sans considération du préambule constitutionnel prévoyant que les monopoles nationaux ne peuvent être confiés au privé!

Conséquences de la confrontation des services publics aux lois du marché:

Ainsi, et au coup par coup, la déréglementation s'impose dans les entreprises publiques les conduisant à ouvrir leur capital aux investisseurs privés. En clair, ce qui se cache sous le terme déréglementation vise à supprimer les monopoles publics lesquels, délégués aux opérateurs privés, doivent se diluer dans l'économie de marché, sous l'œil «vigilant» d'une autorité de régulation exerçant son pouvoir en toute indépendance! Malgré la résistance des syndicats Force Ouvrière, Air France a été contraint de s'adapter au marché, suivi par France Télécom, qui figure aujourd'hui parmi les sociétés boursières les mieux cotées et dont nous pouvons dire qu'elle arrive au stade de la privatisation. Ralentie par le conflit de 1995, la libéralisation de la SNCF n'en a pas moins été engagée avec la création du Réseau ferré de France, qui prévoit un droit d'accès et de transit aux entreprises privées titulaires d'une licence délivrée par le ministère des Transports. Déréglementé au cours de l'année 2000, le secteur de l'énergie est ainsi ouvert dans un premier temps à la production concurrentielle, une seconde étape devant assurer la libéralisation de la distribution. Enfin, si la sphère postale conserve l'essentiel de son monopole (90 % du courrier), celui-ci fait l'objet d'attaques répétées de la part de Bruxelles qui stigmatise l'entrave au développement de la concurrence. Ce basculement libéral, qui malgré des réserves de dernière minute a rencontré en amont la caution des gouvernements successifs, profile une transformation fondamentale des entreprises publiques, qui recourent d'abord à la création de filiales, puis à la constitution de groupes pour se caler dans le marché. Mais le recrutement des personnels se fait hors statut et des garanties qui en découlent. Pour autant, les agents statutaires actuels n'ont aucune certitude quant à la pérennité de leurs acquis, en particulier leurs pensions, car pour développer leurs activités sur les niveaux concurrentiels, les entreprises devront abaisser

sérieusement leurs prix de revient. Pour l'utilisateur, si les effets de la libéralisation ne sont pas encore ressentis, cela ne saurait tarder. En effet, le but de l'opération mercantile s'entend de la recherche du moindre coût, des gains de productivité et, bien sûr, de la rémunération des actionnaires, porteurs du capital. Elle pose le devenir de l'égalité de traitement des citoyens en raison de la possible minoration, voire de la suppression du système de péréquation tarifaire nationale, qui donne consistance à la cohésion sociale en permettant à chaque citoyen, à commencer par les plus précaires, de pouvoir accéder aux services de base essentiels.

Il est clair qu'en imposant le tout concurrence, les institutions européennes ne se sont nullement préoccupées de la cause sociale. Il faut donc prendre conscience que notre modèle républicain, fondé sur l'égalité qu'exprime le service public par le biais de la péréquation, cède la place au mode d'organisation anglo-saxon, intégrant un service universel minimum « réservé aux plus démunis » et géré par les associations, autre forme moderne des bonnes œuvres et de la charité d'antan. Le Conseil européen n'a tiré aucune leçon des conséquences du marché livré à lui-même. Le Royaume-Uni en est pourtant un impressionnant révélateur : ainsi la privatisation à la hussarde du rail anglais est directement responsable des catastrophes ferroviaires en chaîne ; son système de santé public, placé sous haute surveillance budgétaire, contraint les assurés à prendre rang sur de longues listes d'attente, à défaut de pouvoir recourir au secteur lucratif. Citons par ailleurs, hors Union européenne, la saturation du réseau électrique californien, générateur de pannes à répétition, depuis sa déréglementation, votée et appliquée dans la précipitation. Nous ne pouvons accepter de livrer au libéralisme économique, friand de profits, l'intérêt général, au risque de voir les usagers privés de leurs droits fondamentaux.

LA FONCTION PUBLIQUE SOUS LE PROJECTEUR COMMUNAUTAIRE

Le domaine de la protection sociale relève de la compétence nationale des États. Si ce principe demeure en vigueur, la notion élargie de déficit public dans les critères de convergence économique et monétaire (traité de Maastricht) appréhende les dépenses de Sécurité sociale. Ainsi, le gouvernement a fait le choix de la maîtrise comptable au détriment de celle médicalisée que défend Force Ouvrière. Le plan Juppé, adopté en 1995 malgré une opposition massive, a constitué l'architecture et l'outil de cette politique, hypothéquant de fait l'avenir de notre système de santé solidaire et égalitaire. De plus, en plaçant dans les rails du marché la fonction publique hospitalière, le gouvernement a engagé le premier volet de la réforme de l'État.

Les ordonnances issues de la loi Juppé ont modifié le fonctionnement paritaire de la Sécurité sociale. L'État y a pris une place prépondérante, définissant le cadre comptable du système de santé recomposé autour de nouvelles formes d'organisation et de coordination des soins. Les assureurs privés voient ainsi s'ouvrir un marché supplémentaire. De plus, en accentuant le financement par l'impôt CSG le gouvernement, qui détermine annuellement son affectation, s'est donné les moyens de réduire les ressources de la Sécurité sociale, au gré des exigences européennes en matière de déficit budgétaire. Bien que le plan Juppé se révèle un échec, le cap de la maîtrise comptable n'a pas été abandonné. Au contraire, les aspects sociaux sont devenus un enjeu des débats internationaux (OMC en particulier), les pays émergents estimant que la protection sociale équivaut à une entrave à leur compétitivité, l'OCDE

martelant de son côté l'urgence à réformer les systèmes de santé européens. Or l'application du plan Juppé, qui n'a pas connu de rupture, affiche aujourd'hui un bilan préoccupant : les fermetures d'hôpitaux ou de sections médicales, le financement de ceux-ci en fonction du coût des pathologies, la préférence donnée aux médicaments génériques (les moins coûteux), l'abaissement des remboursements, les sanctions imposées aux acteurs de santé « dépensiers » et le déficit de personnels hospitaliers... en disent long sur la finalité purement comptable de la réforme. À défaut de moyens, il était inscrit que l'étatisation serait mise en déroute pour mieux démontrer la nécessité de privatiser le système ! Ainsi, les compagnies d'assurances pourraient s'approprier la part du régime obligatoire, la sécurité sociale servant de base complémentaire au travers de la Couverture maladie universelle généralisée. Se profile donc un régime à minima ou, autrement dit, le filet de sécurité, avec ses effets désastreux vis-à-vis des assurés, notamment ceux dépourvus des moyens d'acquitter de lourdes cotisations pour accéder à l'intégralité du système de santé. Nous refusons cette perspective, mais notre conviction à défendre une sécurité sociale égalitaire ne semble pas avoir ébranlé celle de nos dirigeants, qui continuent à véhiculer un discours critique sur le poids que représentent les dépenses de santé, posant l'avenir de l'institution sociale et des statuts des personnels comme un enjeu économique de premier plan. La logique, à l'œuvre, du libéralisme économique s'attaque désormais au pilier longtemps jugé inattaquable, la fonction publique de l'État. Le traité d'Amsterdam (juin 1997) a consacré le sommet de Dublin (décembre 1996) en confirmant le pacte de stabilité et de croissance. Il a conforté les orientations monétaristes et donné aux critères de convergence un caractère définitif et permanent. C'est le triomphe du libéralisme économique sur le pouvoir politique, les États perdent la maîtrise de leur dernier levier économique : la politique budgétaire. Les grandes orientations des politiques économiques (GOPE) adressent des recommandations aux États membres. En matière de politique budgétaire, la France est invitée à :

- ramener le déficit public à un niveau nettement inférieur à celui fixé par le programme de stabilité actualisé;
 - - prendre promptement des mesures pour corriger tout écart significatif par rapport aux objectifs chiffrés pour les dépenses de chacun des secteurs des administrations publiques;
 - - axer la réforme du régime de retraites sur l'obtention de finances publiques soutenables à long terme, dans un souci d'équité, y compris entre générations.
- Les conséquences de cette politique européenne sont destructrices pour la fonction publique française et se déclinent dans une « réforme de l'État » qui, en vérité, est le faux nez de ladite politique. Cette réforme, ou plutôt contre-réforme, serait justifiée, selon ses promoteurs, par une supposée demande des usagers, alors qu'il s'agit bien de s'insérer dans les orientations des traités européens en matière de réduction des dépenses publiques et de prééminence de l'économie de marché. Le capitalisme exacerbé qui sévit, malgré les graves dysfonctionnements qui surgissent et portent atteinte à la santé et à la sécurité de la population (vache folle, fièvre aphteuse), poursuit envers et contre tous ses ravages au nom de la productivité et de la rentabilité financière immédiate. Le désengagement de l'État est un des objectifs prioritaires afin de réduire les dépenses publiques et mettre fin à l'existence de monopoles de services publics... pour recréer des monopoles à capitaux privés.

Rappelons que la satisfaction de l'intérêt général est la fin qui justifie l'existence de services publics, qui sont l'expression et la concrétisation de la conception républicaine de l'égalité des citoyens quant à l'accès à tous les services de base dans une société organisée. Cette «réforme», qui s'appuie sur le programme pluriannuel des finances publiques 2001-2003, engage la France à limiter les évolutions des dépenses du budget général à 1 % en trois ans alors que la croissance atteindra environ 10% pendant la même

période, n'a d'autre objectif que de réduire les dépenses publiques, le service public, les effectifs, les salaires et les pensions. De plus, cette réforme consacre le trop fameux principe de subsidiarité, présenté à l'envi comme un élément essentiel de la démocratie favorisant la proximité des administrés avec l'administration alors qu'il s'agit au contraire d'un pilier central d'une société fortement et verticalement hiérarchisée.

- La déconcentration à outrance, habilement confondue avec la décentralisation, conduit à une déresponsabilisation de l'État dit stratège. Ainsi, la séparation des missions d'autorité (régulateur) de celles de production et d'exécution (opérateur), le démantèlement de la fonction publique par le biais d'exploitants autonomes ou d'agences sont les prémices d'une politique visant à affaiblir les services publics en général. Quand les fruits seront mûrs, les plus juteux tomberont dans le panier du secteur privé concurrentiel. Or, ces derniers mois, on constate une accélération de cette volonté de «réforme» de la fonction publique. Ainsi, un Observatoire de l'emploi public a été créé par décret du 13 juillet 2000, dont la mission principale est d'organiser la gestion prévisionnelle de l'emploi dans une logique pluriannuelle, afin de «bénéficier de la souplesse apportée par une fragilité plus grande des crédits budgétaires». Cette démarche est étroitement liée à la proposition de loi Migaud, réformant l'ordonnance du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances. Cette proposition de loi vise notamment à introduire la notion anglo-saxonne de programme, qui s'oppose à la conception actuelle des budgets ministériels de crédits votés, c'est-à-dire de moyens, en leur substituant une logique de missions, d'objectifs et de résultats. Elle remet en cause, à la fois, les statuts et la conception républicaine de la fonction publique. Au bout du compte, qu'advient-il de l'accès pour tous à l'école, à la santé, à la justice, à l'information, aux transports collectifs ? Sous couvert de renforcement du rôle du Parlement en matière budgétaire, ce projet remet en cause le fonctionnement de l'État, les missions de services publics et leurs conditions d'exercice. Simultanément, le rapport Mauroy, intitulé «Refonder l'action publique locale», enfonce le clou en préconisant une déconcentration accrue et en présentant des propositions sur la réforme de l'État. En particulier, selon ce rapport, le rôle du préfet doit être réaffirmé en tant qu'interlocuteur unique de l'ensemble des services de l'État dans le département. L'installation prochaine des commissions locales interministérielles de concertation, ouvertes à toutes les organisations syndicales sans considération de critères légaux de représentativité, confirme la mise sur orbite d'une gestion préfectorale des administrations de l'État. Ce schéma ne vaut pas pour autant sauvegarde de la fonction publique de l'État. En effet, le carcan budgétaire conforté par le projet de loi Migaud fait craindre, à juste titre, qu'il y aura dans un proche avenir un affaiblissement des services de l'État.

L'EXIGENCE D'ACCROISSEMENT DU POUVOIR LOCAL

La décentralisation

Les orientations arrêtées par la commission Mauroy invitent le gouvernement à amplifier les délégations de compétences auprès des collectivités locales, pour lesquelles il réclame un surcoût d'autonomie fiscale. Cette perspective n'a pas été rejetée par le gouvernement. Et pour cause ! En allégeant le budget de l'État, il prive ses fonctionnaires des moyens indispensables à l'exécution de leurs missions. Les collectivités seraient les mieux placées pour reprendre à leur compte lesdites missions, ce qui permettrait d'opérer un transfert de

charges et de fermer le robinet des recrutements statutaires, d'autant que le départ de 47% d'agents, programmé à l'échéance de 2010, représente une aubaine à saisir! Si les collectivités sont partie prenante de l'opération, les citoyens-usagers du service public risquent fort d'en être les victimes à double titre : en qualité de contribuables d'abord, ils subiront un rééquilibrage fiscal, alourdi du fait de la répartition des dépenses sur une population amputée de sa dimension nationale; ensuite, en qualité d'usagers, les collectivités, soumises comme l'État aux contraintes budgétaires, devront limiter leur fiscalité et, de fait, offrir à l'initiative privée des missions qu'elles ne seront plus en mesure de financer. Mais rien ne semble arrêter cette mécanique de désengagement de l'État. Le processus dit de Matignon (Corse), puis la proposition de loi constitutionnelle Méhaignerie, récemment adoptée par l'Assemblée nationale, vont dans ce sens. En donnant par voie d'expérimentation le pouvoir d'adaptation des lois nationales aux assemblées régionales, le gouvernement valide le principe de différenciation des droits, la possibilité d'interpréter l'égalité de traitement et de réduire le contenu de l'intérêt général suivant les moyens que voudront bien lui consentir les collectivités délibérantes! C'est dire combien, en survolant la liste des mesures qui se préparent sous l'angle des directives européennes ou à l'ombre des réformes conçues par les technocrates de la pensée unique, la refondation publique avance sans que les citoyens, qui expriment une forte demande de services publics, n'imaginent ce qui se trame contre leurs droits, autant historiques que légitimes.

Et en arrière-plan, le territoire en cours de reconfiguration. En l'espace de quelques années, deux lois d'orientation pour l'aménagement du territoire ont vu le jour. La dernière, en date du 25 Juin 1999 –dite Voynet– prétend, sous le vocable de développement durable, renouveler la politique d'aménagement du territoire français. En effet, elle s'inscrit dans un cadre privilégiant la contractualisation avec les acteurs locaux, la coopération intercommunale et la dimension communautaire. Il n'y a donc plus de schéma national porteur du principe d'égalité, mais neuf schémas de services collectifs intervenant dans les domaines de la santé, des transports, des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC), de l'énergie, de l'enseignement supérieur et de la recherche, de la culture et du sport. Ceux-ci ont vocation à faire émerger des politiques différenciées, jugées à l'aune des ressources des régions, conduisant au classement de priorités selon des indicateurs recensés au plan local. C'est l'octroi de prestations a minima qui se dessine, substituant à l'égalité républicaine l'équité territoriale, la région devenant maître d'œuvre d'une politique privilégiant sa compétitivité économique au détriment du progrès social.

Intégration du territoire dans l'espace européen:

Cette perspective ne relève pas du fantasme. La loi Voynet est éclairante à ce sujet, non seulement elle innove par l'option prise de schémas éclatés, mais elle consacre la création des pays (parrainés par la loi Pasqua) et celle des agglomérations. Ces échelons, dépourvus de toute définition géographique ou démographique, sont l'expression d'un projet commun de développement économique durable déterminé par les communes, d'une part, les bassins d'emploi, de l'autre. Territoires à la carte, ils sont basés sur la notion de contrat qui doit permettre et favoriser des projets d'agglomérations, de chartes de pays et ultérieurement... de contrats des deux entités réunies. Là aussi, l'on doute fort que les citoyens soient informés de cette refondation territoriale, qui fait ressurgir les pays, provinces et terroirs de l'Ancien Régime et veut battre en brèche l'unité républicaine fondée sur l'égalité des droits. C'est

l'ordre inégalitaire d'une Europe des régions, qui s'organise à partir d'un aménagement du territoire différencié et bouleversé.

Pour s'intégrer dans cet espace européen, il est nécessaire que le gouvernement réduise le nombre de communes voire, à terme, se sépare des départements. D'où la construction des pays et des agglomérations flanqués de conseils de développement composés, au bon vouloir des décideurs, de représentants socioprofessionnels et du secteur associatif, ceux-ci étant associés, en dehors de tout contrôle électif, à la délibération de la charte de pays. Cette organisation, qui aboutit à un territoire morcelé en multiples communautés éclatées, s'oppose à l'unité territoriale de la république. Qui plus est, en instaurant une vitesse de développement variable entre chaque territoire, elle abolit le cadre égalitaire des droits. Ce sont les citoyens qui en paieront le prix selon qu'ils se situeront dans un pôle économique à vocation européenne ou sur une aire rurale en voie de désertification, ou encore dans une zone urbaine en difficulté. Ce schéma futur invitera à choisir son point de chute au regard du critère emploi, ce qui ne manquera pas d'amplifier les zones dévitalisées où se concentreront les emplois déqualifiés.

Ainsi semble évoluer le rôle de l'État concepteur non plus de lois d'application nationale mais de recommandations, déléguant aux collectivités le soin de leur donner force d'autorité. C'est la mise à l'encan de l'intérêt général et la mutation de l'État solidaire vers celui libéral que réclame à cor et à cri le marché et qui transformera l'utilisateur du service public en client consommateur de biens privés, dont il paiera le coût dans des conditions autrement plus onéreuses que celles qu'il acquittait par l'impôt..., les intérêts privés étant à ce prix.

EN CONCLUSION REFONDATION SOCIALE- REFONDATION PUBLIQUE: DEUX VERSIONS POUR UNE MÊME LOGIQUE

Depuis la fin des années 70, les gouvernements ont accordé une priorité au marché, aidés en cela par la stratégie économique et monétaire de l'Union européenne, visant à positionner les États membres dans le libre-échange mondialisé. L'état de chômage infligé aux salariés du secteur privé, puis la désarticulation des services publics, prédisposant à l'abandon des statuts, enfin l'éclatement programmé du territoire constituent trois phénomènes qui concourent au changement de société. Le libéralisme économique en est le levier. Nous avons d'abord pris la juste mesure de ce que signifient les conséquences de l'opération de refondation sociale, dans des conclusions imposées par le MEDEF à coups d'ultimatums. Arc-boutée sur la concurrence et la compétitivité des entreprises, elle favorise les exigences absolues du marché. Employabilité, flexibilité accrue et modération salariale en sont les maîtres mots. Au-delà, elle individualise les relations sociales en limitant le rôle de la loi et précarise la notion d'assurance collective qui conditionne les droits et garanties sociales des salariés : le contrat de travail, les salaires, l'assurance-chômage, la retraite complémentaire et la prévention contre les risques professionnels sont compromis. L'objectif du MEDEF, soutenu par le gouvernement pour ce qui concerne à tout le moins l'accord UNEDIC, consiste à en finir avec la pratique française dans ses applications sociales... pratique qui répondait au principe républicain d'égalité et de solidarité.

Le secteur public, un temps épargné, est désormais dans la seringue du marché. Au nom de la concurrence on transforme les entreprises publiques en sociétés commerciales et on réforme les administrations pour les adapter aux réalités économiques. Ce faisant, l'on engage un

sérieux dégraissage budgétaire en verrouillant d'abord les recrutements. En refusant de compenser les emplois qui seront libérés par l'effet de la RTT, l'État-employeur confirme le tarissement des emplois statutaires. Ensuite, en plaçant pour une mise aux normes des droits à pension des régimes spéciaux avec le régime général, il confirme son souci d'alléger les finances publiques. Soumis aux contraintes budgétaires, les agents et fonctionnaires devront exercer un service rentable sur la base d'objectifs et de résultats qui les invitent à l'employabilité, la flexibilité et la modération salariale, comme en témoigne la non-négociation de l'année 2000.

La refondation publique est bien le pendant de la refondation sociale. Menée de manière tonitruante, ou larvée, par des employeurs distincts, elles poursuivent une même logique en faisant du salarié privé ou public un sujet à risque, contraint de s'autoprémunir contre les dégâts de la concurrence. Au-delà de cette projection des conséquences refondatrices sur le monde salarial pris dans son ensemble, la vision de l'État confiant soit aux collectivités territoriales éclatées, soit au secteur associatif ou caritatif, ou encore au secteur privé des missions qu'il assumait antérieurement, doit interpeller l'ensemble des salariés. Car, sous couvert d'intransigeances européennes d'une part, de réforme hospitalière et administrative de l'autre, se cache, en lieu et place d'un État garant de l'égalité des citoyens et régulateur des forces du marché, un État minimal, donc autoritaire, laissant au secteur économique marchand le soin de monétariser les besoins sociaux. Or le marché n'a jamais été au service des principes républicains et il n'est pas davantage dans ses ambitions de secourir les plus faibles. Aussi, nous devons défendre le service public au service du citoyen, pour sauvegarder les valeurs de liberté, d'égalité, de fraternité et de laïcité, protectrices des droits fondamentaux. De ce point de vue nous sommes tous concernés.

[Imprimer ce dossier](#)

[fermer cette fenêtre](#)

