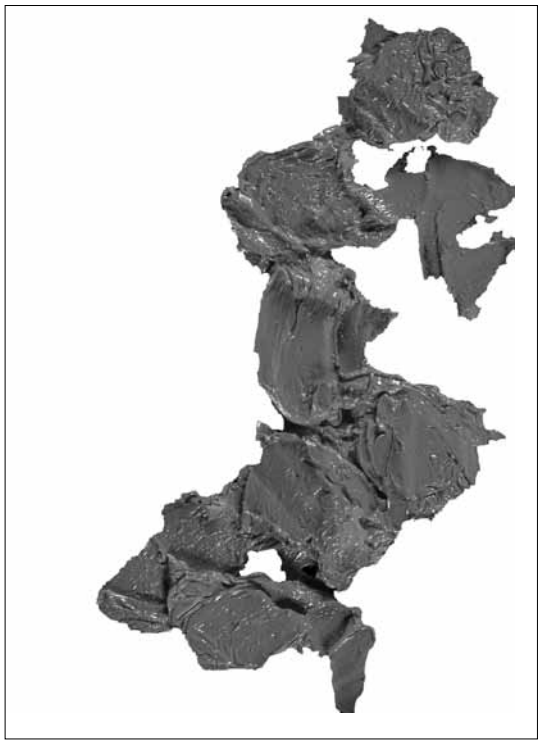
Les dossiers
d'*Économie et Politique*

Fonction publique, service public



Le service public, la fonction publique sont une des cibles privilégiées du capital à la recherche de moyens de lutter contre sa crise d'efficacité. Récupérer la dépense publique et sociale utile à tous pour restaurer les taux de profit est devenu un impératif pour lui. C'est le sens des grandes régressions libérales de ces 40 dernières années visant, à la fois, le service public, le statut et le nombre des fonctionnaires ainsi que la dépense publique et sociale, et travaillant à marchandiser, à privatiser, à ouvrir à la concurrence et à renforcer l'emprise de la rentabilité sur les gestions publiques.

Pourtant, ces régressions sont un contresens historique majeur. D'une part, elles vont à l'encontre des tendances lourdes de l'histoire de l'hominisation, qui a toujours privilégié la socialisation des hommes à leur individualisation et renforcé dans les sociétés les moyens de leur coopération, de leur interdépendance et de leur solidarité. Ces régressions ne peuvent donc constituer un moyen pérenne de sortie de crise. D'autre part, elles s'opposent à l'émergence des conditions d'une sortie de crise du capitalisme dont la radicalité appelle précisément au développement des services publics. Alors que les besoins sociaux répondant aux exigences technologiques, écologiques, démographiques, sociologiques, migratoires... appellent à des dépenses publiques et sociales massives et nouvelles, en confortant la pression sur la dépense publique et sur les fonctionnaires qui peuvent la mettre en œuvre, les libéraux et le capital refusent de voir dans cette dépense de services publics le moyen de contribuer à la dévalorisation du capital pour restaurer son efficacité et aux débouchés des productions.

Les luttes politiques et syndicales pour les services publics et pour la fonction publique constituent donc un enjeu de civilisation autant qu'un impératif de sortie de crise.

Pour des avancées fondamentales sur les services publics et communs depuis le plan local et régional

Paul Boccara

Face à la radicalité de la crise du capitalisme, nous avons besoin d'une expansion extraordinaire des services publics. Or, leur défense et leur progression seraient possibles depuis le plan local et régional. Et cela pourrait contribuer à une autre construction au plan national et au plan européen. Et même par là au mondial. D'où, la grande portée des élections régionales sur cette question cruciale des services publics, au carrefour de toutes les solutions à la crise systémique.

D'énormes masses de fonds ont été injectées par la Banque centrale européenne et aussi par l'État avec son endettement, pour soutenir les banques et l'activité capitaliste. Mais cela, pour relancer les mêmes gestions et politiques, favorisant la rentabilité financière et non la vie des populations, comme on veut le faire encore avec le Grand Paris Place financière.

Aussi, tandis qu'une rechute ultérieure plus grave se prépare, la reprise de la croissance est faible. Elle est accompagnée de la persistance du chômage massif et de la précarisation des emplois, des pressions sur les dépenses publiques sociales en opposition aux besoins formidables d'expansion des services publics.

Ces besoins sont liés à la révolution technologique informationnelle, aux exigences écologiques sans précédent, et aussi aux révolutions parentales (avec l'émancipation des femmes), à la révolution démographique (de la longévité et du vieillissement), à la révolution migratoire des populations du Sud vers le Nord, etc.

En outre, les dépenses accrues pour les services publics peuvent contribuer à une demande importante pour les productions et donc à soutenir l'emploi suffisamment, malgré les pressions d'économie de travail de la productivité croissante.

On devrait articuler les luttes de défense de services publics et pour de premières réponses aux besoins urgents, à des avancées vers une promotion sans précédent des services publics pour une meilleure vie sociale et comme solution fondamentale à la crise du capitalisme.

Pour les services publics existants, on assiste à la marchandisation, la privatisation, l'ouverture à la concurrence, l'emprise de la rentabilité financière sur les gestions, aux pressions contre les dépenses, avec notamment la volonté de suppression d'un poste de fonctionnaire sur deux partant à la retraite, aux pressions sur les conditions de travail. Mais ces régressions fondamentales s'appuient sur les conditions nouvelles au plan technique et sur certaines progressions particulières. Aussi, les luttes de résistance des usagers et des personnels doivent s'appuyer sur les aspirations et besoins nouveaux, pour des avancées alternatives allant vers des transformations radicales de progrès. En effet, les régressions et les privatisations tendent souvent à répondre à la montée considérable, mais jugée intolérable pour l'État, des besoins et des dépenses nécessaires. Alors que cela exigerait d'autres types de financement et d'efficacité des dépenses. Ainsi, en France, les dépenses de santé, publiques et privées, sont passées, en raison notamment des exigences du progrès technique des thérapies ou encore des besoins du vieillissement, de 5,6 % du PIB en 1970, à 9,1 % en 1991 et environ 11 % en 2008. Cependant on s'efforce de fermer des hôpitaux publics de proximité pour favoriser les groupes privés et on augmente les dépenses pesant sur les ménages, aux ressources limitées. Entre 2001 et 2009 le budget santé des ménages aurait augmenté de 40 %, tandis que les dépenses de santé seraient couvertes à 76,9 % par la Sécurité sociale, à 13,7 % par les complémentaires privées, à 9,4 % directement par les ménages.

La promotion des services publics concernait bien sûr les services classiques : l'éducation, face notamment à la réforme des lycées, à celle de l'enseignement supérieur et de la recherche ; la santé, avec notamment la riposte au projet de réforme et de réduction des hôpitaux publics, le logement social, aux insuffisances considérables, le transport, notamment les transports régionaux de voyageurs, la poste, la recherche publique.

Cependant, on viserait aussi des transformations fondamentales, comme avec un service public de



sécurisation de l'emploi et de la formation, ou avec un nouveau service public du crédit (depuis des Fonds publics régionaux, un Pôle public financier national, une autre BCE, qui pourrait être articulée à un FMI refondu), un service de planification stratégique et incitative, décentralisée, pour la politique industrielle et de services et pour de nouvelles gestions, un service d'incitation à des coopérations internationales pour le codéveloppement.

On instituerait enfin des services tout à fait nouveaux : pour l'écologie, pour la petite enfance, pour les personnes âgées (bien au-delà de la seule dépendance).

L'ampleur des besoins de financement renvoie d'abord à des prélèvements publics et sociaux accrus, à l'opposé de leur réduction pour les riches et pour les entreprises, comme avec la suppression de la taxe professionnelle pour les collectivités territoriales contre leur apport aux services publics. Cet accroissement irait de pair avec des variabilités incitatives : relèvement de l'impôt sur le revenu pour les couches les plus riches, élévation de l'impôt sur les sociétés, d'autant plus que le bénéfice n'est pas utilisé pour l'investissement réel, élévation des cotisations sociales patronales, d'autant plus que les dépenses salariales sont faibles en pourcentage de la valeur ajoutée, par rapport à la moyenne de la branche. Mais l'augmentation très importante des dépenses des services publics peut aussi s'appuyer sur une modification des règles de la Banque centrale européenne. Celle-ci devrait prendre des titres de dette publique grâce à sa création monétaire, à l'instar de la Federal Reserve des États-Unis ou de la Banque d'Angleterre, mais avec affectation aux différents services publics. Cette question très importante de la création monétaire est largement méconnue ou négligée.

Une transformation fondamentale, de portée révolutionnaire, devrait concerner les pouvoirs. Cela se rapporte à de nouveaux pouvoirs de coopération créatrice des usagers, directs ou indirects comme les parents, avec tous les personnels. Ainsi, un malade à l'hôpital, au lieu d'être traité comme un objet passif, devrait pouvoir participer de façon créatrice à son propre traitement, avec l'aide d'associations, de formation, de sites d'information, etc.

Cette coopération des usagers avec tous les personnels irait de pair avec le développement des pouvoirs de tous les personnels et de leur formation. Cela contribuerait à l'émancipation des pouvoirs directoriaux eux-mêmes soumis aux pressions étatistes, bureaucratiques et technocratiques, notamment de la part des agences gouvernementales, et aux pressions des entreprises privées. Ce développement non étatiste, avec de très nouveaux pouvoirs de tous les concernés, fait qu'on pourrait peut-être parler de « services publics et communs ».

Les exigences nouvelles des calculs et indicateurs de résultats dans les services publics répondent aux pressions du rationnement et de la rentabilité financière. Mais elles correspondent aussi à des besoins novateurs d'efficacité. D'où la possibilité d'élaborer de nouveaux critères d'efficience sociétale, de nouveaux instruments de mesure et indicateurs. Cela participerait à des transformations des opérations, à la montée de la créativité, de la prévention, des coopérations, en particulier avec les entreprises et avec les autres services publics, des plans local et national jusqu'aux plans zonal et mondial.

Ces coopérations internationales renvoient à l'instauration de services et biens communs publics de l'humanité. Les biens publics mondiaux ont été mis en avant par le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD). On emploie aussi de plus en plus l'expression de « Biens communs de l'humanité ». Cela comprend l'environnement, la santé, la culture, l'eau, l'alimentation, l'énergie, des transports, les communications, l'éducation, la science, la formation, mais aussi la paix. Et ils comprendraient encore, selon nous, la monnaie et la finance partagées, ou l'emploi et le codéveloppement des peuples.

Il ne faudrait pas céder à une vision idéalisée des biens communs, sous-estimant les efforts de récupération dominatrice des entreprises multinationales, comme avec les propositions d'un « capitalisme vert », ni les exigences de lutte de classes et de masse, du local au mondial, comme à propos de l'eau. Avec les avancées pour instituer des Services et Biens Communs publics de l'humanité, il s'agit de faire reculer les accaparements et les gâchis des multinationales et des États dominants. Cela se réfère notamment, à des compromis évolutifs pour des modifications des activités des multinationales. Cela concerne aussi l'imposition de normes sociales, écologiques, culturelles et de pouvoirs d'intervention démocratique, du local au mondial, pour avancer vers une autre civilisation.

Fonction publique, l'histoire d'une longue marche

Anicet Le Pors*

L'histoire des huit siècles passés montre que le service public est constitutif de la construction des cités et des États. Mais plus encore, l'histoire montre aussi que le service public moderne s'est bâti sur la volonté démocratique de promouvoir l'intérêt général, y compris indépendamment des représentants du pouvoir politique, et qu'il a fallu pour cela habiller le fonctionnaire d'un statut juridique lui assurant sa qualité d'homme responsable garant de l'intérêt général et non plus seulement de rouage administratif.
Quand bien même tout démontre que la socialisation des hommes relève quasiment de l'histoire naturelle, c'est précisément contre ce statut et les valeurs démocratiques qu'il sous-tend que l'offensive libérale s'est attaquée au service public et à la fonction publique en imposant le contrat contre la loi dans la régulation des cadres sociaux, et qu'elle s'attaque désormais directement au statut des fonctionnaires. Contresens historique majeur, cette régression libérale va à l'encontre des tendances lourdes de l'histoire et des grands mouvements de coopération, d'interdépendance et de solidarité des sociétés humaines, qui caractérisent pourtant justement le service public et son développement nécessaire pour le 21e siècle.

* Ministre de la Fonction publique et des réformes administratives (1981-1984), conseiller d'État honoraire.

Lorsque Philippe le Bel au tournant du XIIIe et du XIVe siècle crée le Conseil d'État du Roi, fait venir le pape Clément V en Avignon; lorsque plus tard François 1er impose le français comme langue administrative officielle contre le latin, langue du sacré, ils entendent manifester qu'ils ne sont pas seulement roi « par la grâce de Dieu » mais aussi en raison de leur autorité propre. S'amorce ainsi une sécularisation du pouvoir politique qui requiert des moyens administratifs correspondants. Débutant son long règne sous la proclamation « l'État c'est moi! » Louis XIV sur son lit de mort aurait reconnu une relative autonomisation de l'État: « Je m'en vais; mais l'État demeurera toujours ». Dès lors se pose la question de la légitimité du souverain que, dans l'inspiration des Lumières, Jean-Jacques Rousseau tranche dans *Du contrat social* en désignant: le Peuple. La Révolution française abolit les privilèges, pose des principes de l'accès et de l'occupation des emplois publics, crée de nouvelles structures administratives. Les luttes sociales opposent les différentes fractions du peuple dans la conquête du pouvoir d'État au XIXe et au XXe siècle.

La domination séculaire du pouvoir hiérarchique

C'est la fonction publique de l'État qui lui a conféré ses principales caractéristiques aujourd'hui étendues à d'autres collectivités publiques. Sous la monarchie les fonctions publiques sont, au début, exercées dans le cadre d'offices tenus par des officiers qui bénéficient de l'inamovibilité, puis de la patrimonialité et de l'hérédité, moyennant droits de mutation par l'édit de Paulet en 1604, ce qui constitue une source de revenu pour la royauté, laquelle perd peu à peu le contrôle du système. Sont alors créés des commissaires placés plus directement sous l'autorité hiérarchique du Roi, ce qui entraîne la constitution d'une administration d'État plus centralisée. En même temps se met en place une fonction publique technique avec, par exemple, la création de l'École des Ponts et Chaussées en 1747. Le système s'étend aux tâches d'exécution avec la création de postes de commis placés sous l'autorité de chefs de service. Les tentatives de remise en ordre buttent à tous niveaux sur des pratiques de népotisme, de corruption qui entraînent un profond discrédit de cette fonction publique. La Révolution française supprime la vénalité des charges et la Déclaration des droits de 1789 fait du mérite le critère de l'accès

aux emplois publics (article 6). Toutefois les changements sont limités et les emplois publics forment un ensemble hétéroclite. Les principales fonctions sont souvent confiées à des personnalités élues qui doivent faire allégeance aux autorités. Toutefois, quelques progrès sociaux sont enregistrés comme l'esquisse d'un système de retraite pour les employés de l'État. Une certaine exigence de qualité s'affirme également.

Une conception autoritaire du pouvoir hiérarchique s'affirme sous le Consulat et l'Empire. Sous la Restauration, la Monarchie de Juillet et le Second Empire, les grands corps (Conseil d'État, Cour des comptes, Inspection des finances) très conformistes, sont honorés et participent activement aux activités industrielles et financières tandis que l'affairisme se développe. La IIe République supprime le cumul de l'exercice d'une fonction publique et d'un mandat parlementaire. La Commune de Paris accorde une attention particulière à l'organisation des services publics et à la condition sociale des agents publics et ce nouvel état d'esprit, en dépit de la brièveté de l'expérimentation se prolonge sous le gouvernement de défense nationale puis dans les débuts de la IIIe République. Une reprise en main politique de l'administration se traduit par une plus grande attention portée à la loyauté et à la compétence des agents publics recrutés davantage dans des milieux plus modestes. L'affaire Dreyfus puis celle des « fiches » (mention des orientations politiques dans les dossiers personnels) soulignent la nécessité de la neutralité des agents publics.

Les fonctionnaires sont écartés du bénéfice des lois de 1864 sur le droit de grève et de 1884 sur le droit syndical. Leurs associations, puis plus tard leurs syndicats en feront leur revendication au cours des décennies suivantes tout en demandant plus généralement un « contrat collectif ». Des garanties leur sont progressivement accordées par la loi ou la jurisprudence ou encore par une reconnaissance de fait, comme celle du droit syndical par le Cartel des gauches en 1924. La notion de statut est le plus souvent évoquée par les gouvernements conservateurs comme instrument coercitif du pouvoir hiérarchique, ce qui conduit les organisations représentatives des fonctionnaires à dénoncer la menace d'un « statut carcan ». De fait, le premier statut des fonctionnaires est l'œuvre du gouvernement de Vichy, la loi du 14 septembre 1940. Les agents des collectivités locales suivent avec retard l'évolution de la situation des fonctionnaires de l'État mais dans une condition inférieure et un cadre administratif instable. Par l'arrêt *Cadot* de 1889, le Conseil d'État reconnaît sa compétence à leur égard et, par là, les reconnaît comme agents publics. En 1919 il est fait obligation aux communes de prévoir des dispositions statutaires pour leurs personnels. Mais la loi de finances du 31 décembre 1937 interdit aux communes de faire bénéficier leurs agents de rémunérations supérieures à celles versées à leurs homologues de l'État. Les établissements hospitaliers sont placés jusqu'au milieu du XIXe siècle sous administration de l'Église. Un édit du 12 décembre 1698 en avait uniformisé la gestion, l'évêque présidant l'assemblée générale de l'établissement. Une sécularisation se développe qui améliore la situation administrative des personnels et écarte progressivement les religieux.

1946 : moment fondateur

Le programme du Conseil national de la Résistance (CNR) ne prévoyait pas de réformes spécifiques pour la fonction publique, mais l'appel à une large démocratisation créait des conditions favorables à leur conception. C'était aussi la volonté du général de Gaulle qui souhaitait pouvoir s'appuyer sur une administration loyale et efficace. Il en chargea le ministre de la Fonction publique d'alors Jules Jeanneney, avec le concours de Michel Debré. Des commissions furent alors constituées dont une commission syndicale composée de dix représentants de la CGT et cinq de la CFDT, seuls syndicats alors existant. Mais elle ne fut d'aucune utilité car les réformes furent adoptées par la voie d'ordonnance du 9 octobre 1945. Elle concernait les créations suivantes : l'École Nationale d'Administration (ENA), une Direction de la Fonction publique, un corps interministériel d'administrateurs et un autre de secrétaires administratifs, un Conseil permanent paritaire de l'administration civile, les Instituts d'études politiques (IEP). Le 21 novembre 1945 Maurice Thorez, secrétaire général du Parti communiste français, devint ministre d'État, chargé de la Fonction publique, peu avant la démission du général de Gaulle le 20 janvier 1946.

Le groupe de travail constitué par le ministre de la Fonction publique dut surmonter de nombreuses difficultés pour élaborer un projet. Ce fut tout d'abord la position de la Fédération générale des Fonctionnaires (FGTF-CGT) qui continuait à revendiquer un « contrat collectif ». Cependant, l'un de ses dirigeants, Jacques Pruja, défendit l'idée d'un statut législatif prenant le contre-pied du « statut carcan » jusque-là dénoncé par le mouvement syndical. À force de ténacité il parvint à convaincre son organisation sur la base d'un projet qu'il avait personnellement élaboré. Il fallut aussi surmonter la forte réserve de hauts fonctionnaires et notamment du directeur de la Fonction publique. La CGT et la CFTC divergeaient également sur le mode de représentation des syndicats. Un premier projet fut vivement critiqué, notamment en ce qu'il créait un poste de secrétaire général de l'administration suspecté de vouloir être substitué pour des raisons de mainmise politique à celui de directeur de l'administration, essentiellement juridique. Les opposants au projet se mobilisèrent alors pour le modifier au fond, puis pour tenter d'en freiner la discussion afin qu'il ne puisse achever son parcours parlementaire et que, finalement, on y renonce. Le projet fut à nouveau contesté lorsqu'il passa en Conseil des ministres le 12 avril 1946 où il fut vivement attaqué. Maurice Thorez transigea sur la création du secrétariat général de l'administration qu'il abandonna mais tint bon sur le reste. Son entreprise fut à nouveau contrariée par le rejet, le 5 mai 1946, d'un premier projet de constitution qui rendit nécessaires de nouvelles élections législatives. Après la formation d'un nouveau gouvernement ; le M. parti démocrate chrétien d'alors, de concert avec la CFTC déposa un projet qui entraîna aussitôt un nouveau dépôt du

projet antérieur du ministre de la Fonction publique.

Finalement, Maurice Thorez obtint du président du Conseil, Georges Bidault – à la suite d'une tractation sur laquelle on continue de s'interroger – l'assurance que son projet viendrait bien en discussion avant la fin de la deuxième constituante. Le rapport de force s'établit en faveur d'un projet amendé. Il vint en discussion le 5 octobre à l'Assemblée lors de sa dernière séance. Il fut adopté à l'unanimité, sans discussion générale, après seulement quatre heures de débat pour 145 articles.

Le statut ne concernait que les fonctionnaires de l'État, c'est-à-dire, 1 105 000 agents publics. Les agents des collectivités territoriales n'étaient pas pris en compte par ce statut. Ils bénéficièrent cependant de dispositions statutaires nouvelles par une loi du 28 avril 1952 codifiée dans le livre IV du Code des communes, tandis que les personnels des établissements hospitaliers étaient également l'objet de dispositions statutaires par un décret-loi du 20 mai 1955 codifiées dans le livre IX du Code de la santé publique. Le statut mit dans la loi de très nombreuses garanties pour les fonctionnaires en matière de rémunération, d'emploi, de carrière, de droit syndical, de protection sociale et de retraite. La novation la plus surprenante aujourd'hui était, pour la première fois, la définition d'un « minimum vital » (on dirait du SMIC aujourd'hui) : « Par minimum vital il faut entendre la somme au-dessous de laquelle des besoins individuels et sociaux de la personne humaine considérés comme élémentaires et incompressibles ne peuvent être satisfaits. » (Art. 32, 3e alinéa). C'était la base d'une autre disposition du même article prévoyant qu'aucun traitement de début d'un fonctionnaire ne soit inférieur à 120 % de ce minimum vital.

Au terme du périple, Jacques Pruja manifesta quelque amertume, regrettant les dénaturations portées au projet d'origine et critiquant sévèrement l'esprit routinier et rétrograde des hauts fonctionnaires du Conseil d'État, l'arrogance de certains ministres, les préoccupations partisanes et électorales. Mais Maurice Thorez livra en conclusion la conception nouvelle : « Le fonctionnaire […] garanti dans ses droits, son avancement, et son traitement, conscient en même temps de sa responsabilité, considéré comme un homme et non comme un rouage impersonnel de la machine administrative. » [1]

1983 : moment fédérateur

Lors de l'avènement de la Ve République, l'ordonnance du 4 février 1959 abrogea la loi du 19 octobre 1946, mais les dispositions essentielles du statut furent conservées si le nombre d'articles fut ramené de 145 à 57 en raison d'une nouvelle définition des champs respectifs de la loi et du décret dans la constitution. Le mouvement social de 1968 ne modifia pas ce dispositif statutaire, mais les fonctionnaires, qui participèrent activement au mouvement, bénéficièrent de retombées des évènements : la reconnaissance de la section syndicale d'entreprise par exemple. Une large concertation s'ouvrit ensuite sur des questions importantes qui déboucha sur des conclusions connues sous le nom de constat Oudinot. L'élection de François Mitterrand à la Présidence de la République le 10 mai 1981 permit d'ouvrir un nouveau chantier statutaire.

Le président François Mitterrand ayant fait de la décentralisation l'une de ses priorités, il avait chargé son ministre de l'Intérieur, Gaston Defferre, maire de Marseille, d'élaborer un projet de loi sur le sujet. Nommé le 23 juin ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé de la Fonction publique et des Réformes administratives, je m'aperçus rapidement que le projet n'envisageai pour les agents publics de l'administration territoriale qu'un renforcement des garanties figurant dans le Code des communes. Craignant la constitution, à côté de la fonction publique de l'État, fondée sur le système de la carrière, d'une fonction publique d'emploi liant celui-ci à la notion de métier, et par là présentant moins de garanties, je me suis rapidement opposé à ce projet qui risquait de précariser la fonction publique dans son ensemble, selon une règle que les économistes connaissent bien : « La mauvaise monnaie chasse la bonne. » Je souhaitais une unification statutaire globale au niveau des garanties de carrière prévues pour les fonctionnaires de l'État que je me proposais d'augmenter. Avant même l'arbitrage du Premier ministre, Pierre Mauroy, maire de Lille mais aussi ancien fonctionnaire et syndicaliste de la Fédération de l'Éducation nationale (FEN), j'intervins à l'Assemblée nationale le 27 juillet 1981, à la suite de la présentation par Gaston Defferre du projet de loi de décentralisation, en faveur de « la mise en place pour les personnels locaux d'un statut calqué sur celui de la fonction publique de l'État, c'est-à-dire sur le statut général des fonctionnaires »[2]. Olivier Schrameck, alors conseiller technique de Gaston Defferre, analysera plus tard : « Pour [Anicet Le Pors] la construction d'un nouveau statut général, qui constituait sa tâche essentielle, était l'occasion d'assurer l'unification de la fonction publique autour des principes qu'il avait proclamés. Jacobin de tempérament et tout particulièrement méfiant à l'égard des tentations clientélistes des élus, il n'était résolu à n'accorder à l'autonomie des collectivités locales que ce qui leur était constitutionnellement dû. Il voyait aussi, dans une nouvelle construction statutaire homogène, l'occasion d'étendre son influence et celle de son ministère […]. À l'occasion d'une communication en Conseil des ministres du 31 mars 1982, il avait d'ailleurs d'emblée fait adopter un cadre

> « Le statut mit dans la loi de très nombreuses garanties pour les fonctionnaires en matière de rémunération, d'emploi, de carrière, de droit syndical, de protection sociale et de retraite. »

1. Cité par René Bidouze, *Les Fonctionnaires, sujets ou citoyens ?*, Éditions sociales, 1979.

2. *JO* des débats de l'Assemblée nationale, 28 juillet 1981, p. 321-322.

3. Olivier Schrameck, *La Fonction publique territoriale*, Paris, Dalloz, 1995. Olivier Schrameck est aujourd'hui président du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA).

4. Jacques Fournier, *Itinéraire d'un fonctionnaire engagé*, Paris, Dalloz, 2008.

5. Loin derrière les pays scandinaves, autour de 150/1 000, devant le Canada, juste devant le Royaume-Uni et les États Unis, *France Stratégie*, « Tableau de bord de l'emploi public », décembre 2017.

6. Rappelons la situation singulière de la France à cette époque : François Mitterrand est élu en 1981 sur une option volontariste de gauche, alors que le choix du libéralisme

est celui de la Grande-Bretagne avec Margaret Thatcher en 1979, des États-Unis avec Ronald Reagan en 1980 et sera celui de l'Allemagne avec Helmut Kohl en 1982.

7. Sont nationalisés les groupes industriels suivants : Thomson, Saint-Gobain, Usinor et Sacilor, Ugine Kuhlman, Suez ; une quarantaine de banques et *holdings* financiers. L'indemnisation s'est élevée à 39 milliards de francs. En 1983, un salarié sur quatre travaille dans le secteur public.

8. « Tableaux de l'économie française », INSEE, 2018.

9. Christian Vigouroux, « Trente ans après la loi du 13 juillet 1983 », *AFJA* n° 21, 17 juin 2013.

10. Système dans lequel les résultats d'un concours sont proclamés non par ordre de mérite mais par ordre alphabétique ce qui est contraire au critère du mérite dans l'accès aux emplois

d'orientations générales qui portait fortement sa marque. »[3]

Après bien des péripéties, Pierre Mauroy arbitra en ce sens, ce qui provoqua le mécontentement de Gaston Defferre, qu'en politique chevronné il sut surmonter, mais aussi ce commentaire quelque peu désabusé d'Olivier Schrameck : « Et le dispositif cohérent mais complexe en définitive adopté d'une loi constituant, un socle commun partie intégrante des statuts des deux fonctions publiques différentes, dans l'attente de la fonction publique hospitalière, fut acquise par l'arbitrage du Premier ministre particulièrement sensible pour des raisons plus politiques qu'administratives à l'argumentation de [son ministre de la Fonction publique]. Ce compromis fut ainsi la traduction d'un rapport de force. »

Le statut unifié fut ainsi inauguré par une loi du 13 juillet 1983 relative aux droits et obligations des fonctionnaires suivie de trois lois concernant respectivement des fonctions publiques de l'État (loi du 11 janvier 1984), territoriale (loi du 26 janvier 1984) et hospitalière § loi du 8 janvier 1986) caractérisant une fonction publique « à trois versants ». Le nouveau statut intégra dans la loi des droits qui ne s'y trouvaient pas (droit de grève, liberté d'opinion, capacité de négociation des organisations syndicales, garantie de mobilité, droit à la formation permanente, etc.) et étendit considérablement son champ d'application à près de 5 millions de salariés à l'époque. Les organisations syndicales, après quelques hésitations pour certaines d'entre elles, soutinrent la réforme. Les associations d'élus étaient réservées voir hostiles craignant que ce statut ne limite leurs prérogatives. Au Parlement, l'opposition se découragea vite faute d'arguments.

François Mitterrand, qui ne s'intéressait guère à ces questions, sembla les découvrir sur le tard. Jacques Fournier, alors secrétaire général du gouvernement, le raconte : « Anicet Le Pors, lui, n'était plus au gouvernement, lorsque le président s'interrogea à haute voix, le 29 mai 1985, sur l'utilité de l'ensemble législatif concernant le statut de la Fonction publique dont il avait été l'artisan. Passait ce jour-là en Conseil des ministres le projet de loi sur la fonction publique hospitalière, dernier volet de cet ensemble. Le commentaire de Mitterrand est en demi-teinte. "L'adoption de ce texte s'inscrit dans la logique de ce que nous avons fait. À mon sens ce n'est pas ce que nous avons fait de mieux.". Il évoque une "rigidité qui peut devenir insupportable" et des "solutions discutables". "On ne peut plus recruter un fossoyeur dans une commune sans procéder à un concours". " Il est vrai que j'ai présidé moi-même à l'élaboration de ces lois. Peut-être n'ai-je pas été suffisamment informé. Tout ceci charge l'administration et conduit à la paralysie de l'État. Il reste que c'est la quatrième et la dernière partie d'un ensemble. Je ne suis par sûr, en définitive, que ces lois auront longue vie". » [4] C'était il y a trente-trois ans…

Les tendances lourdes de l'Histoire

À ce stade, il est utile de s'interroger sur les tendances lourdes qui, au-delà des circonstances contingeantes, expliquent l'état social actuel. Trois tendances peuvent, à mon sens, être distinguées.

En premier lieu, il s'agit de la sécularisation du pouvoir politique qui, au fil des huit siècles parcourus, a entraîné une autonomisation de l'appareil d'État et une forte expansion administrative. Ce mouvement peut être analysé comme le passage de l'hétéronomie à l'autonomie de la société théorisé par Marcel Gauchet, et qui se développe en ruptures et bipolarisations successives précédemment décrites de la distanciation Dieu-monarque à la dialectique anthropologique individu-genre humain de notre temps. Il nécessite des organisations de plus en plus complexes ayant recours aux technologies les plus avancées.

En deuxième lieu, on observe une socialisation des financements nécessaires pour garantir la cohésion sociale et répondre à des besoins fondamentaux devenus inéluctables. Cette évolution se mesure par la progression de la dépense sociale et des prélèvements obligatoires qui ne dépassaient pas 15 % du produit intérieur brut (PIB) en France avant la première guerre mondiale pour atteindre aujourd'hui 45 % et marqués par un « effet de cliquet » dont les gouvernements successifs n'ont su se défaire depuis quarante ans en dépit de leurs engagements. Cette socialisation se caractérise aussi par la part prise par l'emploi public dans la population active totale. Une récente étude de *France Stratégie* a montré qu'avec 89 agents publics pour 1 000 habitants, la France se situe en moyenne haute des dix-neuf pays développés comparés, mais nullement en position atypique[5].

En troisième lieu, on observe sur le long terme une maturation et une affirmation de concepts concourant à la sécularisation et à la socialisation qui viennent d'être évoquées. L'intérêt général, catégorie éminente en France qui ne se réduit pas à la somme des intérêts particuliers, selon la conception courante dans les pays anglo-saxons, catégorie très contradictoire de forte densité politique. Le service public, que Montaigne évoquait déjà dans ses *Essais* en 1580, qui participe d'une tradition de notre pays et qui n'a cessé d'affirmer sa théorie. La fonction publique, dont l'histoire a été longuement retracée ci-dessus et dont il résulte qu'elle est le produit de deux lignes de forces antagoniques : d'une part, une conception autoritaire dominée par le principe hiérarchique qui débouche sur la conception du fonctionnaire-sujet, d'autre part, la conception démocratique, fondée sur la responsabilité de l'agent public et qui aboutit à la conception du fonctionnaire-citoyen retenue depuis 1946 comme on l'a vu.

Les thuriféraires du néolibéralisme font peu de cas de l'histoire. De même, leur exigence théorique et scientifique des fondements idéologiques des politiques publiques a moins d'importance que pour les tenants de services publics opérateurs de l'intérêt général. La « main invisible » n'est pas interpellée par le principe d'égalité, ce dont ne peut se dispenser la main visible. Si, à la fin du XIX[e] siècle, l'École de Bordeaux du service public, réunissant des juristes de renom, impulsée par Léon Duguit, structure la théorie du service public, à la même époque s'élabore la théorie libérale néoclassique qui a aussi l'ambition de définir l'intérêt général hors même du champ

politique. Mais elle n'est jamais parvenue qu'à la proposition d'un « optimum social » supposant un comportement rationnel d'acteurs économiques bien informés, poursuivant leur intérêt personnel dans des conditions de concurrence parfait, conditions jamais réalisées. Mais surtout, cette théorie réduit le citoyen à un acteur économique, producteur ou consommateur, et elle se révèle incapable d'intégrer les principales caractéristiques du monde réel : l'existence d'un État stratège, de biens indivisibles, de monopoles, d'une concurrence imparfaite, d'effets externes. Les tentatives d'ajustement ont donné lieu à une abondante production mathématique qui, devant les difficultés rencontrées, a prétendu légitimer une politique normative et dénonciatrice, de l'intervention excessive de l'État, de la propriété publique, des contraintes du Code du travail, du principe d'égalité, des statuts législatifs et réglementaires, etc. Théorie disqualifiée dans le monde tel qu'il va.

La régression néolibérale : le contrat contre la loi

Le début des années 1980 apparaît comme un point haut de la sphère publique dans la société française, tant en ce qui concerne le secteur public entendu comme le champ de la propriété publique, le service public principalement mais non strictement et de moins en moins lié à la propriété publique (délégation de service public, externalisation, etc.), et la fonction publique, dont nous avons retracé l'édification, qui recouvre environ les quatre-cinquièmes du service public[6]. La loi de nationalisation du 11 février 1982 ajoute aux nationalisations de la Libération plusieurs grands groupes industriels, certains par appropriation totale, d'autres partiellement et une partie importante du secteur bancaire[7]. L'État et les autres collectivités publiques disposent de moyens d'expertise importants : Commissariat général du Plan, INSEE, Direction de la prévision, DATAR, etc. La loi de décentralisation du 2 mars 1982 est alors regardée comme un acte de profonde modernisation de l'aménagement du territoire. Enfin, la loi du 13 juillet 1983 relative aux droits et obligations des fonctionnaires, précédemment évoquée, outre l'approfondissement des garanties pour tous, place aussi sous statut législatif, au-delà des fonctionnaires de l'État, les agents publics des collectivités territoriales et des établissements publics hospitaliers et de recherche, faisant passer leurs effectifs totaux de 2,1 à 4,6 millions de fonctionnaires.

Cependant, la régression intervient très vite après le « tournant libéral » et se poursuit jusqu'à nos jours. Sous l'effet de vagues de privatisations successives (les plus importantes intervenant sous le gouvernement Jospin), le secteur public industriel et financier s'effondre des trois-quarts[8]. Les moyens d'expertise sont fortement affaiblis ou supprimés, remplacés par le recours à des « experts » privés et des opérations sans base scientifique ni concertation et visant exclusivement la réduction des dépenses publiques (LOLF, RGPP). Les réformes des collectivités territoriales des Actes II et III (se substituant à l'aménagement du territoire) provoquent une profonde déstabilisation des collectivités traditionnelles au bénéfice d'entités concentrant les moyens : intercommunalités et métropoles.

Il est clair, après l'orientation libérale choisie par François Mitterrand au printemps 1983, que la conception française du service public et la traduction juridique qu'en donne notamment le statut général des fonctionnaires, expriment une logique inacceptable dans un monde dominé au niveau mondial par quelques oligarchies financières qui s'efforcent de faire « ruisseler » leur idéologie libérale à tous niveaux quand bien même celle-ci est aujourd'hui disqualifiée théoriquement et contredite par le mouvement du monde. D'où la violence obstinée des agresseurs des initiatives de dé-marchandisation de la vie publique, des statuts législatifs ou réglementaires et tout spécialement du statut général des fonctionnaires, soit sous forme d'offensives brutales, soit par l'action de « transformations souterraines »[9]. Offensive rancunière, celle de la loi Galland du 13 juillet 1987, changeant pour le symbole de différenciation les corps des fonctionnaires territoriaux en cadres et rétablissant le système dit des « reçus-collés » dans la fonction publique territoriale[10], nuisant ainsi à la comparabilité des fonctions publiques et, par là, à la mobilité des fonctionnaires, que le statut a érigé au rang de « garantie fondamentale »[11]. Faux-pas du Conseil d'État préconisant dans son rapport annuel de 2003 de faire du contrat une « source autonome du droit de la fonction publique ». Proclamation imprudente de Nicolas Sarkozy appelant en septembre 2007 à une « révolution culturelle » dans la fonction publique et disant son intention d'y promouvoir le « contrat de droit privé négocié de gré à gré », mais forcé d'y renoncer face à la crise financière de 2008, l'opinion publique reconnaissant que la France disposait d'un précieux atout anti-crise dans l'existence d'un important service public, efficace « amortisseur social ». Les attaques frontales ayant échoué, s'est développée une entreprise plus sournoise : d'une part l'expansion du paradigme de l'entreprise privée dans le service public sous la forme du *New public management (NPM*[12]*)*, d'autre part un « mitage » du statut : 225 modifications législatives et plus de 300 modifications réglementaires en trente ans, la plupart des dénaturations, démontrant malgré tout, à la fois la solidarité et l'adaptabilité du statut. Aucune attaque frontale contre le statut n'est intervenue sous le quinquennat de François Mitterrand, qui a cependant manqué de courage en ne revenant pas sur les dénaturations commises par les gouvernements de droite, et d'ambition en ne mettant en place aucun chantier de modernisation de la fonction publique, si l'on excepte le rapport Pêcheur contenant des appréciations positives sur le statut, la loi de Marylise Lebranchu sur la déontologie et le rapport commandé par le Premier ministre Manuel Valls au Conseil économique social et environnemental (CESE) sur l'avenir de la fonction publique, en juillet 2016… à moins d'un an de l'échéance du quinquennat.

Au total, la régression néolibérale est incontestable, mais elle apparaît de portée limitée : un secteur public demeure important en France, la fonction publique n'a jamais été aussi nombreuse malgré les attentes, le statut général des fonctionnaires est toujours en place, les prélèvements obligatoires

publics et favorise le clientélisme, les plus méritants pouvant ne jamais être nommés.

11. C'est l'article 14 du Titre 1er du statut général des fonctionnaires, loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, qui reconnaît la mobilité comme « garantie fondamentale » du fonctionnaire. C'est l'un des nombreux points sur lesquels est délibérément entretenue une confusion entre le statut et la gestion. La mobilité est une garantie statutaire mais sa mise en œuvre est sous la responsabilité des autorités administratives qui préfèrent parfois mettre en cause une soi-disant rigidité du statut plutôt que de reconnaître leur refus, leur manque de volonté ou le défaut de moyens.

12. Le Nouveau management public (NMP) a pour effet de privilégier le métier (caractéristique du système de l'emploi) contre la fonction, le contrat contre la loi, la

n'ont pas régressé, la libre administration des collectivités territoriale sdemeure vivace, l'attachement à la conception française du service public demeure une composante essentielle de la culture populaire. Il n'est au pouvoir d'aucun gouvernement d'inverser les trois tendances lourdes que révèle la rétrospective historique présentée. « On empêchera plutôt la Terre de tourner que l'homme de se socialiser », selon l'opinion de Pierre Teilhard de Chardin, paléontologue et jésuite, homme de science et prophète[13].

La contre-révolution macronienne

Emmanuel Macron a été mandaté par les dominants de ce pays et au-delà : la finance internationale dont il émane, les cercles dirigeants de l'Union européenne, le MEDEF, la technocratie administrative, les flagorneurs du *show business*, la quasi-totalité des médias. Instruit et talentueux, dès avant son élection, il a pu dessiner une démarche confirmée depuis et que l'on a pu ainsi résumer : vénération de l'élite et mépris des travailleurs, mise au pas des collectivités territoriales, abaissement du Parlement, Gouvernement aux ordres, exécutif opaque et autoritaire[14]. À tous niveaux l'administration, à la disposition du Gouvernement selon la constitution, est concernée et la tentation de modeler la fonction publique selon les vœux du président est particulièrement forte. Emmanuel Macron a su tirer les enseignements des tentatives passées. La priorité donnée à la réforme du code du travail lui a permis de donner satisfaction au patronat, mais aussi de faire du contrat, et spécialement du contrat individuel privé d'entreprise, la référence sociale majeure susceptible d'être généralisée à l'ensemble des salariés des secteurs privé et public.

Pour autant il n'a pas cessé de marquer son intention de s'attaquer directement aux statuts des personnels du secteur public. Durant la campagne de l'élection présidentielle, il a notamment jugé le statut des fonctionnaires « inapproprié » et prévu la suppression de 120 000 emplois. Il a stigmatisé ceux qu'il a appelés les *insiders*[15], selon lui des nantis. Dans un premier temps, il a souhaité développer sa stratégie progressivement. Le Premier ministre s'est tout d'abord adressé aux ministres par une lettre du 13 octobre 2017 pour leur annoncer la création d'un Comité Action Publique 2022 dit CAP 22, aux objectifs d'une grande généralité mais envisageant néanmoins « des transferts au secteur privé, voire des abandons de mission ». Ce CAP 22 était présenté comme la pièce maîtresse d'un ensemble complexe, véritable « usine à gaz » avec une succession de conseils interministériels, un forum en ligne, 21 domaines d'investigation et 5 chantiers transversaux, l'opacité du système devant attester le sérieux de la démarche. Les conclusions de ce dispositif étaient annoncées pour la fin mars 2018, mais elles étaient en réalité déjà arrêtées depuis des mois. Ce qui s'est trouvé vérifié par le Premier ministre : le 1er février, devant la multiplication de mouvements sociaux, il a soudainement livré certaines des décisions du pouvoir : plans de départs volontaires de fonctionnaires, recrutement accéléré de contractuels, rémunérations dites « au mérite » et en réalité discrétionnaires, multiplication des indicateurs individuels de résultat, etc. C'est le lancement de la croisade contre les statuts, à commencer par celui des cheminots en attendant de s'attaquer aux autres, et à la pièce maîtresse : le statut général des fonctionnaires[16]. Emmanuel Macron veut aller vite car il sait que le temps ne travaille pas pour lui.

Les dominants ont, malgré tout, cru pouvoir annoncer la victoire définitive du libéralisme, la fin de l'histoire, et consacrer l'horizon indépassable d'un capitalisme hégémonique sur la planète. Sauf que, en ce début de XXIe siècle, le monde tel qu'il est ne dit pas cela. Comme sous l'effet d'une loi de nécessité, une socialisation objective se développe, quand bien même elle s'exprime dans des contextes capitalistes. Dans une crise qu'Edgard Morin analyse comme une « métamorphose »[17], des valeurs universelles émergent et s'affirment : les droits humains, la protection de l'écosystème mondial, l'accès aux ressources naturelles indispensables, le droit au développement, la mobilité des personnes, le devoir d'hospitalité, la sécurité ; d'autres sont en gestation qui exacerbent les contradictions entre le vieux monde et ce qui advient. La mondialisation n'est pas seulement celle du capital, elle touche toutes les formes d'échange et d'hominisation : révolution informationnelle, coopérations administratives et scientifiques, conclusion de conventions internationales, foisonnement de créations culturelles. Bref, ce siècle promet d'être celui des interdépendances, des interconnections, des coopérations, des solidarités, toutes formules qui se condensent en France dans le concept de service public. Contrairement aux espoirs et aux proclamations des propagandistes du libéralisme, le XXIe siècle pourrait bien, *in fine*, s'affirmer comme l'« âge d'or » du service public[18].

> « Emmanuel Macron a été mandaté par les dominants de ce pays et au-delà : la finance internationale dont il émane, les cercles dirigeants de l'Union européenne, le MEDEF, la technocratie administrative, les flagorneurs du *show business*, la quasi-totalité des médias. »

performance individuelle contre l'efficacité sociale du collectif de travail.

13. Cité par Gérard Donnadieu, *Comprendre Teilhard de Chardin*, Saint Léger Productions.

14. Anicet Le Pors, « Emmanuel Macron : cet homme est dangereux, *Médiapart*, 5 mai 2017.

15. *Le Point*, 31 août 2017.

16. Anicet Le Pors, « Les fonctionnaires, voilà l'ennemi », *Monde diplomatique*, avril 2018.

17. Edgard-Morin, « L'idée de métamorphose, dit qu'au fond tout doit changer », *l'Humanité*, 19 juillet 2013. Dans le même esprit, Anicet Le Pors, *Pendant la mue le serpent est aveugle*, Albin Michel, 1993.

18. Gérard Aschieri et Anicet Le Poirs, *La Fonction publique du XXIe siècle*, Éditions de l'Atelier, 2015.

En finir avec l'auto-destruction

Yves Dimicoli

C'est l'Acte unique européen traduit dans le Traité de Maastricht qui a donné lieu à un processus de libéralisation des services publics. Ceux-ci se sont appuyés sur l'absence de définition commune du service pour instituer, *via* la Cour de justice européenne, une norme européenne de service d'intérêt général laissant sa place aux acteurs et aux logiques de fonctionnement marchands. Progressivement, à la fois juridiquement et culturellement, ce qui pouvait servir des enjeux objectifs de coopération, de mutualisation des coûts, de partage des informations... pour améliorer la vie des gens dans toute l'Europe, s'est traduit par son contraire : une guerre économique acharnée entre Européens sur le marché unique, des gâchis inouïs de moyens et de compétences, la domination par de nouveaux monopoles informationnels privés mondiaux à base américaine, l'accroissement du chômage et la double insuffisance grave de formation et de demande. Et des besoins populaires et démocratiques bafoués. C'est dire s'il faut faire autrement en prenant appui sur les luttes populaires et l'avancée douloureuse de l'expérience des citoyens, avec des propositions novatrices.

C'est l'Acte unique européen de 1986 qui, en adoptant la proposition de J. Delors, alors président de la Commission européenne, de réaliser le « marché intérieur européen unique » au plus tard en 1992, qui a vraiment enclenché un processus européen de libéralisation des services publics et sociaux nationaux.

Le choix fait de la « libre concurrence » a été si radical que « à la différence de la plupart des régimes "anti-trust" en vigueur, notamment aux États-Unis, les règles de concurrence concernent non seulement les entreprises mais aussi les autorités publiques »[1].

Face au vide juridique dû au fait que n'existait aucune définition commune des services publics[2], et qu'il n'en existe toujours pas, la Cour de Justice des communautés européennes a élaboré deux concepts en lieu et place de celui de service public.

Il s'agit d'abord des services d'intérêt général (SIG), marchands et non marchands, que les autorités publiques considèrent comme étant d'intérêt général et soumettent à des obligations de service public ». Le SIG renvoie à la fois au service rendu et au statut de fournisseur de service, et mêle service public administratif et service public industriel et commercial.

Il s'agit, ensuite, des services d'intérêt économique général (SIEG) qui sont des services de nature économique que les États membres ou la Communauté soumettent à des obligations spécifiques en vertu d'un critère d'intérêt général. Cela concerne, pour l'essentiel, les grands services de réseaux (transports, énergie, poste.) qui tous étaient adossés à des entreprises publiques.

C'est en développant progressivement la notion de SIEG que l'UE a prétendu réussir à « concilier » la spécificité des missions de services publics avec les exigences nécessaires à la réalisation du marché unique européen. C'est-à-dire, en pratique, la recherche obsessionnelle de compétitivité par la baisse du « coût du travail » et l'appel, au nom de l'efficacité, à des objectifs et des indicateurs de gestion pilotés par les critères de rentabilité financière.

La notion de SIEG n'a été conçue que comme une exception au droit de la concurrence et aux règles du marché et dans la mesure où la mission particulière de ces services le nécessite.

Dès les années 1990, ils ont été ouverts à la concurrence. Des autorités nationales dites « de régulation sectorielle » ont été chargées de

1. Conseil d'État : « Neuvième conférence : Quelle place pour les services publics dans l'Union ? », Dossier du participant, 07/12/2016, p. 3.

2. La conception à la française des services publics repose, en particulier, sur le préambule de la constitution de 1946, repris dans notre constitution actuelle (1958) qui stipule que « tout bien, toute entreprise, dont l'exploitation a ou acquiert les caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait doit devenir la propriété de la collectivité », laquelle ne saurait se réduire à l'État. Mais cette conception n'est aucunement reconnue par le droit européen.

faire disparaître les anciens monopoles publics nationaux au profit de « nouveaux acteurs » dans le cadre de règles propres à ouvrir un marc hé.

Au nom de la modernisation, du progrès d'efficacité et de l'impératif de coopération de services et entreprises publics étatisés, alors circonscrits aux frontières nationales et en crise, une méthode a été mise au point pour tenter de faire se résigner les salariés et les usagers à la déréglementation des SIEG :

– On commence par faire démanteler chaque entreprise publique en situation de monopole en secteurs rentables et non rentables. Les premiers sont filialisés et voués à être tôt ou tard cédés au privé. Les seconds sont appelés à rester dans le giron de la collectivité publique mais au risque de voir s'accentuer ainsi l'inefficacité relative des unités étatisées et, donc, leur charge pour la collectivité.

– Puis, le « régulateur » s'attache à faire perdre de son « pouvoir de marché » à l'ancienne entreprise publique en favorisant systématiquement l'entrée sur son marché domestique de nouveaux acteurs susceptibles de la concurrencer en utilisant, sans avoir eu à les financer, ses infrastructures de réseaux existants.

– Enfin, les autorités concernées s'attachent à ce que « la régulation du marché soit compatible avec l'objectif d'un cadre de gouvernement d'entreprise aussi efficace que possible »[3]. En bref, il s'agit d'interdire à l'opérateur historique de bénéficier d'aides publiques et il est sommé de recourir, pour sa gestion, à des critères de rentabilité financière.

Un processus européen de libéralisation…

Le processus général de mise en concurrence des services de réseau comporte deux étapes préalables : la séparation de l'infrastructure et des services associés ; la séparation entre missions de service public et entreprise publique.

La première s'est avérée particulièrement nocive pour les transports ferroviaires[4] notamment. En effet, pour que des trains exploités par des entreprises distinctes puissent rouler sur les mêmes lignes, on a séparé la gestion des services ferroviaires de celle de leur infrastructure.

Or, il y a des interactions très fortes entre infrastructures et mobiles (technique, sécurité, efficacité) qui nécessitent de considérer le chemin de fer, insiste P. Mühlstein, comme un « système intégré où réseaux et services sont interdépendants ».

Du coup, la libéralisation de la SNCF a conduit à une extrême multiplication des acteurs, à l'opacité croissante des circuits de décision et à des dysfonctionnements graves liés à l'insuffisant partage des informations, sur fond de pénurie croissante de personnels et de rivalités au sommet entre les différents états-majors.

N'est-il pas plausible de se demander si des catastrophes aussi graves que celle entraînée par l'accident de Brétigny-sur-Orge en 2013 soient liées à cela[5] ?

Mais des problèmes analogues ont pu être constatés pour le service public d'électricité et EDF, avec une inflation des « coûts administratifs », que ce soit pour la séparation entre les différentes entités d'EDF ou pour l'adaptation aux règles générales de la concurrence. On a pu notamment relever le coût de duplication des systèmes informatiques, entre EDF, ERDF et RTE, estimé à 84 millions d'euros. Comment, dans ces conditions, s'étonner de la hausse continue de la facture des usagers, de l'ordre de 30 % depuis 2007, alors même que ces processus étaient censés améliorer le rapport qualité/prix du service rendu[6] ?

Quant à la séparation entre mission de service public et entreprise publique, elle ouvre la voie, avant même sa privatisation qui finit par tomber comme un fruit mûr, à l'appel aux critères de rentabilité du privé dans la gestion des entreprises publiques. Elle pousse aussi au lancement de politiques fébriles de croissance externe pour faire face à la concurrence des « nouveaux acteurs » venus sur le marché domestique et, en même temps, tenter de prendre des parts de marché aux monopoles historiques nationaux démantelés à l'étranger. Tout cela contribue à une envolée de l'endettement sur les marchés financiers.

Il faudra faire un inventaire complet de ce que ces procédures ont coûté à la collectivité en vies brisées, accidents et fatigue au travail, coûts de remise en état des installations, mauvaise ou sous-utilisation des équipements, abandon d'atouts et de compétences, désertification de territoires, inflation du coût du capital avec la folle croissance externe au lieu de la coopération entre acteurs…

Mais c'est pourtant ainsi que la libéralisation des activités exercées sous monopole public a pu être accompagnée par le maintien formel d'obligations de service public et de garanties prétendues pour les usagers. L'irritation grandissante de ces derniers contre la perte d'efficience de ce qui leur était offert était alors utilisée pour mieux justifier l'avancée dans ces réformes réactionnaires.

C'est ainsi qu'a été pondu le concept de « service universel ». D'origine anglo-saxonne, il est censé fixer l'obligation de service public minimale que doit respecter le secteur public ouvert à la concurrence. On se doute, alors, combien ce « service de base » a vocation à devenir de plus en plus misérable.

Au total, dans la pratique du mouvement de libéralisation au plan européen, tout ce qui ressemble de près ou de loin à du service public est resté étroitement cantonné à une « exception » aux règles du marché, alors qu'il aurait fallu que ses principes deviennent la règle de construction d'une Europe digne d'être qualifiée « de progrès social ».

C'est l'article 16 du traité d'Amsterdam, approuvé en 1997 et mis en œuvre en 1999, qui finit par reconnaître aux SIEG « la place qu'ils occupent parmi les valeurs communes de l'Union » ainsi que le « rôle qu'ils jouent dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union ».

Mais cette reconnaissance laborieuse, tardive et très formelle n'est intervenue qu'une fois largement engagé la libéralisation et une profonde pénétration concomitante de la culture de rentabilité financière et de recherche prioritaire d'économies sur les moyens humains et la réponse aux besoins populaires. L'affirmation de valeurs sans des critères « ad'hoc » de gestion et des pouvoirs d'intervention décisionnelle et de contrôle des salariés et des usagers dans la gestion « c'est du flan »[7] !

Le service public de réseau ainsi coupé de l'entreprise publique ayant, dès lors, vocation à être un jour ou l'autre privatisée, peut

3. Revue économique de l'OCDE-numéro spécial « réforme de la réglementation », n° 312, 2001/1.

4. On pourra se reporter à une note de P. Mühlstein sur « La "libéralisation" ferroviaire pour l'UE et ses conséquences ». 24/03/2018. Il y signale, page 2, que « les systèmes ferroviaires les plus performants au monde sur un plan strictement économique, celui des États-Unis pour le fret et celui du Japon pour les voyageurs, sont certes privatisés mais demeurent intégrés », leurs dirigeants affirmant que « séparer infrastructure et son ouverture forcée à des services en concurrence sont des absurdités techniques et économiques ». Accessible sur le site <http://hussonet.free.fr/spub.htm>.

5. I. du Roy : « Accident de Brétigny – Comment l'exigence de rentabilité a eu raison de la sécurité ferroviaire », *Basta !*, 3 novembre 2014.

6. J.-L. Tur : « Électricité : un rapport accablant pour les privatisations », Blog Paul Jorion, 30 juillet 2015.

7. Cette expression du XIe siècle fait référence à

alors faire l'objet de concessions à des entreprises privées. Celles-ci n'auront qu'à respecter un cahier des charges rappelant, sur le papier, les missions d'égalité de traitement, d'égalité d'accès et de qualité attendues d'un service public.

Mais ce cahier se transforme rapidement en peau de chagrin face à la double pression de la concurrence et des exigences de rentabilité financière. Simultanément, les compensations financières de type étatique nécessaires aux SIEG sont progressivement rationnées et étroitement surveillées par Bruxelles pour s'assurer qu'elles ne constituent, en aucun cas, une aide d'État.

Au bout du compte, selon l'intensité des luttes, l'entreprise publique s'engage alors dans un processus de privatisation qui, le moment venu, sera défendu par les décideurs au nom des besoins de coopération européenne, de financements nouveaux, de gestion non bureaucratique efficace et d'implication des salariés et des usagers transmutés en clients.

À partir du moment où un large consensus, transmissible entre générations grâce aux grandes écoles rivalisant sur les formations « pro-business », s'est installé chez les élites nationales sur le sort à réserver aux SIEG, la Commission européenne, en dialogue permanent avec les gouvernements successifs, a décidé de progresser dans l'unification des concepts relatifs à tous les services à la personne relevant du public.

C'est ainsi que l'article 2 du protocole n° 26 du traité de Lisbonne[8] a mis en avant la notion nouvelle de services non économiques d'intérêt général (SNEIG), précisant que « les dispositions des traités ne portent en aucune manière atteinte à la compétence des États membres pour fournir, faire exécuter et organiser des SNEIG »[9].

Ces derniers recouvrent des services sociaux d'intérêt général (SSIG) qui, outre les services de santé, concernent aussi les régimes légaux et complémentaires de sécurité sociale, de même que les autres services rendus directement à la personne et jouant un rôle de prévention.

Ces SNEIG deviennent donc, eux aussi, une exception aux règles de la concurrence sur le marché intérieur des services, lequel a été unifié par le Conseil de l'UE du 24 juillet 2006 et ratifié par le Parlement européen le 15 novembre 2006.

Rien ne permet donc d'affirmer que ce type de services publics échapperait définitivement au mouvement de libéralisation et ne finiraient pas par entrer un jour, si l'on n'y prend garde et en partie du moins, dans la catégorie des services ne devant plus faire exception aux règles du marché. Et, sans doute, de ce point de vue, les immenses plateformes numériques et bases de données que monopolise le GAFAM au plan mondial constituent un nouveau défi considérable, à l'heure du passage aux services publics numérisés[10].

Il y a là un défi considérable face auquel aucun pays européen n'est armé et qui exige, d'emblée, de faire émerger à l'échelle de toute l'Europe les infrastructures coopératives de services publics et sociaux, les règles et critères permettant de véritables maîtrises nationales et européennes de l'utilisation des données personnelles et une non-marchandisation des services publics à la personne.

Les gouvernements successifs, libéraux et sociaux-démocrates d'abord, puis hyperlibéraux et sociaux-libéraux, ont été les principaux acteurs de ces évolutions. Ils ont placé, à chaque étape, à la tête des entreprises et services concernés des bureaucrates issus des grands corps de l'État convertis aux règles libérales et, donc, comme après l'implosion de l'URSS les convertis de l'ex-nomenklatura, acharnés à démontrer qu'ils en sont les meilleurs exécutants.

…où se joue nationalement la question cruciale du financement…

Comme l'a bien souligné Jean Gadrey[11], au niveau national et en France en particulier, a été mis en œuvre un protocole pour faire systématiquement reculer les services publics.

Cela commence par un rationnement continu du financement public des services publics. Pour le justifier, on invoque le pacte de stabilité, la dette et les déficits mais aussi la faible croissance et, sur toutes les ondes, on blâme les Français de « vivre au-dessus des moyens de la France ».

Or, le caractère public du financement conditionne dans une large mesure le respect des « obligations » de service public, lesquelles renvoient à des principes fondateurs bien connus : égalité, continuité, adaptabilité et accessibilité.

Ce faisant, les décideurs peuvent apparaître, en alternance et hypocritement, comme ne faisant que respecter des « engagements européens de la France ». En fait, ils s'appuient dessus pour faire résolument reculer, dans chacun de leur pays, la part des prélèvements publics et sociaux sur les richesses produites au profit de celle des prélèvements financiers du capital.

Bien évidemment, dans ces affaires, la BCE demeure à l'abri du pacte de stabilité et de l'engagement forcené des dirigeants politiques pour le faire respecter. Pourtant, son immense capacité de création monétaire, au lieu d'alimenter les marchés financiers, pourrait financer, à taux nuls voire négatifs, les services publics et, notamment, les investissements matériels et immatériels nécessaires pour progresser en efficacité sociale, sous condition chiffrée de création d'emplois et de formations correctement rémunérés.

La dégradation continue de la qualité des services publics et de leur accessibilité sur tous les territoires, malgré les hausses continuelles de tarifs dévorant le pouvoir d'achat des salariés et de leurs familles, n'est pas qu'une conséquence du rationnement financier. Les pouvoirs publics l'ont, en quelque sorte, accompagnée.

Cela a été notamment le cas en France pour le transport ferroviaire de voyageurs en donnant la priorité à la réalisation de lignes TGV le long des sillons reliant les métropoles de haute rentabilité pour les capitaux. Et cela au détriment des réseaux de banlieue, surtout en Île-de-France, et des lignes secondaires en province vouées au délabrement, voire à l'abandon.

Mais cela a été aussi le cas avec la mise en déclin volontaire du fret ferroviaire qui a accompagné la promotion continue du fret routier dont la rentabilité financière, les émissions de CO_2 et de nano-particules ainsi que les risques d'accident sont autrement plus élevés.

L'émergence de grands groupes privés de transports routiers a été

de la fausse monnaie, et par extension à tout mensonge.

8. Conseil d'État, *op. cit.*, p. 6.

9. Protocole n° 26 sur les services d'intérêt général annexé au traité de Lisbonne.

10. L'objectif officiel de la démarche « Action Publique 2022 » est « de simplifier tout ce qui doit l'être et de numériser tout ce qui peut l'être ». Macron a ainsi fixé l'objectif d'offrir aux Français « 100 % de services dématérialisés d'ici 2022 ».

11. J. Gadrey : « Destruction des services publics : asphyxie financière, dégradation de la qualité et dette "insupportable" », 02/03/2018, *Blog* <alternatives-économiques.fr>.

12. Les maladies auto-immunes résultent d'un dysfonctionnement du système immunitaire qui va alors s'attaquer aux constituants normaux de l'organisme.

13. Cour des comptes européenne : Les partenariats public-privé dans l'UE : de multiples insuffisances et des avantages

systématiquement encouragée. Les salariés y sont soumis au *dumping* social grâce aux règles européennes des « travailleurs détachés ». Le plus gros de ces groupes, et donc le principal concurrent routier de la SNCF, c'est sa filiale privée Geodis.

La loi propulsant les « bus Macron » a renforcé encore cet arsenal, deux ans après la libéralisation du marché du bus. Celle-ci a fait proliférer de nombreuses compagnies à rayon d'action européen entrées en guerre des prix (et en gare) sur le territoire français.

C'est ainsi que la SNCF a créé sa propre filiale « Ouibus » et a intégré Starshipper, consortium de 32 transporteurs routiers français indépendants. Son principal concurrent, Flixbus, a pour actionnaire l'allemand Daimler. Ces deux sociétés ont fait l'objet d'une enquête de l'association « UFC - Que Choisir » révélant que leurs opérations comportaient « une myriade de clauses (qui) apparaissent comme pouvant être qualifiées d'abusives et/ou d'illicites au regard des législations nationales et de l'Union européenne ». Elle en recense « 28 pour Ouibus et 43 pour Flixbus ».

Mais Ouibus est aussi concurrencé par Eurolines, filiale de Transdev (Veolia environnement) et ALSA (Automoviles Luarca SA), filiale espagnole du groupe britannique National Express Group.

N'y-t-il pas dans ces processus d'auto-destruction du public de quoi rappeler un peu ce qui, chez les humains est appelé maladies auto-immunes[12] ?

Tout cela finit par engendrer des endettements dont l'ampleur n'est pas aussi préoccupante que la nature des opérations qui l'ont généré. Et on le met sans cesse sous les yeux des usagers en leur jurant que cela nécessite une grande réforme bien réactionnaire de la SNCF ouvrant la voie à une future privatisation… même si les dirigeants font serment qu'il n'en sera jamais question.

Face au goulot d'étranglement du financement des services publics ainsi traités, on a importé en France la pratique britannique des partenariats public-privé (PPP) au nom même de la défense du service public.

Il s'agit d'un mode de financement par lequel une autorité publique fait appel à des prestataires privés pour financer et gérer un équipement qui assure un service public. Il permet à un État (ou des collectivités territoriales), endetté au-delà des 60 % du PIB requis par Maastricht, de continuer à assumer des investissements et afficher des réalisations en les déléguant au privé. En transférant les investissements lourds nécessaires au secteur privé, c'est ce dernier qui contracte les emprunts pour les financer. Ceux-ci ne viendront donc pas alourdir la dette publique surveillée par Bruxelles.

Mais l'avantage n'est qu'apparent et de court terme, car les loyers que les autorités publiques concernées sont contraintes ensuite de payer pendant des années au partenaire privé fait s'apparenter ce système à un tonneau des Danaïdes pour l'argent public.

La Commission européenne encourage le recours aux PPP, généralement pour la construction de routes ou pour des projets concernant les technologies informationnelles. Cependant, un récent rapport de la Cour des comptes européenne[13] relève que « souvent les PPP n'ont pas permis d'obtenir les avantages potentiels en raison des retards, de l'augmentation de leur coût et de leur sous-utilisation »[14].

Entre 2000 et 2014, l'UE a dépensé 5,6 milliards d'euros pour 84 projets de PPP dont le coût totalisait 29,2 milliards d'euros. La Cour des comptes souligne que « pour la plupart des projets audités, le calendrier et les limites budgétaires n'ont pas été respectés »[15]. La Cour critique particulièrement « la répartition des risques entre les partenaires publics et privés [...] souvent inappropriée [...] tandis que les taux de rémunération élevés (jusqu'à 14 %) du capital-risque du partenaire privé ne reflétaient pas toujours les risques supportés par celui-ci » [16]. Au final, elle conseille de « ne pas promouvoir un recours accru et généralisé aux PPP [...] »[17].

En France, il est significatif que les dirigeants de la SNCF ont eu recours à ce système critiqué pour la construction de la ligne grande vitesse (LGV) Tours-Bordeaux. Sur les 7,8 milliards d'euros qu'a coûté l'investissement, le partenaire privé (le consortium Lisea dont Vinci est le principal actionnaire) n'en a assumé qu'un tiers environ. Or, il va bénéficier de la totalité des recettes moyennant des péages payés par la SNCF pendant les 44 ans que va durer la phase dite d'exploitation du contrat de concession. Les pertes évaluées par la SNCF pourraient atteindre 100 millions d'euros par an. Quant aux actionnaires, ils bénéficieront d'un rendement de quelque 14 % ! Qui défend le « vieux monde » ?...

…et fragilise la France et l'Europe dans le monde

Les pressions à la libéralisation des services publics dans l'UE ont aussi pour origine les négociations commerciales internationales visant des accords de libre-échange.

La Commission de Bruxelles, très « libre-échangiste », présente d'ailleurs comme un avantage comparatif le fait que l'UE constitue, avec son marché unique et la course-

> “Les pressions à la libéralisation des services publics dans l'UE a aussi pour origine les négociations commerciales internationales visant des accords de libre-échange.”

limités – Rapport spécial n° 09/2018, 20/03/2018, 65p.

14. *Ibid.*, résumé.

15. *Ibid.*, p. 29. Elle a notamment audité 12 PPP cofinancés par l'UE en France, Grèce, Irlande et Espagne pour un coût total de 9,6 milliards d'euros (2,2 milliards cofinancés par l'UE). Elle a pu constater des retards considérables de réalisation allant jusqu'à 52 mois et une forte augmentation des coûts.

16 300 millions d'euros, à la charge du partenaire public, pour des autoroutes espagnoles ; 13 millions d'euros (+73 %) pour le projet TIC Pau-Pyrénées en France ; un retard de quatre ans en moyenne et un surcoût de 1,2 milliards d'euros, à la charge du partenaire public, pour trois autoroutes en Grèce.

17. *Ibid.*, p. 12.

18. Toute l'Europe : « CETA, TAFTA, JEFTA… qu'est-ce qu'un accord de libre-échange "nouvelle génération" » ?, 13.04.2018 .

poursuite des États nationaux pour « simplifier » les procédures et flexibiliser les salariés, l'aire commerciale régionale la plus ouverte et la plus libéralisée au monde. Cela, nous dit-on, permettrait aux dirigeants européens de négocier en position de force face aux partenaires commerciaux pour qu'ils déprotègent leur marché domestique.

Cette façon de jouer avec le feu contribue, en pratique, à mettre en exergue ces « exceptions » au marché que sont les SIG dont ils exigent alors la banalisation. Les Anglo-saxons s'en privent d'autant moins qu'il n'existe pas de définition unifiée des services publics dans l'UE en dehors de ce qui relève de la sphère régalienne, ce qui favorise les divisions et les calculs sournois intra-européens.

Les accords de libre-échange visent traditionnellement la réduction des barrières tarifaires entre États afin, prétend-on, de favoriser les échanges commerciaux. Les accords dits « de nouvelle génération » se distinguent par le fait qu'ils ne se contentent pas de diminuer les droits de douane mais ils tentent d'amoindrir toutes les entraves existantes au commerce. Cette réduction des barrières non-tarifaires est d'ailleurs aussi appelée « commerce derrière les frontières »[18]. et concerne donc également les services, les marchés publics, la protection de la propriété intellectuelle...

C'est ce qui se joue dans les négociations très secrètes en cours de l'accord sur le commerce des services (ACS), plus connu sous son acronyme anglais TISA (pour Trade In Services Agreement) ouvertes en juillet 2013 grâce, notamment, côté français, au vote très majoritaire des députés UMP et PS.

Wikileaks, l'organisation non gouvernementale créée pour donner une large audience aux lanceurs d'alerte, tout en protégeant ses sources, a rendu public sur Internet, le 19 juin 2014, l'annexe du projet d'accord.

Une plus grande restriction du champ des services publics serait envisagée. Tous les services, publics comme privés, seraient soumis aux mêmes règles, car implicitement considérés comme à but lucratif. Ils seraient donc ouverts à la concurrence avec, en corollaire, la pénétration des critères de rentabilité financière dans leur gestion jusqu'à d'éventuelles privatisations. Quant aux entreprises contrôlées par l'État, elles seraient forcées de fonctionner selon les règles, critères de gestion et codes éthiques du privé.

L'Accord économique et commercial global (AEGC), ou CETA (pour Comprehensive Economic and Trade Agreement) est un traité international de libre-échange entre l'Union européenne et le Canada, signé le 30 octobre 2016, à l'issue de négociations dénoncées comme très opaques. Suite au refus de la Wallonie d'autoriser la Belgique à parapher l'accord, le sommet a été annulé pour, finalement, être signé le 30 octobre 2016.

Le CETA doit réduire la quasi-totalité des barrières d'importations, permettre aux entreprises canadiennes et européennes de participer aux marchés publics, de services et d'investissements de l'autre partenaire. Il prévoit qu'en cas de désaccord avec la politique publique menée par un État, une multinationale peut porter plainte auprès d'un tribunal spécifique, indépendant des juridictions nationales qui pourraient être suspectées de trancher plus souvent en faveur de leur État. Comme cette disposition a été très vivement critiquée, la Commission européenne a été contrainte de donner le change avec de nouvelles dispositions prétendant renforcer l'indépendance, l'impartialité et la transparence de ce système d'arbitrage.

Après son entrée en vigueur provisoire en septembre dernier, le CETA fait toujours l'objet d'une large défiance en France, ce qui a fait repousser sa ratification par le Parlement. Pour l'heure, huit pays européens ont déjà ratifié le CETA : la Croatie, le Danemark, l'Espagne, la Lettonie, Malte, la République tchèque, l'Estonie et le Portugal.

Tout cela rappelle, bien sûr, ce qui s'est tenté avec la négociation d'un accord de partenariat transatlantique sur le commerce et l'investissement ou TTIP (pour Transatlantic Trade and Investment Partnership) également appelé TAFTA (pour Trans-Atlantic Free Trade Agreement) négocié depuis 2013 entre l'UE et les États-Unis, visant à créer la plus grande zone de libre-échange du monde. Mais il a rencontré l'opposition de certains pays et une très forte mobilisation citoyenne, tandis que le Brexit est encore venu compliquer la donne.

On voit beaucoup mieux désormais combien prétendre traiter ainsi des enjeux objectifs de coopération intime, de mutualisation des coûts, de partage de toutes les informations au sein de l'Union européenne pour, soi-disant, offrir des services de meilleur qualité aux usagers, en France et à l'échelle de tout l'espace européen, conduit en réalité à son contraire : une guerre économique acharnée entre Européens sur le marché unique, des gâchis inouïs de moyens et de compétences, la domination par de nouveaux monopoles informationnels privés mondiaux à base américaine, l'accroissement du chômage et la double insuffisance grave de formation et de demande. Enfin, et ce n'est pas le moindre, les besoins populaires et la démocratie sont piétinés comme jamais. C'est dire s'il faut faire autrement en prenant appui sur les luttes populaires et l'avancée douloureuse de l'expérience des citoyens, avec des propositions novatrices.

“Une plus grande restriction du champ des services publics serait envisagée. Tous les services, publics comme privés, seraient soumis aux mêmes règles, car implicitement considérés comme à but lucratif. Ils seraient donc ouverts à la concurrence avec, en corollaire, la pénétration des critères de rentabilité financière dans leur gestion jusqu'à d'éventuelles privatisations.”

Réforme de la SNCF : développement ou démantèlement ?

Didier Le Reste*

Depuis plusieurs décennies le secteur des transports est au cœur de de la stratégie du capital à l'échelle mondiale. À la recherche de tous les moyens d'une déresponsabilisation sociale des entreprises en la matière, le grand capital et ses multinationales tentent par tous les moyens à déplacer le coût du transport sur les usagers et sur les salariés du secteur. Les dégâts sont colossaux, tant sur les hommes que sur la planète elle-même, ou encore sur les manques aux défis des nouvelles mobilités du 21e siècle.

C'est le sens de la réforme de la SNCF lancée par le gouvernement Macron-Philippe qui impose par la mise en concurrence la fin du service public pour tous au bénéfice d'un rail financièrement rentable, qui travaille la route contre le fret ferré...

Pourtant, la bataille syndicale des cheminots a fait la démonstration des impasses de cette réforme, et surtout, les cheminots, notamment la CGT, a proposé une alternative à cette réforme qui réponde aux défis humains, sociaux, économiques et environnementaux d'aujourd'hui.

Le refus du gouvernement illustre bien clairement le caractère politique et non nécessaire de sa réforme.

* Conseiller PCF de Paris, membre du Conseil national du PCF, secrétaire général de la Fédération CGT des cheminots (2000-2010).

Louis Armand, résistant, Président de la SNCF de 1955 à 1958, disait : « le chemin de fer sera le moyen de transport du XXIe siècle s'il parvient à survivre au XXe siècle. »

Que constate-t-on aujourd'hui ?

Il y a quelques années, on nous enviait encore de par le monde notre chemin de fer incarné depuis 80 ans par la SNCF, pour sa ponctualité, sa sécurité, sa qualité de service, l'entreprise publique avec ses cheminots à statut, ses ingénieurs, en appui d'ALSTOM, constructeur ferroviaire public d'alors, qui lançait pour la re fois au monde un train à Grande Vitesse en service commercial le 27 septembre 1981 entre Paris et Lyon.

La SNCF créée en 1938 après la faillite de compagnies privées a été transformée en EPIC (100 % État), le 1er janvier 1983 sous l'impulsion du ministre communiste des Transports d'alors, Charles Fiterman, faisant adopter la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI). Celle-ci consacrait, entre autres, le droit au transport pour tous. Dans la foulée, des milliers d'embauches de cheminots à statut ont été réalisées, des lignes de chemins de fer ont été ré-ouvertes, des activités et installations ont été sauvegardées, des militants syndicaux ayant été révoqués pour activités revendicatives ont été réhabilités dans leurs droits, les conditions de travail des cheminots améliorées (augmentation du nombre de repos…).

Aujourd'hui la SNCF est mise en accusation sur la place publique pour une dette colossale de 54 milliards d'euros dont 47 milliards est en définitive une dette de la responsabilité de l'État qui a décidé de la création de lignes à grande vitesse sans les financer !

De plus, la SNCF de par les dysfonctionnements récurrents dont souffrent les usagers au quotidien est considérée comme peu fiable. Ce qui autorise ses détracteurs à proposer la privatisation sans jamais évoquer les dégâts que celle-ci a entraîné sur certains réseaux à l'étranger. Par exemple, en Angleterre, il y a eu 24 accidents entre 1995 et 2005 entraînant 40 morts et plus de 600 blessés et les tarifs ont augmenté de 117 % depuis 1995. Les Britanniques dépensent aujourd'hui 14 % de leur revenu mensuel dans les transports en commun, ce qui les conduit à demander à 76 % la renationalisation complète de leur chemin de fer.

Les attaques contre la SNCF s'ajoutent au dénigrement systématique des cheminots qualifiés de privilégiés dans des termes poujado-libéraux où les inepties le disputent aux contrevérités et autres caricatures.

Comment en est-on arrivé là ?

Après le premier contrat de plan en 1985 entre l'État et la SNCF imposant l'équilibre des comptes par activité, la suppression de milliers d'emplois (41 % en 34 ans !) dont 10 000 pour la seule année

1990, la gestion et le pilotage par activités, accentuée aujourd'hui par axes, par produits, les premières directives européennes de libéralisation, les mobilisations sociales se sont amplifiées!

Sans l'impulsion de la Fédération CGT des cheminots, les trois années qui ont précédé le formidable mouvement social de l'automne 1995 ont vu grandir des grèves et manifestations massives et unitaires.

Le conflit social de 1995 aura permis de mettre en échec la stratégie de Juppé consistant à supprimer les régimes spéciaux de retraite et à jeter dans les poubelles le contrat de plan État-SNCF pour la période 1995-2000 qui devait amputer le réseau ferré national de 6 000 km de lignes et réduire de façon drastique les effectifs de cheminots.

Donc, sous la conjonction des politiques nationales de casse des Services publics et celles dogmatiques de l'Union européenne qui portent comme seul modèle de développement la concurrence tous azimuts, on a procédé en 1997 (loi Pons-Idrac) à la partition de chemin de fer avec la création de RFF (Réseau Ferré de France aujourd'hui SNCF Réseau). La SNCF s'est transformée, s'est remodelée profondément de l'intérieur sous le coup de restructurations empilées au pas de charge sans négociation, qui ont eu pour objet de détruire progressivement l'organisation historique des chemins faite d'intégration, de mutualisation, de transversalité, d'unicité.

Pour exemple, un vendeur d'une gare d'Île-de-France travaillant pour l'activité Transilien ne peut pas vendre de billet de TGV alors que l'outil de travail le permet. Une locomotive dédiée à l'activité Fret ne peut pas assurer la traction d'un train de voyageurs même si c'est la seule disponible. La SNCF préfère supprimer le train! Chaque service est également devenu client/fournisseur des autres, faisant disparaître la logique de coopération au profit de logiques commerciales et augmentant de fait les frais de transaction.

Alors que le Service public ferroviaire a besoin de souplesse, de réactivité, notamment en cas d'aléas, ce fonctionnement rigidifié, cette balkanisation de l'organisation interne affectent grandement la qualité de service rendu aux usagers.

Ce ne sont ni les cheminots, ni leurs syndicats qui sont responsables de cet état de fait, mais bien la Direction de la SNCF, son DG G. Pepy en tête, et aussi l'actuelle ministre des Transports Elisabeth Borne qui a été directrice de la stratégie à la SNCF de 2002 à 2007.

Cette logique où les branches, les activités, les services deviennent autonomes et s'opposent entre eux, a affaibli considérablement l'efficacité organisationnelle du système qui a été en plus éclaté en 3 EPIC par la réforme de 2014!

Rappelons que cette réforme, à l'aune de ce qui se joue aujourd'hui, devait régler les dysfonctionnements du système, commencer à désendetter celui-ci, et l'État devait retrouver son rôle de stratège au détriment de la technocratie dans laquelle les financiers et autres intégristes du libéralisme impriment des stratégies anti-service public.

Rien n'a été fait de tout cela, pire on a induit dans la réforme de 2014 la «règle d'or» imposant à RFF de maîtriser ses investissements afin de contenir la dette!

Cela n'a pas tenu longtemps, puisque l'État a demandé à SNCF-Réseau d'abonder le financement du train CDG Express devant relier sans arrêt Paris Gare de l'Est à l'aéroport de Roissy-CDG, projet dispendieux, ségrégatif et néfaste! Ce dossier confine d'ailleurs à un scandale d'État qui s'avère être aujourd'hui un outil de la privatisation envisagée des Aéroports de Paris (ADP).

Ainsi SNCF-Réseau s'endette… pour rembourser la dette… imposée par l'État.

Le dernier rapport des comptes Transports de la Nation précise que sur l'ensemble des dépenses liées au transport ferroviaire en 2016, 2,7 milliards d'euros sont allés aux banques et aux compagnies d'assurances, pour l'essentiel en charges financières. C'est presque un tiers de la masse salariale!

Quand la SNCF emprunte 100 euros au titre de la dette, 41 % vont au réseau et 59 % aux secteurs financiers! C'est donc bien le coût de la finance qui plombe le système ferroviaire et non le coût du statut des cheminots!

On ne pourra pas améliorer, rendre plus robuste, plus fiable le Service public ferroviaire, si on ne règle pas la question de la dette!

L'Allemagne a désendetté dans les années 1990 à deux reprises son chemin de fer. Ce qui fait qu'aujourd'hui, 97 % du réseau ferroviaire allemand est électrifié contre 58 % en France. L'Allemagne finance à hauteur de 60 % les infrastructures ferroviaires contre 40 % en France. Ainsi, l'âge moyen de l'infrastructure du réseau ferroviaire en Allemagne est de 17 ans… alors qu'il est de 32 ans en France! L'idée centrale a été que la SNCF devait devenir une entreprise comme une autre, or c'est la logique comptable, le *business*, la profitabilité qui prennent le pas sur l'intérêt général et les missions de Service Public. Les usagers sont devenus des clients, les cheminots des collaborateurs, les trains des produits, les syndicats des «partenaires sociaux».

Avec les encouragements des représentants de l'État qui siègent dans les Conseils d'administration, l'actuel Président de la SNCF, qui a avoué à la presse anglaise n'avoir jamais aimé le train, a poussé le développement de la route contre le rail par l'intermédiaire du groupe SNCF, fort de 1 200 filiales et sous filiales essentiellement routières! Rappelons que celui-ci est le premier transporteur routier en France (Calberson, Bourgey Montreuil…) et le 3e en Europe où le *dumping* social et salarial va… bon train!

Dans le débat actuel autour de la réforme Macron/Philippe/Pepy, on devrait mettre plus en exergue les opérations capitalistiques à risques du Groupe SNCF à l'étranger comme l'achat pour 775 millions d'euros de l'opérateur OHL en Amérique, la gestion déficitaire des transports régionaux de Boston…

Il en est ainsi également de la filiale Ouibus qui a perdu 40 millions d'euros en 2016 et a été recapitalisée avec de l'argent public à hauteur de 175 millions d'euros sur 3 ans. Cette filiale qui vit sous perfusion concurrence les TGV, les trains Corail et les TER!!

On pourrait mettre également sur la table le fait que la sous-traitance augmente (89 millions d'euros en 2009 pour 255 millions d'euros

en 2016) et coûte 10 % plus cher que si le travail était effectué par les cheminots, de par les reprises que doivent effectuer ces derniers au regard de nombreuses malfaçons laissées par les prestataires privés!

Le résistant Raymond Aubrac lors d'une rencontre avec des cheminots faisait preuve d'une grande lucidité lorsqu'il leur déclarait: «si je vous comprends bien, la SNCF fut les artères et les veines du pays, mais aujourd'hui les politiques libérales sont en train de tronçonner les membres et le sang se retire». C'est ce que nous avons appelé la «privatisation vampire.»

Les pratiques managériales en vigueur depuis des années à la SNCF empruntent de plus en plus aux méthodes libérales dans leurs dimensions les plus brutales, infantilisantes et culpabilisantes. Le dialogue social est indigent et n'est conçu que comme un instrument d'accompagnement des stratégies patronales. Les organisations syndicales ne sont considérées que si elles présentent sans renâcler la facture sociale aux cheminots.

Celles et ceux qui ont l'outrecuidance de s'opposer à la pensée unique, à la casse du Service public et de l'exprimer par la grève sont sévèrement réprimés après avoir été caricaturés au point que beaucoup d'observateurs pensent que Macron veut la disparition des syndicats notamment au plan confédéral, ceux que l'on nomme les «corps intermédiaires».

Les libéraux et leurs affidés veulent casser cette culture de Service public qui solidarise, cimente, nourrit l'esprit de corps pour lequel les cheminots ont le sentiment de participer à une œuvre commune.

Malgré la dureté du contexte socio-économique, politique, médiatique, les cheminots ne lâchent rien et à l'instar des agents de la Fonction publique et du secteur public, ils sont fiers de défendre le bien commun, l'intérêt général!

Dans la foulée du rapport «à charge» de M. Spinetta, Macron et son gouvernement dramatisent à dessein la situation de la SNCF qui imposerait une réforme urgente et fondamentale au moment où la Direction de la SNCF présente des chiffres d'activités et des chiffres d'affaires en progression pour 2017!

Que cache cet empressement alors que lors de la COP 21, dans la loi de transition énergétique, le plan Hulot et les Assisses gouvernementales de la Mobilité on n'a jamais évoqué l'enjeu du rail public!?

> “Devons-nous rappeler que le train est 15 fois moins polluant qu'une voiture, 12 fois moins qu'un avion sur des trajets longue distance et qu'un train de marchandises de 35 wagons retire 55 camions de 32 tonnes des routes!?”

Comment expliquer le décalage qui existe entre les discours dithyrambiques à propos de la nécessaire lutte contre le réchauffement climatique où les modes alternatifs à la route (rail, voie navigable…) devraient être privilégiés, et la casse planifiée, de façon méthodique et progressive, du Service public ferroviaire!?

Devons-nous rappeler que le train est 15 fois moins polluant qu'une voiture, 12 fois moins qu'un avion sur des trajets longue distance et qu'un train de marchandises de 35 wagons retire 55 camions de 32 tonnes des routes!?

Le Premier ministre justifie cette réforme en indiquant que c'est pour entre autres respecter nos engagements européens en matière de libéralisation, donc de transposer en droit français des directives et règlements.

Certes, à part les députés de la GUE-NGL (Gauche unitaire européenne-gauche verte nordique), pratiquement tous les partis ont au Parlement européen voté pour la mise en œuvre du 4e paquet ferroviaire qui parachève un cycle de démantèlement des entreprises historiques de chemin de fer.

Cela dit, la France en tant qu'État membre de l'Union européenne a des marges de manœuvre pour s'opposer à ces politiques. De ce point de vue le règlement européen OSP (obligations de Service public) modifié en 2016 prévoit dans son article 5 paragraphe 4 bis une série d'exceptions quant à l'ouverture à la concurrence des transports régionaux de voyageurs. Il est ainsi précisé que «l'autorité compétente peut décider d'attribuer directement des contrats de Services publics de transport de voyageurs par chemin de fer» donc sans passer par la mise en concurrence!!

Sur ces bases, M. Spinetta préconise d'ailleurs de n'ouvrir à la concurrence les lignes du réseau transilien qu'à l'horizon… 2039!

Cette question relève donc bien d'une décision éminemment politique!

En matière de consistance du transport régional de voyageurs, il est bon de rappeler que depuis la mise en œuvre en 2002 de la «régionalisation des TER» (convention d'exploitation pluriannuelle entre les Régions et la SNCF), singulièrement sous l'impulsion des vice-présidents communistes en charge des transports dans les Régions, l'offre s'est accrue de plus de 20 % et la fréquentation de 47 %.

Le matériel roulant a été quasiment entièrement modernisé, des gares ont été rénovées, des ateliers de maintenance construits, des emplois créés et des tarifications sociales innovantes ont été proposées!

Bien sûr, si on arrête la gestion libérale interne de la SNCF et qu'on lui donne ainsi qu'aux Régions les moyens financiers du développement du transport ferroviaire régional, on peut faire encore mieux pour répondre aux besoins croissants des usagers.

Avant de brandir la concurrence comme la solution à tous les problèmes en présence, ses partisans feraient bien de faire un bilan objectif de l'ouverture à la concurrence du transport de marchandises par rail intervenue en 2006 en France!

Que constate-t-on ?

Réduction par deux du volume de marchandises transportées par train.

Aujourd'hui Fret SNCF transporte moins de 10 % (3 % en Île-de-France) de marchandises (23 % pour la Deutsche Bahn en Allemagne), alors qu'en 2000 il en transportait 20,6 % ! 8 000 emplois de cheminots ont été supprimés, depuis 2006 plus de 400 gares de Fret ont été fermées, ainsi que la plupart des grands triages !

Près de 400 locomotives Fret, dont la plupart en bon état de marche, pourrissent dans le triage ferroviaire de Sotteville-Les-Rouen. La SNCF fait acheminer ses propres matériaux (rails, traverses, essieux de wagon…) par une kyrielle de camions suite à la fermeture des structures de proximité (gares, triages…) !! Pire la filialisation de l'activité Fret est sur les rails pour la mettre encore mieux à la disposition des intérêts du privé !

C'est donc un bilan catastrophique et un gâchis économique, industriel, environnemental et social qui augurent d'une certaine façon ce que pourrait être l'ouverture à la concurrence du transport de voyageurs !

Quand le Premier ministre déclare le 26 février dans sa conférence de presse : « ce n'est pas de Paris que l'on décide de l'avenir des petites lignes », il met la poussière sous le tapis car il ne dit pas tout !

Dans son rapport remis début février à la ministre des Transports, Monsieur Duron, au titre du Conseil d'orientation des Infrastructures (COI), propose en quelque sorte de transformer des lignes secondaires, dans les zones peu denses, en « coulées vertes » en pleine campagne ! Quelle bonne idée !!

Monsieur Spinetta lui emboîte le pas et suggère de réfléchir à la fermeture de ces lignes (9 000 km) au prétexte qu'il n'y circule que quelques trains par jour ! Vont-ils proposer de fermer des routes départementales et rurales où ne passent que quelques voitures par jour… qui ne paient d'ailleurs pas l'utilisation et l'entretien des infrastructures routières !?

Mais où sont passées les vertus vantées hier du mode ferroviaire : économie d'énergie, peu polluant, aménagement du territoire, sécurité, vitesse, fréquence, quiétude, localisation des gares…!?

Les usagers/citoyens/contribuables ont tout intérêt, malgré les contraintes qu'impose le mouvement de grève des cheminots, à s'informer et à être solidaires de ce qui se joue. L'avenir des « lignes secondaires » donc d'aménagement du territoire, de désenclavement des régions est gravement menacé !

Plusieurs de ces lignes sont reprises, pour travaux dans les contrats de plan État-régions (2015-2020), mais SNCF-Réseau indique vouloir réduire sa contribution en lien avec le contrat de performance de 2014 et des Préfets ont fait savoir qu'ils n'engageraient pas les fonds prévus par l'État ! Donc celui-ci va continuer à se désengager !

Et ce n'est pas sur ces lignes que le privé s'il en a la possibilité, va se positionner !

Les Régions déjà fortement impactées par les réductions budgétaires de l'État seront conduites à faire des choix douloureux qui pourraient se traduire par la fermeture de ces lignes secondaires et les remplacer, au moins au début, par des cars de substitution.

Comme les gouvernements précédents, les représentants de l'actuel, la main sur le cœur, des trémolos dans la voix, jurent que la SNCF ne sera jamais privatisée, notamment à cause de la réforme qu'ils portent.

Ils veulent nous faire prendre des vessies pour des lanternes !

À l'instar de ce qui s'est passé pour de grands groupes publics qui ont été libéralisés et privatisés, le fait du changement de statut juridique de la SNCF passant d'EPIC où l'État est propriétaire à une société anonyme à capitaux publics où l'État devient actionnaire, favorisera sans nul doute une privatisation partielle ou totale.

L'argument avancé « d'actions de l'État incessibles » ne résistera pas quand la SNCF sera adossée à un autre groupe privé comme ce fut le cas avec Air-France KLM et GDF-Suez où c'est maintenant le capital privé qui est majoritaire.

Progressivement, l'opinion publique se rend mieux compte que le statut des cheminots présenté comme étant le responsable de tous les maux que rencontrent la SNCF et les usagers, s'avère être un écran de fumée qui a vocation à cacher le fond de la réforme !

Le statut des cheminots qui a beaucoup évolué au cours de l'histoire de la SNCF, de son histoire sociale comporte droits et devoirs. Il est inhérent au service public car il garantit la continuité, l'indépendance, la neutralité des agents vis-à-vis du pouvoir économique et politique. Les cheminots ne travaillent pas pour enrichir leur patron, ni pour verser des dividendes à des actionnaires mais pour permettre au pays de répondre à l'intérêt général, aux besoins sociaux du plus grand nombre en matière de transport.

L'heure est grave ! Si la réforme Macron est mise en œuvre, il en sera à terme fini de la SNCF, et Macron et son gouvernement pousseront les feux d'autres réformes visant à casser les protections et garanties, à précariser le monde du travail, à ubériser la société !

Au regard de ce qui se joue, il n'y a pas d'autres solutions que de contribuer à l'élargissement du rapport de force, sans instrumentalisation du mouvement social mais simplement en travaillant les convergences d'intérêts, les convergences des luttes.

La lutte des cheminots porte un enjeu de société et non la défense de revendications corporatistes !

Le gouvernement et le patronat n'ont d'autres choix que d'ouvrir de véritables négociations en lieu et place d'une stratégie de pourrissement du conflit rythmée par des coups tordus de la direction SNCF et par des pseudo-concertations baptisées à juste titre par les syndicats de « farce », de « mascarade » !

L'unité syndicale qui demeure un élément déterminant pour la suite des événements a permis que soit élaboré une plate-forme revendicative de 8 points et la Fédération CGT des cheminots a remis en février au Premier ministre un document étayé de contre-propositions intitulé « Ensemble pour le Fer ».
C'est sur ces bases là, complétées par les propositions que portent les partis politiques progressistes,que peuvent et doivent s'engager les négociations permettant de sortir par le haut du conflit social et d'assurer un bel avenir pour le Service public ferroviaire et ses serviteurs que sont les cheminotes et les cheminots.

Chacun voit bien que la question du désendettement du système ferroviaire est déterminante pour tracer un avenir prometteur tourné vers l'intérêt général à notre chemin de fer. Le PCF, ses élu. es, ses militant. es, ont toujours été aux côtés des cheminots et de leurs syndicats dans les luttes visant à défendre, développer, promouvoir un Service public ferroviaire de qualité.

C'est encore et plus que jamais vrai dans le combat actuel où les économistes du PCF ont travaillé dans le respect de l'indépendance de chacun avec la Fédération CGT des cheminots à des solutions permettant de libérer la SNCF du coût excessif de la dette qu'elle porte au nom de l'État.

Tout en maintenant son chantage aux efforts de productivité que devront produire les cheminots, l'État a dernièrement annoncé qu'il reprendrait en deux temps 35 milliards de dette.

Celle-ci doit s'accompagner d'une renégociation et d'une conversion en une dette à très long terme et à taux très bas, proche de 0 %, sinon cela reporte la charge sur les contribuables, c'est-à-dire pour l'essentiel, sur les salariés et retraités. La Caisse des dépôts pourrait être chargée de cette opération pour laquelle en tant qu'établissement de crédit, elle peut demander un refinancement à la BCE.

Rappelons qu'en 2008, lors de la crise financière, crise systémique, on a su trouver les outils financiers pour aider le secteur bancaire et les collectivités locales.

S'il y a la volonté politique de mobiliser les institutions financières, cela pourrait ouvrir la voie à la création d'un Fonds de développement économique, social, écologique et solidaire européen qui financerait avec l'argent prêté par la BCE à taux 0, des projets démocratiquement décidés dans chaque État européen pour le développement des Services publics.

À ces questions cruciales de désendettement et de financement des investissements s'ajoute l'exigence de revenir à un système ferroviaire réunifié autour de la SNCF permettant de relever les défis de notre temps en matière de transport, favorisant l'intermodalité.

L'enjeu dans ce cadre de la démocratie citoyenne et sociale se pose avec une grande acuité avec une meilleure représentativité des usagers dans les instances de décisions et l'octroi de droits et pouvoirs nouveaux pour les représentants des salariés afin de peser efficacement sur les stratégies patronales et gouvernementales.

Oui, vraiment, OSONS LE RAIL PUBLIC!

La résistible régression de la mission publique de contrôle fiscal

Jean-Marc Durand

Pas un dirigeant national ou international qui ne brandit son étendard de la lutte contre l'évasion fiscale. Pourtant, en France, depuis l'épisode Cahuzac, quelle évolution législative pour y parvenir ? Très peu en réalité, et pour cause, car au cœur de la capacité à lutter résident les missions de contrôle fiscal et le service public qui lui est co-extensif. Un service public aujourd'hui cible privilégiée de la politique conduite en faveur du capital. Or pas de service public du contrôle fiscal, pas de lutte contre l'évasion fiscale…

Il est de bon ton aujourd'hui de brandir l'étendard de la lutte contre l'évasion fiscale. Tout le monde ou presque y va de son discours plein d'engagements tous plus prometteurs les uns que les autres — « croix de bois, croix de fer, si je mens… »-, à prendre des mesures concrètes et efficaces pour lutter contre l'évasion fiscale. Une évasion fiscale devenue une sorte d'auberge espagnole où se côtoient pêle-mêle fraude fiscale pur sucre et méthodes d'optimisation fiscale qui consistent à tirer la quintessence des textes existants pour échapper à l'impôt. Ainsi après le scandale des Paradise Papers, Pascal Saint-Amans, directeur du centre d'administration fiscale de l'OCDE, dénonçait les pratiques d'évitement fiscal assurant « que les États, conscients de cette situation, allaient bâtir de nouvelles coopérations pour lutter contre celles-ci ». Il reconnaissait volontiers dans le journal *Le Monde* du 7 novembre 2017 que d'importantes fraudes à la TVA existaient, notamment par un procédé appelé « carroussel » qui consiste à récupérer fraudu-

leusement des crédits de TVA par le biais d'un circuit rapide de cette taxe entre plusieurs pays au sein desquels on retrouve très souvent l'île de Man. Et pour cause cette dernière pratique un taux de TVA zéro. Avec un cynisme rare, ce monsieur n'hésitait pas à déclarer que : « L'île de Man a toujours été en avance en termes de coopération. Mais sa fiscalité zéro peut conduire certains opérateurs à vouloir en abuser. » Du grand art !

Après l'épisode Cahuzac, ministres, Présidents et hauts responsables français et de l'Union européenne ne s'étaient-ils pas dits prêts à renforcer les échanges automatiques d'informations bancaires entre pays. Quelques années plus tard, quelle évolution législative est intervenue ? Les pratiques ont-elles vraiment changé ? À part les déclarations fiscales spontanées de quelques contribuables que cette annonce a suscité, peu de choses ont changé dans le quotidien de l'action des services de contrôle et les échanges d'informations sont toujours aussi difficiles à activer.

Au centre de ces choix éminemment politiques est la question de l'évolution et du devenir du contrôle fiscal. Une mission centrale du ministère des Finances et de ce qui demeure sa principale administration, la Direction générale des finances publiques. Une mission qui justifie à elle seule, l'existence même d'une l'administration fiscale organisée et dotée de moyens d'interventions adaptés. Une mission qui constituait jusqu'à la fusion des administrations des impôts et de la comptabilité publique le cœur de métier du ministère des Finances. Car la mission de contrôle fiscal, pour être efficace dans la lutte contre la fraude, nécessite l'organisation et l'existence en amont et en aval d'un ensemble d'autres tâches et missions allant de la gestion des dossiers des contribuables concernés (entreprises et particuliers à hauts revenus), c'est-à-dire de la connaissance du terrain, à la recherche et à la collecte d'informations jusqu'à leur traitement. Une mission qui doit pouvoir s'exercer sur les lieux même de la production, les entreprises, ou en contact direct avec les contribuables à hauts revenus. Une mission qui suppose des moyens matériels et humains importants en nombre et en niveau de qualification, c'est-à-dire tout le contraire de l'orientation suivie depuis de nombreuses années avec une nette inflexion au cours du quinquennat Sarkozy ; ses successeurs continuant dans le même sens mais en accélérant le rythme des opérations de démantèlement.

Mission de contrôle fiscal : une évolution qui vient de loin et lourde de sens

Depuis des années la mission de contrôle fiscal des entreprises et des contribuables les plus fortunés, appelé dans le jargon du ministère des Finances le contrôle fiscal externe, est sur la sellette. Jusqu'à l'ère Sarkozy, tout l'art des gouvernements successifs, par la voix des Ministres des Finances et des directeurs généraux successifs, consistait à faire croire que rien ne changeait vraiment et que le contrôle fiscal était à l'abri de tout bouleversement, à la différence des autres services qui ne cessaient de connaître restructurations sur restructurations. Tout était bon pour rassurer les personnels. « Le contrôle fiscal existera toujours, comment pourrait-il en être autrement ? D'ailleurs observez que ces services n'entrent pas dans les opérations de restructuration engagées à l'aune du processus de fusion entre la Direction générale des impôts et la Direction générale de la comptabilité publique. » Tel était le discours officiel. RGPP, MAP se succédaient sans devoir atteindre cette mission.

Ce n'était pas voir que les évolutions profondes imprimées aux autres missions participaient d'une entreprise de sape savamment organisée de ce qui fondait l'existence de la mission de contrôle fiscal externe, particulièrement les services de gestion, de programmation et de recherche. Si des retards ont été pris dans la mise en œuvre de ces restructurations, ils ne sont dus qu'aux actions de résistance des personnels, résistance qui au fil du temps et des départs en mutations et/ou en retraite, a eu de plus en plus de mal à se maintenir au niveau nécessaire même si au contact de la réalité, une nouvelle prise de conscience se construit. Une prise de conscience croissante qui fait d'ailleurs écho à la phase de radicalisation et d'accélération des projets de réorganisation des services du contrôle fiscal externe. Les évolutions suivies depuis la fin des années 1990 comme les projets actuels portés par M. Macron sont, en effet, annonciateurs d'un basculement de cette mission dans une autre dimension. Et cela est devenu trop visible pour que quiconque puisse l'ignorer.

Avant de décrypter les récentes évolutions proposées, nous tenterons de retracer le cheminement des réformes ayant jalonné les années passées. Mais au préalable, une précision de langage. Pour le grand public, parler de contrôle fiscal évoque presque automatiquement la lutte contre la fraude, sous-entendu : le contrôle des milieux d'affaires, des entreprises et des contribuables les plus fortunés. Ce contrôle qui s'effectue au sein des établissements concernés ou en présence du contribuable est connu sous l'appellation de contrôle fiscal externe. La procédure propre aux entreprises s'intitule, VG (vérification générale de comptabilité) et celle concernant les contribuables fortunés, ESFP (examen de la situation fiscale personnelle). Or le contrôle fiscal ne se résume pas au contrôle fiscal externe. On peut même affirmer que le contrôle fiscal externe n'est que l'aboutissement d'un processus d'actions, de recherches et de contrôles mis en œuvre par l'ensemble des services qui gèrent et analysent les dossiers des contribuables et qui recoupent renseignements et informations. Cet ensemble de tâches est appelé dans le milieu professionnel, contrôle sur pièces. Ce travail effectué dans les services de gestion par du personnel sédentaire est à la base même de l'exercice du droit fiscal en France. Il est également le point de départ d'opérations de contrôle plus approfondies, le contrôle fiscal externe, déclenchées en dernier ressort lorsque la prise de connaissance des pièces du dossier ne permet pas de se forger une opinion précise du comportement fiscal d'un contribuable. Rappelons enfin que la vérification des dossiers des contribuables qu'elle soit accomplie par des personnels sédentaires ou mobiles est la contrepartie du système déclaratif, lui-même garantie d'une conception républicaine et démocratique de l'impôt.

Une duplicité permanente et mortifère

Le contrôle fiscal externe a toujours été considéré par les pouvoirs publics comme une vitrine de l'action de l'administration fiscale et de la lutte contre la fraude. Une vitrine que chaque gouvernement s'évertue à lustrer alors que l'étale est de plus en plus vide. Les coups de boutoir répétés n'ont en effet pas laissé indemne cette mission. Au premier rang de sa remise en cause est la baisse importante de ses moyens, principalement de ses moyens humains. En fait, depuis le milieu des années 1990, les effectifs de vérificateurs dédiés au contrôle fiscal externe sont restés constants, soit environ 5 000 agents. Mais cette apparente stabilité cache une véritable diminution. Le passage aux 35 heures s'est effectué sans aucune compensation en créations d'emplois. Les emplois d'assistance dans les services de contrôle ont fondu comme neige au soleil au rythme de plus d'un agent sur deux. S'ajoute à ce tableau l'introduction de la bureautique et de techniques informationnelles très chronophages contrairement aux discours dominants. Au final, le même nombre de vérificateurs dispose *de facto* de moins de temps pour traiter chaque dossier, alors que l'objectif de rendu total qui leur est demandé individuellement est toujours le même. Cela constitue un premier élément de poids de la fragilisation de la mission de contrôle fiscal externe.

Une seconde étape de la dégradation du contrôle fiscal externe est matérialisée par la perte de substance et la raréfaction des informations contenues dans les dossiers des contribuables. Suite au dégraissage massif des effectifs dans les services de gestion, le travail élémentaire de compilation des informations, de suivi des dossiers et de connaissance du terrain ne peut plus être effectué dans des conditions correctes. La qualité de la programmation des affaires proposées en contrôle fiscal externe en est profondément altérée, ce qui pèse fortement sur l'efficacité et la crédibilité de cette mission. S'y ajoute la disparition quasi complète des dossiers papiers et, avec elle, une importante perte de connaissances de l'historique fiscal, économique et social des entreprises. Une perte qui est loin d'être compensée par les informations contenues dans les banques de données informatiques, avec qui plus est d'énormes problèmes de conservation sur le long terme.

Ces conditions matérielles ont un impact considérable sur le contenu de la mission de contrôle fiscal externe désorganisant le travail des vérificateurs en même temps que les démotivant. Pire encore, l'accroissement de la charge de travail a permis aux technocrates parisiens à l'instar de leurs homologues libéraux de par le monde, de proposer des solutions aux effets totalement pervers. Qu'elles soient de nature informationnelle, en multipliant des applications informatiques visant à encadrer de plus en plus l'action du vérificateur et à soi-disant réduire sa charge de travail, ou qu'elles soient juridiques, en proposant une évolution régressive des procédures pour les services de vérifications et permissive pour les entreprises, toutes les évolutions proposées n'ont eu qu'un résultat : pousser insidieusement, au prétexte de faire mieux en moins de temps, à une accélération des cadences de travail en standardisant les investigations et en incitant à un survol des affaires par la généralisation d'une sorte de méthode par sondage. Pour donner le change, quelques affaires emblématiques sont mises en lumière, et ont fait monter les statistiques de la sphère répressive en pénalisant de manière beaucoup plus forte et systématique qu'avant certains manquements qui ne relèvent pas forcément de la grande fraude.

L'outil informatique, outre qu'il est souvent mal maîtrisé par les personnels car n'ayant été précédé d'aucune formation informatique initiale, revêt une dimension très structurante des modes et méthodes de travail. Pratiquées de façon empirique et conceptualisées sur fond d'hyper centralisation, les techniques informationnelles vident pour une part le travail d'analyse et de conception de son sens. Elles ont tendance à procurer parmi les personnels du contrôle fiscal un sentiment de désappropriation et de désincarnation de leur mission. Ce ressenti, qui reflète d'ailleurs une évolution bien réelle, est renforcé par le fait que l'outil informatique est très souvent utilisé par la hiérarchie comme une sorte de cheval de Troie pour faire passer dans la pratique de radicaux changements d'orientation du travail et de procédure en même temps que de nouveaux modes managériaux.

Les applications proposées travaillent en effet une seule et même logique. Il s'agit d'instaurer dans les services de vérifications une véritable culture de la rentabilité passant d'une obligation de moyens à une obligation de résultats. Et cela se traduit par l'accroissement des rythmes de travail, par une course à la réduction des coûts avec l'obsession de faire baisser la dépense publique en réponse aux objectifs fixés par les traités européens.

Sur fond d'économies et de volonté de réduire la présence de l'administration fiscale dans les entreprises et auprès des détenteurs de grandes fortunes et du capital, ces applications fournissent le prétexte à une transformation fondamentale de la nature même du contrôle fiscal dans notre pays. Il s'agit là encore d'en finir avec une spécificité française dans l'œil du cyclone depuis longtemps, de services de contrôle sur place des entreprises répartis sur l'ensemble du territoire, intervenant à intervalles réguliers et appréhendant l'ensemble des problématiques fiscales, comptables et juridiques ; cela à la différence du modèle anglo-saxon.

Par la normalisation des modes de travail et le recentrage des interventions sur place vers du travail au bureau qu'elles induisent, naturellement sous le label de l'amélioration et de la qualité et de la rapidité des interventions, les nouvelles applications informatiques aboutissent à faire sortir les vérificateurs des entreprises et de chez les contribuables les plus riches pour les sédentariser autour d'un travail de bureau consistant à faire tourner des algorithmes qui devraient trouver la fraude tout seuls. Au-delà, elles engagent une déqualification de la mission de contrôle elle-même. Elles réduisent en effet considérablement le travail de conceptualisation et d'analyse justifiant ainsi le transfert de cette mission vers du personnel d'un moins haut niveau de qualification. Effectivement faire tourner des algorithmes et en transmettre le résultat aux contribuables, c'est à la portée du plus grand nombre

« Un État au service d'une société de confiance »

Tel est le titre enjôleur d'un projet de loi adopté par l'Assemblée Nationale au cours de la session 2017/2018 suivi d'une note interne aux services du contrôle fiscal de la Direction Générale des finances publiques. Une première remarque consiste à souligner l'empressement mis par la DGFIP à transcrire dans les pratiques concrètes cette loi alors que celle-ci arrivée devant le Sénat en janvier 2018 est en attente d'une seconde lecture vu les désaccords affichés au sein de la commission mixte paritaire.

Tout y est dit et confirmé. Le rescrit est gravé dans le marbre. Les procédures d'allégement de la présence fiscale dans les entreprises sont confirmées avec la mise en place d'une nouvelle procédure dite « examen de comptabilité » (EC) conduite depuis le bureau, le dialogue administration/contribuable se passant au téléphone. Mais aussi avec un transfert de tâches des services sédentaires, notamment le contrôle sur pièces des dossiers (CSP), vers les services de vérifications. Tout est fait pour réduire au maximum la présence des vérificateurs dans les locaux des entreprises.

Mais le cynisme n'a pas de limites. Partant d'un constat objectif des difficultés du contrôle fiscal en termes de résultats et d'efficacité dans sa lutte contre la fraude. Constatant à juste titre que les objectifs quantitatifs (nombre de vérifications) imposés aux vérificateurs peuvent constituer un handicap à une analyse lucide de l'impact des actions de contrôle fiscal externe en fonction d'objectifs et de résultats tangibles en matière de lutte contre la fraude plutôt qu'à partir d'un nombre d'affaires rendues annuellement par chacun, l'administration en arrive à une conclusion ahurissante. Pour elle il faut augmenter de 5 % le nombre d'affaires rendues par chaque vérificateur. Le prétexte est l'introduction des nouvelles procédures (EC et CSP) dites plus légères. Cette décision revient à ignorer volontairement qu'un des problèmes majeurs des vérificateurs est le manque de temps à consacrer à l'approfondissement des dossiers pour débusquer la fraude. Une manifestation concrète de plus de la volonté du pouvoir de liquider la mission de contrôle fiscal externe et de son choix délibéré de tenir les entreprises le plus à l'écart possible des « tracasseries » fiscales.

Pour faire bonne figure, Bercy a en même temps fait le choix d'annoncer à grands renforts médiatiques la création d'une super brigade de contrôle fiscal à compétence nationale. Véritable police fiscale, sorte d'IGPN du fisc, cette structure serait dotée dans un premier temps d'une cinquantaine d'agents, placés sous l'autorité d'un magistrat. Cette brigade pourra être saisie par le Parquet national financier (PNF) dans le cas de dossiers nécessitant une expertise fiscale pointue, avec des enjeux budgétaires considérables. Ce « fisc judiciaire », censé épauler la Brigade nationale de répression de la délinquance fiscale (BNRDF), pourra par ailleurs procéder à des écoutes et des perquisitions, comme le fait la police judiciaire.

Une nouvelle confirmation du dévoiement total de la mission de contrôle fiscal externe est ainsi sous nos yeux. Alors que les brigades de contrôle et de recherche départementales sont en voie de fusion avec d'autres services ce qui revient à les vider de leur contenu, alors que les brigades départementales de vérifications sont elles aussi en voie de disparition, une super brigade, à compétence nationale, type shérif du contrôle fiscal, est constituée. En fait elle servira à alimenter la vitrine de la lutte contre la fraude à partir d'affaires déjà juridiquement connues pour d'autres entorses aux lois et règlements. Directement placée sous l'autorité d'un magistrat cette brigade aura tendance à s'émanciper du droit fiscal et de la procédure qui y est attachée pour se soumettre à une procédure civile, de type pénal essentiellement. À la dimension cache-misère de cette structure, puisqu'il n'y aura plus de réelle connaissance de la diversité du tissu fiscal sur tout le territoire et donc plus de contrôle correspondant, s'ajoute un risque de remise en cause du droit fiscal lui-même, un peu à la façon dont cela se passe en matière de droit du travail avec la remise en cause du droit prud'homal, laissant ainsi en déshérence juridique des secteurs entiers. Il faut d'ailleurs remarquer que la campagne contre le verrou de Bercy si nous n'y prenons garde, peut constituer un accélérateur de cette déstructuration, les députés LREM n'enfourchant pas cette campagne par hasard. Un dernier élément contenu dans la loi « Un État au service d'une société de confiance » concernant l'allégement des obligations déclaratives proposé aux entreprises jusqu'à 5 millions d'euros de chiffre d'affaires, confirme le choix de faire sortir du champ du contrôle fiscal externe l'ensemble de ces entreprises. Le contrôle fiscal ne s'adresserait plus finalement qu'aux grandes entreprises et comme celles-ci bénéficient de largesses fiscales de plus en plus importantes, on devine aisément le sort final de la mission de contrôle fiscal.

et, surtout, cela ne justifie pas un très haut niveau de qualifications, ce qui permet *de facto* de moins dépenser en coût de personnels. Ainsi sera atteint le double objectif de réduire la dépense publique et d'alléger la présence fiscale auprès des entreprises et des contribuables fortunés. Au-delà encore, cette nouvelle conception de la mission de contrôle fiscal externe peut très rapidement conduire à remplacer du personnel fonctionnaire titulaire par des agents contractuels recrutés à la mission ou à la tâche. Ceux-ci intervenant dans le cadre d'agences hors statut de la Fonction publique, on ferait ainsi sauter l'ensemble des garanties statutaires qui y sont attachées et permettant une réduction importante du nombre de vérificateurs. Enfin, transformer du personnel mobile en personnel sédentaire permet une autre économie, celle du remboursement des frais de déplacements qui sont dans le collimateur depuis plusieurs années. Du pain béni pour le Medef qui ne cesse de demander une réduction du temps de présence des représentants de l'administration fiscale dans les locaux des entreprises et qui veut toujours plus capter d'argent public à son profit. C'était le sens profond du « choc de simplification » mis en œuvre au cours du quinquennat de F. Hollande. Depuis E. Macron s'est engagé à faire mieux [voir l'encadré].

De telles évolutions ne tombent pas du ciel. Leur origine remonte à une réflexion engagée il y a plus de vingt ans. Un rapport comparatif des pratiques du contrôle fiscal externe dans divers pays européens et de l'OCDE a même été publié en décembre 2002 sur cette question. Du nom de son rédacteur, M. Strainchamps, ce rapport qui concluait à une bonne efficacité du contrôle fiscal français par rapport à celui de ses voisins, a vite été rangé au fond des tiroirs. Mais pour autant la piste ouverte n'a pas été refermée. Plus discrète mais tout aussi efficace, elle a pris la forme d'échanges annuels sur la politique fiscale entre divers pays, notamment avec l'Allemagne, modèle économique à suivre s'il en est un, mais aussi avec un pays comme le Canada grand fournisseur d'algorithmes et d'applications censés remplacer le cerveau du vérificateur.

> Se créent pour les entreprises comme pour les citoyens une fiscalité et un contrôle à deux vitesses. Un contrôle automatisé et régulier pour les petits contribuables comme pour les petites entreprises, et un contrôle aléatoire, très politique et finalement très allégé pour les grandes entreprises comme pour les contribuables relevant de l'ISF ou aux revenus essentiellement non salariaux.

La transposition dans la pratique française de ces échanges d'information s'incarne aujourd'hui dans des projets très avancés portés par les plus hauts responsables du ministère des Finances. Leur objectif est la concentration des services de vérifications de niveau départemental et interrégional en une seule et même structure. Celle-ci accueillerait également les services de recherche et du renseignement, de telle sorte que se créerait une administration du contrôle fiscal externe quasi autonome, coupée de l'ensemble des autres services de la DGFIP. La fusion des niveaux départementaux et interrégionaux s'accompagnerait dans un premier temps de la disparition de la moitié des effectifs de vérificateurs départementaux, processus d'ailleurs déjà engagé dans certains départements (Bouches-du-Rhône, Ardèche…). Si des emplois sont redéployés au plan interrégional, il n'y a pas d'équivalence en nombre et pour l'heure l'essentiel est d'ouvrir la voie. Se profile ainsi pour les services du contrôle fiscal externe une destinée à la mode Domaines. Le service des Domaines, dont la mission est d'évaluer les biens publics et les biens entrant dans les transactions publiques de l'État et des collectivités territoriales, a été sorti du bloc foncier de la Direction générale des impôts au moment de la fusion de cette dernière avec la Direction générale de la comptabilité publique. Il a été créé pour la circonstance, une structure appelée « France Domaines », directement rattachée à l'administration centrale et ainsi structurellement coupée des autres services, notamment des services fonciers et cadastraux. Aujourd'hui « France Domaines » est mise en concurrence avec des services d'évaluation foncière privés, par exemple de la BNP Parisbas, que l'administration rétribue pour effectuer quasiment les mêmes contrôles que ceux réalisés par France Domaine. Actuellement, il ne reste plus que quelques agents des domaines par département rattachés d'ailleurs administrativement à quelques départements référents. En fait, la mission est en voie d'extinction, on attend son avis de décès.

C'est à cette sauce que sont destinés à être mangés les services du contrôle fiscal externe. Une organisation en agence de service public avec à sa tête quelques encadrants relevant du ministère des Finances et des exécutants, contractuels, sous statut privés, missionnés sur quelques opérations à grand retentissement. Tel est un des schémas d'organisation plausible de cette mission, jusqu'à présent non seulement pas démenti mais que confirment chaque jour un peu plus les nouvelles orientations proposées.

Ainsi plusieurs responsables nationaux du contrôle fiscal externe ont clairement annoncé la volonté du gouvernement d'avancer vers la mise en place d'un traitement de masse et sédentaire du contrôle fiscal des entreprises, ce que permettent les nouveaux outils informatiques, mais ce qui pose aussi indirectement la question du devenir du statut des personnels et des missions de ce service.

Si c'est du pain béni pour le Medef, ce nouveau type de relations entre l'administration fiscale et les entreprises réorienterait fondamentalement la pratique du contrôle fiscal externe vers un traitement de masse qui concerne principalement les catégories d'entreprises les moins importantes. Mais une question se pose. Sera-t-il encore longtemps possible d'afficher un rendement budgétaire correct du contrôle fiscal et donc de justifier auprès de la représentation nationale un certain niveau de dépenses de fonctionnement de ce service? La réponse est sans nul doute NON. Mais alors cela prépare une purge massive des effectifs de ce service.

Des attaques frontales qui visent la mise à terre du contrôle fiscal externe

On assiste dans les faits à une véritable révolution conservatrice de l'exercice de la mission contrôle fiscal externe. Il faut être sérieux, ce n'est pas de la sorte qu'on luttera contre la fraude fiscale. Ce n'est pas de la sorte qu'on assurera une égalité de traitement des entreprises devant l'impôt. Se créent pour les entreprises comme pour les citoyens une fiscalité et un contrôle à deux vitesses. Un contrôle automatisé et régulier pour les petits contribuables comme pour les petites entreprises, et un contrôle aléatoire, très politique et finalement très allégé pour les grandes entreprises comme pour les contribuables relevant de l'ISF ou aux revenus essentiellement non salariaux. Penser aujourd'hui que la fraude fiscale puisse être décelée par une analyse sommaire de la comptabilité, c'est tout simple-

ment prendre les personnels vérificateurs et l'ensemble des citoyens de ce pays pour des idiots. La lutte contre la fraude fiscale des entreprises exige avant tout d'assurer un contrôle et une présence physique de l'administration fiscale dans les locaux de ces dernières, là où peut être mené un certain nombre d'investigations qui vont de l'observation des modes de gestion, des circuits commerciaux et financiers internes à la lecture de documents impossibles de se procurer autrement qu'en étant sur place. Et rappelons-le, ce type de contrôle est pour les entreprises la juste contrepartie du système déclaratif.

La voie choisie pour la mission de contrôle fiscal externe est manifestement tout autre. Pour preuve venant chapoter les évolutions présentées ci-dessus, plusieurs projets en cours.

Il s'agit d'une part, d'une idée déjà ancienne, la généralisation du rescrit fiscal. Présenté sous le thème de la « relation de confiance » cette pratique aboutirait à un contrôle fiscal de nouvelle génération. Au motif, toujours le même d'ailleurs, d'améliorer les relations entre les entreprises et l'administration fiscale, *un nouveau type de dialogue fondé sur la transparence, la célérité, la disponibilité réciproque, le pragmatisme, la compréhension et la confiance mutuelle (sic), serait promu*.

Le principe est que l'administration fiscale accompagne *a priori* l'entreprise dans ses obligations déclaratives. Ce nouveau mode de fonctionnement garantirait aux entreprises d'obtenir de l'administration fiscale des réponses aux questions juridiques qu'elles se posent, des déclarations d'impôts validées qui ne seront plus remises en cause lors de contrôles fiscaux et la certitude que les erreurs pourront être corrigées sans pénalités.

Il est assez instructif d'observer que de l'avis même du ministère des Finances, la seule partie à avoir un intérêt dans la mise en œuvre de ce nouveau mode opératoire, est l'entreprise. Cette dernière y trouverait une plus grande liberté, étant la seule à décider de recourir au rescrit, une meilleure sécurité juridique, bénéficiant d'un avis écrit de l'administration sur lequel cette dernière ne pourrait revenir, et d'une plus grande visibilité, l'entreprise étant certaine de ne pas être incommodée par un contrôle fiscal *a posteriori*.

Voilà les agents chargés du contrôle fiscal des entreprises en passe de devenir des auditeurs et des conseillers permanents de ces dernières. Des sommets pourraient être atteints lorsqu'il s'agira de se prononcer sur des questions touchant directement à des enjeux d'optimisation fiscale. Généraliser le rescrit fiscal comme mode opératoire des relations entre les entreprises et l'administration fiscale, c'est signer l'arrêt de mort de la mission de contrôle fiscal externe. Une décision qui nous ramènerait rapidement à la situation du début des années 1970 au moment où la mission de contrôle fiscal externe a été généralisée. Une mission qui a mis plus de 30 ans pour assainir les comportements fiscaux des entreprises et qui a contribué, certes avec d'importantes insuffisances, à créer un traitement équitable entre contribuables. Un tel projet est en fait taillé sur mesure pour les multinationales afin de leur ouvrir toutes grandes les portes de la France et leur permettre d'y réaliser sans entraves leurs affaires. Voire le contrôle fiscal prêter main forte à une telle logique est un pur contresens. C'est tout simplement rendre une mission de régulation complice d'une phénoménale escroquerie intellectuelle et d'un formidable holdup sur l'ensemble de la société.

Les voies d'une alternative de progrès

Face à cet acharnement à mettre l'ensemble de la structure publique, dont le contrôle fiscal externe à la botte des grands groupes et des marchés financiers, il est urgent de poser les fondements d'une alternative de progrès. La réponse aux besoins sociaux et aux exigences modernes de développement de la société, avec en leur cœur l'expansion des services publics, exige de se donner les moyens pour assurer une nouvelle maîtrise publique et sociale. La mission de contrôle fiscal, et plus particulièrement celle de contrôle fiscal externe, fait partie des outils à mobiliser pour y parvenir.

Mais pour cela, il s'agit évidemment de faire franchir un nouveau cap à ce mode de contrôle. Un nouveau cap qui, en s'appuyant sur ce qu'il y a de positif dans la mission telle qu'elle existe encore (7), intègre la réalité de la société actuelle pour construire les évolutions nécessaires à sa prise en compte. La réaffirmation de certains principes et la mise en débat de quelques propositions nouvelles sont nécessaires pour construire la mission de contrôle fiscal externe de notre temps.

Tout d'abord une remarque. Dans un environnement marqué par la globalisation et la mondialisation capitaliste, il est complètement irresponsable de vouloir faire disparaître les outils de régulation et de contrôle existants. Même s'ils ont besoin d'un sérieux toilettage, leur existence permet de ne pas se retrouver complètement pris au dépourvu face aux logiques ultralibérales.

C'est pourquoi il est prioritaire de réaffirmer que le contrôle fiscal des entreprises et des plus riches contribuables doit être maintenu dans son acception générale. Son existence est la juste contrepartie d'un système déclaratif qu'il ne s'agit pas de remettre en cause, et il répond à un besoin de maîtrise d'une complexité de plus en plus importante du monde des affaires et des règles qui le régissent. Maintenir le contrôle fiscal externe signifie, premièrement, qu'il continue à être organisé autour d'interventions régulières dans les locaux des entreprises quelle que soit leur taille et en vertu d'un principe unique qui consiste à n'en considérer aucune comme un fraudeur d'office invétéré ni également à n'en sanctifier aucune. Cela nous rappelle que le contrôle fiscal externe a d'abord un rôle dissuasif, de par la présence que l'administration assure sur le terrain. En clair, il n'y a pas de grande ou de petite fraude, il y a une fraude qui s'opère à différents niveaux quel que soit le chiffre d'affaires d'une entreprise, une fraude qui doit être traquée avec la même détermination, naturellement en adaptant les moyens face à la taille et à la complexité des affaires.

Deuxièmement, il ne s'agit absolument pas de rejeter l'utilisation des techniques informationnelles dans la recherche de la fraude. Mais ces outils doivent être des aides, des appuis techniques. Leur utilisa-

tion doit être adaptable au type de contrôle engagé et d'entreprise ou de contribuable vérifié. Elles ne doivent pas être conçues dans le but premier de faire disparaître des emplois, de « fliquer » les agents, d'encadrer les procédures de contrôles dans des contingences bureaucratiques qui vont jusqu'à faire perdre tout sens à la mission de contrôle fiscal externe.

Troisièmement, il est nécessaire de s'intéresser aux conditions de travail des agents qui interviennent en contrôle fiscal externe. Le premier volet est celui des effectifs et de la situation de l'emploi. Face à l'évolution des procédures, à la croissance du nombre d'entreprises (2 767 774 entreprises imposables à l'impôt sur les sociétés en 2017 contre 1 807 584 en 2012 et 1 644 321 en 2010), à la complexité et à la mondialisation des échanges, à des conseils fiscaux et juridiques de plus en plus aguerris et au besoin d'assurer une plus grande présence de l'administration fiscale sur le terrain, il est essentiel dans un même mouvement, de créer des emplois et d'élever de façon très significative la formation professionnelle initiale et de cours de carrière. S'agissant des créations d'emplois, il convient d'intégrer la nécessité de redévelopper à la fois les effectifs de vérificateurs et ceux d'assistants des vérificateurs. Alors que le point d'indice n'a connu qu'une très faible évolution pour retourner maintenant vers la stagnation, alors qu'aucune véritable reconnaissance des qualifications n'a été observée depuis des lustres, notamment pour les inspecteurs vérificateurs qui ont dû accomplir des efforts considérables d'adaptation face à l'évolution de leurs tâches, le calcul d'une nouvelle grille indiciaire relève de la plus légitime des revendications.

Quatrièmement, il est temps de passer à une nouvelle ère de la démocratie sociale dans les services des administrations financières. Les commissions paritaires doivent disposer de réels pouvoirs quant à l'évaluation des outils et de l'organisation du travail, quant à l'efficience des décisions hiérarchiques et à l'efficacité des missions. Cela revient à instaurer un contrôle direct des personnels sur la gestion de la dépense publique à partir de critères d'efficacité sociale en lieu et place des critères de rentabilité imposés par la LOLF. Sur ce plan, il conviendrait de construire une nouvelle articulation entre missions de contrôle fiscal externe et intervention des salariés dans la gestion de leurs entreprises. Un droit d'alerte nouveau devrait permettre aux membres des Comités d'entreprises d'en appeler à l'intervention de l'administration fiscale pour lancer une procédure de contrôle.

Cinquièmement, la législation, qu'elle soit nationale ou européenne, doit être revue dans un sens permettant de juguler à l'échelle de chaque territoire les pratiques frauduleuses. Au plan national comme dans l'espace européen et mondial, une véritable prise de conscience et un réel effort doivent être consentis en matière de coopérations, d'échanges et de convergences fiscales. Notre représentation nationale doit en finir avec la distribution d'argent public à l'aveugle matérialisée notamment par des allégements de cotisations et d'impôts, avec la multiplication des niches fiscales qui sont dans la plupart des cas d'excellents supports de l'optimisation et de l'évasion fiscales. Vouloir faire remplir par le contrôle fiscal externe une sorte de tonneau des Danaïdes, c'est à plus ou moins brève échéance condamner cette mission à l'échec et à la disparition. Le contrôle fiscal doit être un des outils fiscaux au service d'une politique économique de relance d'une croissance saine et durable s'appuyant sur une production de biens utiles au développement de toutes les capacités humaines.

Sixièmement, la mission de contrôle fiscal externe ne peut être externalisée. Elle doit demeurer étroitement associée, imbriquée à l'ensemble des autres missions de la DGFIP. L'activité de contrôle fiscal externe a partie liée avec l'action de tous les services de la DGFIP. En dépend la qualité de la programmation des affaires à vérifier et donc l'efficacité de la mission de contrôle fiscal externe. Mais en dépend également la cohérence, l'image et l'existence d'administrations financières unifiées sur l'ensemble du territoire national, et ainsi l'assurance d'un égal traitement de chaque citoyen qu'il vive en région parisienne, dans le Nord-Pas-de-Calais, sur la Côte d'Azur ou dans des campagnes reculées.

À l'évidence, les tirades gouvernementales sur le renforcement de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales ainsi que des services en charge de la mission de contrôle fiscal externe, par exemple avec la mise en place d'une nouvelle brigade nationale d'intervention, ne sont que des leurres face à l'ampleur de l'entreprise de destruction engagée contre les missions essentielles. De même, les effets de manche sur le contrôle patrimonial ne suffiront plus longtemps à masquer le laxisme renvoyé par la suppression de l'ISF et l'indigence du contrôle des grandes entreprises et des multinationales, particulièrement lorsque ces dernières sont régulièrement arrosées de dizaines de milliards d'euros de deniers publics. Le contrôle fiscal externe comme l'ensemble de la politique fiscale doivent rapidement prendre un autre cap, celui du développement humain contre celui de la finance, celui du progrès social contre le recul de civilisation.

Enjeux d´un service public moderne de l´éducation face aux opérations de casse en cours

Benoît Teste*

* Secrétaire général adjoint du SNES-FSU, membre du secrétariat national de la FSU.

Voilà un peu plus d'un an qu'Emmanuel Macron, prétendant représenter la « modernité », recycle en réalité les vieilles idées libérales et met en œuvre une politique d'austérité budgétaire, brutale à l'égard de la Fonction publique et de ses agents, parmi lesquels bien sûr les enseignants. L'étendard de la modernité étant tantôt brandi comme instrument de délégitimation du service public, tantôt utilisé comme repoussoir au profit d'un retour à un ordre ancien plus fantasmé que réel. Définir ce que devrait être un service public moderne de l'éducation revient donc à ne pas laisser le terrain de la modernité aux libéraux tout en affirmant que le véritable débat n'est pas dans une fausse querelle des anciens et des modernes mais bien dans la définition des permanences qu'il faut préserver et des évolutions nécessaires dans un objectif de progrès social.



Voilà un peu plus d'un an qu'Emmanuel Macron, prétendant représenter la « modernité », recycle en réalité les vieilles idées libérales et met en œuvre une politique d'austérité budgétaire, brutale à l'égard de la Fonction publique et de ses agents, parmi lesquels bien sûr les enseignants. Pas de place, dans le nouveau monde à construire, pour cet archaïsme que constitue le recrutement de personnels sous statut, ni pour le fonctionnement d'un service public unifié donnant un enseignement de qualité à toute la population.

Dans un jeu de miroir parfaitement orchestré, son ministre Jean Michel Blanquer communique au contraire sur le registre du retour au « bon vieux temps » de « l'école d'avant », dans un exercice fort curieux car il s'apparente bien souvent à la négation de sa propre action : les réformes, pourtant d'ampleur, sont minorées, ramenées dans les discours à de simples ajustements ou mesures de « bon sens ».

La stratégie de la diversion est ainsi poussée à son paroxysme dans le domaine de l'éducation, l'étendard de la modernité étant tantôt brandi comme instrument de délégitimation du service public, tantôt utilisé comme repoussoir au profit d'un retour à un ordre ancien plus fantasmé que réel. Imposer un retour au réel suppose d'analyser le véritable changement de modèle de société qu'impose à bas bruits le gouvernement.

Définir ce que devrait être un service public moderne de l'éducation revient donc à ne pas laisser le terrain de la modernité aux libéraux tout en affirmant que le véritable débat n'est pas dans

une fausse querelle des anciens et des modernes mais bien dans la définition des permanences qu'il faut préserver et des évolutions nécessaires dans un objectif de progrès social.

Un service public moderne de l'éducation doit avoir pour ambition première d'élever le niveau de connaissances et de qualifications de toute la population

Élever le niveau de connaissances d'abord car dans un monde où les enjeux politiques et les évolutions de l'économie sont de plus en plus complexes, faire en sorte qu'un maximum de jeunes aille le plus loin possible dans les études et s'approprie ainsi des connaissances de champs multiples, qui leur permettront d'être des citoyens éclairés, réfléchis, critiques, voilà qui reste le grand objectif du service public d'éducation. C'est un enjeu politique de première importance car il conditionne la société que nous voulons construire. Les libéraux théorisent l'entrée dans « l'économie de la connaissance », qui n'est rien d'autre qu'une marchandisation accrue du savoir. Or, la confiscation du savoir par une minorité toujours plus restreinte prépare la catastrophe démocratique. Il s'agit donc au contraire de donner à tous les citoyens en formation les armes intellectuelles pour évoluer dans cette économie et cette société nouvelles, y faire preuve d'esprit critique, et pouvoir y *accéder* aux savoirs.

Élever le niveau de qualifications ensuite, afin de tirer l'économie du pays vers le haut. Dans ce cadre, un service public d'éducation moderne doit continuer de délivrer des diplômes nationaux et travailler à faire acquérir le niveau de diplôme le plus élevé possible. Le diplôme n'est pas qu'un bout de papier, il atteste d'un niveau de connaissances acquis par les individus. Les connaissances nécessaires pour exercer aujourd'hui la plupart des métiers, même ceux qu'on pense « peu qualifiés », ne cessent d'augmenter, et les entreprises le savent bien : si elles embauchent des gens diplômés, même pour des postes « peu qualifiés », c'est bien pour bénéficier des savoirs et des savoir-faire acquis par les jeunes à l'école, même si elles ne rémunèrent pas forcément ce surplus de savoir qu'elles utilisent pourtant. Malgré les critiques souvent entendues contre le baccalauréat qui, « donné à tous », « ne vaudrait plus rien », il faut réaffirmer que l'accès accru au baccalauréat a été un progrès social qui a profité aux catégories populaires. On objectera que le baccalauréat n'ouvre plus, aujourd'hui, à des emplois aussi qualifiés que par le passé, mais ce n'est pas une preuve d'une dégradation de sa valeur, ou plus largement des diplômes, bien au contraire, c'est la preuve de l'évolution des métiers. « Avant », pour être mécanicien automobile, un CAP pouvait certes suffire alors que maintenant il faut un baccalauréat professionnel. Mais le métier de mécanicien automobile est-il vraiment le même qu'avant ? Les savoirs à maîtriser ne sont-ils pas plus nombreux et plus pointus, en lien avec les incessantes évolutions des technologies ? Si le bac professionnel, aujourd'hui, débouche sur des métiers pour lesquels le CAP était suffisant il y a quelques décennies, c'est parce que ces métiers sont devenus plus exigeants. Faire reconnaître la qualification détenue à sa juste valeur est l'objet du combat permanent des salariés, le niveau de diplôme constitue indéniablement une condition certes pas toujours suffisante mais évidemment nécessaire pour mener cette lutte alors que le libéralisme cherche par tous les moyens à déqualifier le travail. Pour les progressistes que nous sommes, tous les élèves sont capables de réussir et le lycée doit se fixer comme objectif d'amener au baccalauréat l'ensemble d'une génération.

Loin de répondre à cette exigence, la réforme Blanquer du lycée, contestée par les personnels et les organisations lycéennes, dynamite le baccalauréat comme examen national, anonyme et terminal. Le nouveau baccalauréat entre en vigueur à la rentrée 2019 en Première avec la mise en place d'épreuves communes dès la fin du premier semestre, sortes de « partiels » sur le modèle universitaire. Ne seraient conservées que 4 épreuves finales, comptant pour 40 % de la note. Les épreuves communes transformeront le cycle terminal (les deux années de première et terminale) en course folle à l'évaluation puisque sur les deux années, on atteindra allègrement la trentaine d'épreuves au lieu d'une dizaine actuellement, et surtout la majorité de la note relèvera désormais du contrôle local ou continu. Le bac deviendra un examen de fin d'études secondaires dont la valeur dépendra de la réputation du lycée dans lequel on le passe.

La loi ORE (orientation et réussite des étudiants) de 2018 créant en particulier Parcoursup, contestée par les personnels et les étudiants, s'inscrit parfaitement dans cette logique libérale : il s'agit de ne plus offrir l'accès à l'enseignement supérieur à l'ensemble des lycéens par refus des investissements nécessaires. Elle instaure la sélection à l'entrée à l'université. Le « parcours » individuel de l'élève comme les choix de spécialités et les engagements extrascolaires conditionneront largement la poursuite d'études au regard des attendus des formations envisagées. Cette loi part aussi du présupposé que le principal enjeu de la démocratisation du lycée et de l'enseignement supérieur serait l'orientation. Ainsi, pour faire mieux fonctionner le système, il suffirait que l'orientation des élèves soit plus pertinente. On passe ainsi sous silence le manque d'anticipation criant des besoins dus à la pression démographique dans l'enseignement supérieur (808 000 candidats en 2017 pour 654 000 places). Les gouvernements successifs en portent la responsabilité et on peut se demander si le fait d'en arriver au tirage au sort pour affecter les élèves, ne constituait pas un repoussoir tel que n'importe quelle autre solution ne pouvait apparaître que meilleure. On voit aujourd'hui qu'avec cette plateforme, près de la moitié des lycéens se retrouvent sans affectation au premier tour.

La question de fond reste celle des efforts que la nation est disposée à consentir pour augmenter le niveau de formation dans l'enseignement supérieur. Or, pour le gouvernement, il ne s'agit pas de mieux former la jeunesse pour renforcer ses chances d'insertion mais de faire face au moindre coût à l'afflux démographique sans dépenser plus.

C'est aussi la raison pour laquelle la FSU a toujours défendu un service

public national de l'orientation scolaire et qu'elle s'élève avec force contre sa régionalisation en cours au nom d'une prétendue meilleure adaptation de l'offre de formation aux besoins du territoire : cette vision « adéquationniste » formation/emploi a été invalidée par de nombreux travaux de chercheurs. L'absence de visibilité à 5 ans sur le marché de l'emploi rend caduque toute tentative d'y inféoder l'offre de formation. Par ailleurs, la conception d'une orientation réduite à une bonne information fait totalement l'impasse sur d'autres travaux de recherche qui montrent la complexité des processus mis en jeux chez les jeunes. Les inégalités d'apprentissage et de rapport aux études en fonction des milieux sociaux restent très fortes et la peur d'échouer par rapport à son avenir scolaire et professionnel est très différenciée socialement. Parcoursup renforce ces biais. Par ailleurs, le risque d'avis négatifs selon les formations demandées ne peut que renforcer les inégalités sociales. Les élèves de catégories modestes, et plus particulièrement les filles, à résultats scolaires égaux seront plus anxieux. se. s et auront plus tendance à rabattre leurs choix sur des formations jugées moins prestigieuses. Leur demander « comment ils envisagent leur vie professionnelle dans dix ans » (fiche du premier conseil de classe de Terminale) est un biais social important qui va largement embarrasser les élèves de milieu populaire.

En éducation comme dans d'autres domaines, le court-termisme des libéraux et leur fascination pour les profits immédiats leur fait préférer un système éducatif au coût le moins élevé possible, qui créerait une main-d'œuvre directement employable et réserverait les qualifications les plus élevées à une petite partie de la population. Ce système est injuste et absurde sur le long terme, il est générateur d'immenses inégalités, de gigantesques frustrations et il prive la société de personnes instruites et pouvant exercer pleinement leur citoyenneté.

Face à des réformes et à des choix budgétaires qui la dénaturent, il est important de réaffirmer que le temps de l'éducation est celui du temps long et nécessite des investissements

Ce court-termisme libéral est terriblement compatible, en revanche, avec le temps du politique : tout ministre de l'Éducation veut imprimer sa marque et se lance dans LA réforme d'envergure, celle que « personne n'a osé imposer avant » mais qu'un volontarisme visionnaire va enfin mettre en selle au bénéfice des élèves. C'est ce que les enseignants ont vécu avec la réforme du collège où l'interdisciplinarité était la « trouvaille » de Najat Vallaud Belkacem qui prétendait qu'enfin, grâce à cela, les élèves allaient s'épanouir et progresser… les enseignants, qui pour beaucoup pratiquaient déjà des formes variées de travail interdisciplinaire quand ils l'estimaient pertinent, sont ressortis de cette séquence avec beaucoup d'amertume et même le sentiment qu'ils participent à armes inégales au débat éducatif car ils n'ont souvent rien de véritablement spectaculaire à défendre : là où les gouvernants en viennent à se transformer en bateleurs de foires pour vanter la réforme miracle, les enseignants rappellent que la pédagogie est une science inexacte faite de tâtonnements, d'adaptations aux publics divers, d'échecs ou de réussites difficilement explicables et difficilement modélisables. Bref, rien de suffisamment spectaculaire, certaines choses fonctionnent mais pas tout le temps, d'autres nécessitent telle et telle condition pour réussir, un discours mesuré et nuancé, pas toujours médiatique mais en prise avec les réalités d'une classe. C'est ce que joue de nouveau Jean-Michel Blanquer qui a découvert les vertus d'un élément unique et quasi miraculeux : les sciences cognitives, qui nous apprennent de manière définitive comment on doit apprendre, dans quel ordre et avec quelles méthodes… Le guide « pour enseigner la lecture et l'écriture au CP » que vient de diffuser le ministère est de ce point de vue éclairant d'une volonté de mettre au pas les enseignants du primaire en prétendant diffuser les bonnes pratiques, niant l'expertise des professionnels qu'ils sont : de nombreuses dimensions, approches ou activités de l'apprentissage de la lecture sont ainsi ignorées quand elles ne sont pas proscrites : écriture approchée, méthode mixte, mémorisation de mots outils, utilisation du contexte pour comprendre.

Pour fonctionner, le système éducatif a besoin de constance et d'investissements conséquents. Plus que jamais à l'approche de la rentrée 2018 se pose la question de l'adéquation entre les moyens et les effectifs d'élèves. 26 000 élèves en plus attendus dans le second degré et 2 600 postes en moins, c'est l'équation qui tue l'éducation ! Le gouvernement s'est bien gardé d'annoncer le nombre de postes qu'il entendait supprimer ministère par ministère, mais avec 120 000 suppressions annoncées sur le quinquennat dont 50 000 dans la Fonction publique de l'État, et quand on sait que le ministère de l'Éducation Nationale emploie 40 % des agents de l'État, nul doute que l'éducation sera amenée à payer un lourd tribut.

Un service public moderne doit pourtant assurer l'ensemble de ses missions. On peut prendre l'exemple du remplacement des personnels absents, poste souvent sacrifié en premier. La continuité nécessaire du service public nous fait revendiquer un volant de titulaires remplaçants. Mais dans de trop nombreux services publics, l'absence d'un agent se traduit en réalité par la redistribution des tâches sur les agents présents, sans même compensation financière dans la plupart des cas. Cette pratique détestable accroît la charge de travail de tous. C'est trop souvent devenu le cas aussi dans l'éducation, en particulier pour les Conseillers principaux d'éducation ou les AED (assistants d'éducation) qui ne sont bien souvent pas remplacés, y compris sur des absences longues comme les congés de maternité. Il faut dès lors que chacun fasse le travail de plusieurs personnes ! Côté professeurs, les tentatives pour faire remplacer les enseignants par leurs collègues de l'établissement eux-mêmes se sont toutes heurtées à l'infaisabilité pratique, remplacer un collègue au pied levé quand on n'a par exemple pas le temps de prendre connaissance de sa progression avec ses élèves et donc de préparer une séquence en conséquence est impossible à faire sérieusement quand on a déjà, avec ses classes, entre 41 heures et 45 heures de

temps de travail hebdomadaire moyen (selon la dernière étude disponible sur la question du temps de travail des enseignants des premier et second degrés). La seule solution serait donc de recruter d'une part des étudiants-surveillants qui assurent des études sur les très courtes absences, et des titulaires remplaçants pour faire face aux besoins. Malheureusement, la première de ces solutions a été abandonnée en 2002, la deuxième est en passe de l'être en raison du sous-recrutement.

Un autre mantra libéral réside dans le développement de « l'autonomie des établissements » dans le second degré. Les collèges et les lycées disposent depuis 1985 d'une autonomie pédagogique qui porte notamment sur l'emploi de la dotation en heures d'enseignement et d'accompagnement personnalisé, les modalités de répartition des élèves (classes, groupes), le projet d'établissement, les expérimentations, les voyages scolaires… Ce cadre juridique donne aux équipes la possibilité d'exprimer *via* leurs représentants en conseil d'administration leur volonté pour ce qui relève de ces domaines. La réforme du lycée Chatel a élargi ce champ de l'autonomie, en laissant aux établissements le choix de l'emploi des « heures de marge », comme les 10 heures par division en Seconde, l'organisation des enseignements d'exploration, de l'accompagnement personnalisé… La réforme du collège a repris ces dispositions auxquelles s'ajoute le conseil de cycle devant définir les progressions.
Jean-Michel Blanquer déclarait dès sa prise de fonction : « je veux créer plus d'autonomie des acteurs, plus de liberté, plus de pouvoir d'initiative », reprenant ainsi une antienne vieille de plus de 30 ans dans une version « start up nation » chère au président.

Moins d'un an après ces déclarations, leur traduction concrète a bien peu à voir avec le respect de l'expertise professionnelle. On voit par exemple en ce moment les collèges sommés de choisir entre le maintien d'un enseignement de langues anciennes ou régionales et une heure en groupe à effectifs réduits. Au-delà de la volonté de masquer la pénurie dont on renvoie la gestion au niveau local en espérant qu'ainsi elle se remarque moins, elle met les établissements en concurrence et renforce les inégalités. Dans l'exemple donné ci-dessus, le choix local devient le marqueur et l'élément qui renforce les inégalités : aux uns une soi-disant excellence marquée par le maintien d'une langue ancienne, aux autres le traitement de la difficulté scolaire. Cette concurrence est supposée améliorer une « performance » immédiatement mesurable.

Les conséquences sur les pratiques de classe sont très importantes. Ce développement de l'autonomie sous couvert de vouloir libérer les initiatives a mis en place un système basé sur la concurrence entre les établissements et entre les individus, chaque établissement étant renvoyé à la responsabilité de traiter seul ses difficultés. Les chefs ont des pouvoirs renforcés et les équipes pédagogiques sont mises sous tutelle des conseils pédagogiques, de cycle, école-collège. Le vrai travail d'élaboration des choix collectifs pertinents est de plus en plus difficile.

Une des premières missions du service public est d'assurer l'égalité d'accès à l'éducation sur tout le territoire. Les habitants des banlieues, des villes moyennes, des départements et territoires d'outre mer et des territoires ruraux ont droit à une éducation de qualité. La politique d'éducation prioritaire n'a toujours pas fait l'objet d'annonces de la part de Jean Michel Blanquer alors que le programme d'Emmanuel Macron promettait sa relance, en particulier par la création d'une nouvelle prime de 3 000 euros par an versée aux personnels qui y sont affectés. Le rapport Borloo de mai 2018, fraîchement accueilli par le Président et le gouvernement pour les raisons budgétaires que l'on sait, a pourtant démontré que le besoin d'investissements dans tous les services publics, dont l'Éducation, est criant dans ces territoires. Continuer à délaisser des populations entières est inacceptable. Au-delà de la question principale des moyens supplémentaires qui doivent être alloués pour reconnaître la spécificité des territoires, la vigilance s'impose particulièrement en éducation car la tentation a toujours été de ne plus « donner plus à ceux qui ont moins », philosophie initiale des politiques d'éducation prioritaire et qu'il faut poursuivre et amplifier, mais de leur donner « autre chose », ce qui fait souvent glisser vers une éducation au rabais. Ainsi, pourquoi proposer, comme le fait Jean-Louis Borloo que nous critiquons sur ce point, qu'écoles et collèges soient mis en réseau sous la direction du principal de collège ? Les objectifs des collèges des quartiers populaires pourraient dès lors être centrés sur l'approfondissement des enseignements du primaire, quand ceux des autres collèges seraient la construction d'une culture commune et amèneraient « naturellement » sur le lycée et les poursuites d'études. C'est cette divergence qu'il faut éviter absolument, la jeunesse des quartiers populaires a le droit à un enseignement dont les objectifs sont identiques à ce qui se pratique sur le reste du territoire.

Globalement, on peut avancer l'idée que dans l'Éducation comme dans tous les services publics, la dégradation créée par la pénurie de moyens sert ensuite de justification à une accélération des réformes qui ne règlent rien sur le fond.

De la même manière que le tirage au sort des lauréats du baccalauréat en raison de l'absence de créations de postes d'enseignants en nombre suffisant à l'université a été instrumentalisé pour justifier ensuite la mise en place de la sélection à l'entrée à l'université. C'est en réalité dans de nombreux domaines que, surfant sur des dysfonctionnements créés par une pénurie de moyens, le gouvernement impose aux services publics une série de régressions à marche forcée : Parcoursup, baccalauréat, orientation, lycée, formation professionnelle, retour aux fondamentaux au primaire, instrumentalisation de certaines sciences pour asseoir des préconisations pédagogiques parfois contraires aux programmes, injonctions, complaisance pour l'école privée, promotion de l'apprentissage pré-bac aux dépens des lycées professionnels. Les choix faits aujourd'hui consistent à augmenter les outils de sélection, réduire les moyens d'enseignement, dénaturer le caractère national du bac, soumettre la formation professionnelle aux besoins des entreprises et abaisser la fin de scolarité à la maîtrise des fondamentaux pour une part des élèves… Cette politique renforce les inégalités

scolaires en maintenant le poids des déterminismes sociaux. Or, le service public est le bien commun seul à même de répondre aux ambitions démocratiques de l'École. Garantir un service public d'éducation est un devoir de l'État fixé par la Constitution. Certaines réorganisations font et feront la part belle aux initiatives privées dont la finalité économique et sociale est loin de servir l'intérêt général. La multiplication des discours institutionnels favorables aux projets privés est un choix idéologique, exercé aux mépris de l'analyse objective et des valeurs de laïcité indispensables à notre société. Seul le service public peut garantir l'intérêt général. Remettre en cause ce principe constitue un risque majeur.

Le statut est la réponse la plus adaptée à ces exigences de service public

Dans l'enseignement comme dans toute la Fonction publique, le gouvernement présente le statut comme une source de rigidités et ses défenseurs comme des idéologues arc-boutés sur la défense de prétendus « privilèges ». Certaines caricatures du statut en font même une protection exorbitante et quasi imparable de travailleurs pouvant quasiment refuser le travail qu'on leur donne. C'est oublier que si l'autonomie professionnelle se traduit en particulier pour les enseignants par le principe de liberté pédagogique, le statut prévoit aussi la nécessité pour l'enseignant de rendre des comptes et le contrôle par l'État de son travail.

Le statut est avant tout une garantie pour les usagers de qualité et d'accessibilité au service public et pour les personnels une protection contre les pressions de tous ordres, leur permettant de remplir correctement leur mission. Le fonctionnaire est dans une position « statutaire et réglementaire », ce qui signifie qu'il n'est pas dans une relation contractuelle avec son employeur puisqu'il est au service de l'intérêt général. Le statut est caricaturé, or il est un équilibre fin entre le principe de hiérarchie qui fait qu'un fonctionnaire doit se conformer aux ordres qui lui sont donnés, et en particulier un enseignant doit enseigner ce qui est contenu dans les programmes définis nationalement, et un principe de responsabilité qui fonde son activité sur sa conscience professionnelle plutôt que sur sa simple soumission aux ordres reçus et *in fine* garantit donc son indépendance.

Dans l'Éducation tout particulièrement, le statut est une réponse à la question posée dès la Révolution Française, en particulier par Condorcet, de l'indépendance du savoir et de sa transmission par rapport à l'autorité politique : « Aucun pouvoir ne doit avoir ni l'autorité ni même le crédit, d'empêcher le développement des vérités nouvelles, l'enseignement des théories contraires à sa politique particulière ou à ses intérêts momentanés. » On n'enseigne pas ce que tel ou tel groupe de pression pense souhaitable d'enseigner, ni même ce que les parents croient ou souhaitent. On enseigne les connaissances établies par la science, dans un cadre qui est celui des « valeurs de la République ». Et il ne s'agit surtout pas d'inculquer aux élèves une morale ou un savoir officiels mais de leur permettre de se construire comme individus libres, citoyens responsables et travailleurs aux qualifications reconnues et maîtres de leur activité. Dès lors, la « liberté pédagogique » est en réalité la seule garantie d'un exercice correct du métier enseignant. Ce n'est même pas qu'il serait plus « agréable » ou « confortable » d'exercer son métier avec une moindre pression, c'est tout simplement que c'est nécessaire. Pour que l'enseignement soit pertinent et profitable aux élèves, il faut un personnel qui ait conçu cet enseignement. Un enseignant fait en permanence des choix face à des situations qui n'ont pu être toutes modélisées, ces choix sont d'autant plus pertinents qu'il sont éclairés et conscients. Dans la même idée, le statut confère au fonctionnaire la pleine jouissance des droits du citoyen. Ce n'est pas forcément le cas dans un grand nombre de fonctions publiques, par exemple l'Allemagne ne reconnaît pas le droit de grève à ses fonctionnaires. En France, le préambule de la Constitution qui affirme que « tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises » s'applique pleinement aux fonctionnaires et donc aux enseignants. On peut prendre pour exemple les CAP, commissions administratives paritaires, où les représentants des personnels siègent à égalité avec l'administration pour donner un avis sur l'ensemble des actes individuels de gestion (mutations, promotions, sanctions disciplinaires, etc.) et que les organisations syndicales ont particulièrement réussi à faire vivre dans l'Éducation au bénéfice d'un traitement équitable et transparent des personnels.

Le gouvernement parle de « refonder le statut » mais les 120 000 suppressions de postes annoncées et la réalité des projets qu'il a d'ores et déjà présentés ne laissent aucun doute sur son intention véritable. Qui peut croire que recourir à davantage de personnel précaire sera de nature à améliorer le service public ? C'est pourtant ce qu'a présenté le gouvernement comme une piste à développer massivement. Ainsi, le gouvernement espère créer deux voies de recrutement, une par le concours et une autre par la voie de la précarité, avec à termes un alignement de tous sur l'absence de statut. Quelle « modernisation » est attendue si le gouvernement supprime le CHSCT, seul espace de prise en compte des questions d'organisation du travail ? Et en diminuant le rôle des commissions paritaires, ne cherche-t-on pas à renforcer le poids des hiérarchies intermédiaires dans la gestion des carrières et des mutations des agents, au risque de voir se développer opacité et phénomènes de favoritisme ?

À l'inverse des conceptions managériales qui prétendent faire des personnels des exécutants dociles des consignes de leur hiérarchie, le statut, en articulant principe hiérarchique, responsabilité individuelle et responsabilité collective permet un travail efficace et une continuelle adaptabilité aux besoins et aux finalités de l'action publique. Grâce à leur statut de fonctionnaires de l'État, les personnels d'enseignement répondent aux besoins d'un service public national à l'abri des pressions de tous ordres. L'Éducation du XXIe siècle mérite une politique déterminée sur des objectifs de réussite pour tous les élèves et dotée des moyens nécessaires pour y parvenir.

Sécurité d'emploi ou de formation et hôpital, liens et articulations, quelques pistes possibles de travail

Frédéric Rauch

L'hôpital est un service public en danger. Il est dépouillé de ses moyens financiers et humains afin de réorienter la dépense publique et sociale utile aux gens vers la seule rémunération du capital. On lui impose des critères de gestion où la rentabilité par l'économie budgétaire devient une fin en soi. La crise est telle que désormais ce sont aussi ses missions de service public sanitaire qui sont remises en cause. Il y a urgence à sortir de ces logiques et à faire émerger les conditions d'une nouvelle efficacité sociale répondant aux besoins actuels et futurs des populations. Articuler la sécurité d'emploi ou de formation et l'hôpital est une piste.

La crise hospitalière

La crise hospitalière n'est pas distincte de la crise qui touche l'ensemble des services publics. Elle en a les mêmes causes.

Cette crise des services publics résulte des choix stratégiques des pouvoirs publics à la recherche d'une réponse à la crise d'efficacité du capital. Afin de restaurer sa rentabilité financière, le capital exige des pouvoirs publics une réduction des coûts sociaux et fiscaux qui ponctionnent ses potentialités de profits, qui implique une réorientation des dépenses publiques et sociales vers le financement de certaines de ses dépenses (dépenses salariales, sociales, de formation, fiscales…).

L'incarnation type de cette stratégie de l'austérité, cela a été le pacte de responsabilité de Manuel Valls. Son objectif général consistait à réduire de 50 milliards d'euros la dépense publique sur le quinquennat Hollande pour financer 40 milliards d'euros de réduction de charges sociales et fiscales des entreprises et financer le remboursement de 10 milliards d'euros de dette publique. Dans les clous du pacte de stabilité européen imposant une règle d'or budgétaire aux États le ratifiant, le pacte de responsabilité est venu structurer officiellement une politique globale menée par petites touches depuis des décennies (exonération de cotisations sociales patronales et CSG, exonérations/règles d'optimisation fiscales, crédit d'impôts…) qui s'est traduite avec le temps par une dépense fiscale de l'État prenant en charge de l'ordre de 200 milliards d'euros de dépenses en lieu et place des entreprises.

Avec son projet de réduire de 60 milliards d'euros supplémentaire les dépenses publiques et sociales du pays pour parvenir aux 100 milliards de baisse de charges demandé par le Medef, Emmanuel Macron poursuit la même logique de transfert de charge afin de restaurer la hausse des taux de profit des entreprises. La hausse de la CSG plutôt que la hausse des cotisations sociales patronales notamment, la baisse des cotisations salariales plutôt que la hausse du salaire brut, la réduction du nombre de fonctionnaires et de services publics pour ne pas augmenter les prélèvements sociaux et fiscaux sur les entreprises, la hausse de l'impôt sur le revenu des ménages en parallèle d'une baisse de l'impôt sur les sociétés et sur les grandes fortunes… toutes ces mesures contribuent à une baisse des coûts des entreprises pour accroître leur rentabilité financière.

Reste que dans le champ de la santé, ces mesures sont catastrophiques pour deux raisons au moins. D'une part, elles construisent l'inefficacité de l'offre de soins devant les besoins. Par manque de moyens financiers et humains, non seulement les personnels de santé sont en souffrance, mais la qualité du service public rendu régresse. Les indicateurs de santé de la France se dégradent ; le taux de mortalité infantile ne baisse plus, l'espérance de vie en bonne santé diminue pour les hommes et les femmes, la désertification médicale s'installe dans tout le



pays… D'autre part, elles obèrent les capacités des services publics de santé à restaurer l'efficacité du capital. En effet, si les hôpitaux, la Sécurité sociale contribuent à la réponse aux besoins sanitaires, ils participent aussi beaucoup aux débouchés des entreprises. Les rémunérations des professionnels de santé assurées par la Sécurité sociale sont de la demande de consommation qui s'exprime aux entreprises. De même le remboursement des médicaments par la Sécurité sociale assure la solvabilité des recherches pharmaceutiques et médicales. Les investissements hospitaliers sont des marchés pour plusieurs secteurs d'activités. Avec une dépense annuelle de l'ordre de 200 milliards d'euros par an en croissance moyenne de plus de 2 % annuelle, la Sécurité sociale contribue très positivement au dynamisme des entreprises et à la croissance de leurs activités. En même temps qu'elle participe à accroître la productivité du travail par ses missions mêmes, en permettant aux travailleurs de rester en bonne santé à moindre coût.

Ces politiques d'austérité menées aussi bien par la droite que par les sociaux-libéraux ont drastiquement réduit les moyens de l'hôpital. Visant à réduire autant l'offre de santé hospitalière existante que les moyens de la développer, elles ont pris corps par différents canaux.

D'abord avec l'ambition de rationner l'offre médicale avec l'institution dès 1971 du *numerus clausus* au concours d'entrée à l'école de médecine. Décliné progressivement dans de nombreux concours d'entrée à d'autres professions de santé, l'effet de cette mesure structurante a mis du temps a apparaître, mais il est dévastateur. Il est la source de la pénurie médicale aujourd'hui.

Ensuite, durant les années 1980/1990, la mise en œuvre de la politique de maîtrise médicalisée des dépenses de santé s'est attachée à accroître le coût individuel des soins déremboursant les médicaments, en créant un secteur honoraires libres, et pour l'hôpital en ouvrant les établissements publics aux prestations du secteur privé. C'est à ce moment que l'hôpital s'est vu imposer le financement de son budget par enveloppe fermée (le budget global), puis un objectif national de dépenses d'assurance maladie inscrites dans les lois de financement de la Sécurité sociale issues du plan Juppé de 1996. Rationné dans ses moyens, l'hôpital a progressivement fait de l'économie sur ses dépenses une logique de fonctionnement et, très « naturellement », accepté sans véritablement coups férir la mise en place de la tarification à l'activité faisant de l'hôpital public une entreprise comme les autres à la recherche de rentabilité. Et dans le même temps, il s'est vu autorisé d'avoir recours aux marchés financiers pour ses investissements (plans hôpital 2007 et 2012), ce qui a accru encore plus ses difficultés budgétaires. Cette logique de gestion a placé au cœur du fonctionnement hospitalier l'équilibre budgétaire au détriment des missions de soins et conduit les établissements à se mettre tout seuls en danger par des fermetures de lits et de services conduites au nom de plans successifs de retour à l'équilibre.

Enfin, l'efficacité du système de santé à l'égard de ses missions se dégradant alors que ses dépenses continuaient de croître, c'est là encore « très naturellement » que, avec cette fois l'objectif de réduire le périmètre et le niveau de la prise en charge socialisée afin de « mieux » réduire la dépense globale de santé et les prélèvements sociaux sur les entreprises qu'elle implique, les pouvoirs publics ont travaillé, d'un côté, à une restructuration institutionnelle de l'offre de soins sur les territoires, en particulier hospitalière, au nom de la recherche d'efficience du système ; c'est la succession de réformes de l'offre territoriale de soins de la loi Bachelot à la loi Touraine. Et de l'autre, plutôt que de travailler les complémentarités, ils ont cherché à favoriser le développement d'une prise en charge alternative contre la prise en charge hospitalière classique dont les coûts induits sont postulés inférieurs aux coûts usuels de l'hôpital. C'est le développement de l'ambulatoire sous toutes ses formes contre l'hospitalisation et la généralisation à marche forcée des innovations techniques de soins comme la télémédecine.

Reste que l'hôpital est confronté aujourd'hui aux limites de ces choix stratégiques. Sa raison d'être et son fonctionnement sont remis en cause. Il ne réussit plus à assurer la meilleure prise en charge des malades. Les moyens humains, conséquence de la pénurie de professionnels de santé, et les moyens matériels, suite aux fermetures de lits, de services et d'établissements dans le cadre de restructurations hospitalières, sont désormais insuffisants pour assurer ses missions de service public de santé.

Pour fonctionner de nouveau efficacement, l'hôpital a besoin aujourd'hui en urgence d'un desserrement de la contrainte financière qui s'exerce sur lui et de personnels de santé (médecins et paramédicaux, mais aussi administratifs et techniques) en nombre



suffisant[1]. Mais il a aussi besoin à court et moyen terme d'un mode de gestion et de financement des établissements qui s'appuie sur d'autres critères de gestion que ceux de la recherche de l'équilibre comptable et mette en avant des critères d'efficacité sociale (santé, besoins des territoires, mais aussi formation des personnels, démocratie sanitaire…).

La sécurité d'emploi ou de formation

L'ambition que se donne la sécurité d'emploi et de formation, que les lecteurs d'*Économie et Politique* connaissent bien[2], est aussi révolutionnaire que le fut la Sécurité sociale à la Libération. Elle a pour objectif le dépassement du marché du travail, à savoir l'éradication progressive du chômage et de la précarité, comme naguère la Sécurité sociale a pu éradiquer l'insécurité sociale engendrée par la perte de revenus liée à la maladie ou la vieillesse.

Concrètement, il s'agit de sécuriser les personnes dans leur emploi en favorisant une mobilité choisie et ascensionnelle, dans la sécurité des revenus et des droits de chacun. Dans sa forme achevée, elle prend la forme d'une affiliation à un service public de sécurité d'emploi et de formation, à partir de laquelle chaque travailleur pourrait alterner, de sa sortie de formation initiale jusqu'à sa retraite, emplois stables correctement rémunérés et formations permettant d'accéder à de nouveaux emplois, avec la garantie d'une continuité de revenus et de droits élevés. Et cela sans jamais plus passer par la case chômage.

La réalisation intégrale de ce système s'inscrit dans la durée. Et elle commence par l'obligation de relever le défis de toutes les luttes sociales qui s'opposent à la précarisation de l'emploi et à l'allongement de la durée du travail. Par ailleurs, cet objectif social de progrès visant la création de millions d'emplois grâce à un nouveau type de croissance, n'est possible qu'à une double condition : se donner les moyens financiers de les atteindre et se donner les pouvoirs pour le faire.

Pour se donner les moyens financiers, une réforme de la fiscalité ne suffit pas. Il faudra s'attaquer à la dictature des marchés financiers pour orienter l'utilisation de l'argent des banques et des entreprises vers un développement créateur d'emplois. Ce qui peut être fait par la création d'un nouveau type de crédit aux entreprises, dont le taux serait modulable à la baisse pour les investissements matériels et de recherche créateurs d'emplois, et qui peut lui-même être porté par plusieurs institutions publiques de financement articulées du local au niveau européen (fonds régionaux pour l'emploi et la formation, pôle public financier, fonds européen écologique, social et solidaire) et tendues vers l'objectif conjugué de financement de l'emploi et des services publics sur les territoires.

Quant à se donner les pouvoirs de le faire, cela implique de remettre en cause les pleins pouvoirs des dirigeants d'entreprise. Ce qui n'est concevable qu'en dotant les salariés de nouveaux pouvoirs de décisions sur les choix de gestion de leurs entreprises et sur l'utilisation de l'argent qu'elles font, et qu'en dotant dans le même temps les citoyens sur les territoires de moyens d'intervention sur ces décisions de gestion des entreprises qui impactent le territoire. Droits de veto suspensif des décisions de l'employeur, droits de contre-proposition économique effectif aux plans de l'employeur devraient pouvoir s'articuler à des institutions locales nouvelles permettant aux collectivités locales d'intervenir sur le développement de l'emploi et de la formation sur les territoires, en discutant les projets d'investissement, leurs effets sur le territoire et leur contenu en emplois, en formations, ainsi que le suivi de l'utilisation de l'argent et du crédit.

Mettre en cause les pleins pouvoirs des dirigeants d'entreprise induit de donner de nouveaux pouvoirs de décisions aux salariés sur les choix de gestion de l'entreprise et l'utilisation de l'argent qu'elles font, et de compléter ces pouvoirs des salariés par de droits d'intervention des citoyens et de leurs élus sur les décisions des entreprises qui impactent les territoires. Dans les entreprises, les salariés doivent pouvoir disposer d'un droit de veto suspensif des décisions de l'employeur quant aux plans de licenciement et d'un droit de contre-proposition économique effectif sur la marche générale de l'entreprise. À l'échelle des territoires, de nouvelles institutions pourraient permettre aux collectivités locales d'intervenir sur le développement de l'emploi et de la formation sur les territoires, en discutant les projets d'investissement, leurs effets sur le territoire et leur contenu en emplois, en formations, ainsi que le suivi de l'utilisation de l'argent et du crédit. Elles auraient le même caractère novateur que les comités d'entreprises à la Libération. En lien avec les institutions existantes (CESE, Observatoires…), des conférences régionales de sécurisation de l'emploi et de la formation dans chaque territoire permettraient de sortir la question de l'emploi et de la formation de l'entreprise et de mettre sur la place publique le débat quant à leur devenir concret sur le territoire. Rattachées aux conférences régionales, des commissions régionales pour l'emploi et la formation pourraient examiner les projets du chef d'entreprise et les propositions du comité d'entreprise dans les domaines stratégiques qui concernent le présent et l'avenir des populations du territoire dans lequel l'entreprise est établie. Associées au service public de l'emploi, elles seraient l'instance de diagnostic, d'étude et de consultation pour les projets régionaux, elles fixeraient des objectifs chiffrés annuels de créations d'emplois et de mises en formation. Elles assureraient le suivi des conventions individuelles de sécurisation de l'emploi. Les demandes de prises en charge par les FREF seraient soumises à leurs avis conformes. Elles analyseraient l'impact des politiques publiques de l'emploi et de la formation. Elles procéderaient à l'agrément des organismes de formation. Ces commissions joueraient un rôle central pour l'emploi en région.

Comment la SEF est-elle un outil utile pour l'hôpital ?

Sécuriser l'emploi, c'est accroître le niveau des ressources potentielles des hôpitaux

L'hôpital est aujourd'hui financé à 90 % par la branche maladie de la Sécurité sociale pour ses activités

1. Cf. *Économie et Politique*, n° 764-765, mars-avril 2018, article de Jean-Claude Vaslet : « Comment renforcer l'action des parlementaires communistes après les annonces de la Ministre Buzyn ? »

2. Cf. *Économie et Politique*, n° 740-741, mars-avril 2016, dossier consacré à la SEF.

> “Le temps de formation des professionnels, des médecins en particulier, étant long, un plan d'urgence d'embauches et de formations des professionnels est impératif dès aujourd'hui.”

de soins et à 10 % par des financements publics (lignes budgétaires de l'État pour certaines missions) et privés (reste-à-charge des patients). C'est donc essentiellement la part des recettes de la Sécurité sociale affectée à la branche maladie qui conditionne le niveau des ressources potentielles de l'hôpital.

Or les recettes de la branche maladie de la sécurité sociale sont constituées à 45 % par les cotisations sociales, qui est un prélèvement sur la richesse produite dans l'entreprise calculé sur une base salaire, et à 36 % par la CSG, qui est un prélèvement fiscal sur les revenus des ménages dont la moitié sur les salaires.

Sécuriser et développer l'emploi stable et correctement rémunéré permettrait donc de développer les recettes de cotisation sociale et de CSG de la Sécurité sociale, et potentiellement les ressources budgétaires de l'hôpital.

Sécuriser l'emploi pour sécuriser les ressources de la Sécurité sociale pour accroître l'efficacité pour les entreprises et développer l'emploi et les recettes de la Sécurité sociale

La SEF favorisant le développement des ressources de l'hôpital, celui-ci peut en principe développer son activité et ses dépenses utiles.

Or les dépenses hospitalières participent à l'amélioration de l'efficacité productive des travailleurs parce qu'elle les rend en meilleure santé. Moins malades et mieux soignés, ils sont plus productifs et leur productivité s'accroît.

Et elles participent aussi à l'amélioration de l'efficacité économique des entreprises parce que l'activité de l'hôpital constitue un débouché pour les entreprises (les hospitaliers dépensent leur revenu ; l'hôpital investit dans ses bâtiments, la technologie, la recherche…).

Ainsi, la dépense hospitalière contribue au dynamisme économique et potentiellement au développement de l'emploi, et donc potentiellement aussi à l'accroissement des ressources financières de l'hôpital. C'est un cercle vertueux.

Remettre en cause les politiques d'austérité et la prédation de la finance pour que la SEF soit effectivement utile à l'hôpital

Accroître l'efficacité des entreprises et accroître les ressources de la sécurité sociale au moyen de la SEF n'est profitable à l'hôpital qu'à la condition de remettre aussi en cause les politiques d'austérité et le coût du capital.

Réussir à transformer les gains de productivité et d'efficacité de l'entreprise en emplois stables et correctement rémunérés générateurs de recettes pour la Sécurité sociale implique de lutter dans et hors de l'entreprise contre le coût du capital et le siphonnage de la richesse créée par la finance. Car ce que l'entreprise dépense pour rémunérer le capital ne peut plus l'être pour financer l'emploi et la dépense sociale qui l'accompagne.

L'objectif des politiques d'austérité est de réduire la dépense sociale et publique utile aux populations et territoires ainsi que les prélèvements sur les entreprises, afin d'assurer une baisse des charges sociales et fiscales des entreprises et une hausse de leurs profits. Dans ces conditions, même si la sécurisation de l'emploi permet d'accroître les ressources de la sécurité sociale et d'améliorer l'efficacité des entreprises, avec une politique qui réduit la part des prélèvements sur les profits au bénéfice de la Sécurité sociale (exonérations de cotisations sociales patronales au profit de la fiscalité sur les ménages) et qui plafonne la croissance des dépenses de l'assurance maladie (ONDAM et T2A), l'hôpital pourrait ne pas en être bénéficiaire à la hauteur de ses besoins.

Commencer à sécuriser l'emploi par un vaste plan d'urgence de formation et d'embauche des personnels hospitaliers, et le financer par la création monétaire de la BCE via un fonds européen pour les services publics

Les besoins actuels des établissements en matière de professionnels de santé, médicaux ou paramédicaux, sont immenses, comme en témoignent les personnels des établissements rencontrés par les parlementaires lors de leur Tour de France des hôpitaux et EHPAD. La démographie médicale par tête est, en France, une des plus basses d'Europe. C'est toute la capacité du système de santé français à assumer ses missions sanitaires qui va être impactée par la pénurie de professionnelle qui s'annonce.

Le temps de formation des professionnels, des médecins en particulier, étant long, un plan d'urgence d'embauches et de formations des professionnels est impératif dès aujourd'hui. Il doit pouvoir être l'occasion d'une redéfinition des qualifications, des capacités et des compétences des professionnels de santé. Jusqu'à la possibilité d'envisager des glissements de capacités d'un corps professionnel à un autre afin de répondre à l'urgence du besoin en personnels soignants ; si tant est que ce glissement ne soit pas l'occasion d'une déqualification des personnels. La formation et les rémunérations des personnels doivent être revus en conséquence.

Ce plan d'urgence implique de mobiliser les moyens humains, matériels et techniques en termes de formation publique et de service public à la hauteur de l'enjeu, et donc les moyens financiers adéquats. Les masses financières à mobiliser dépassent largement l'enveloppe actuelle laissée par le gouvernement pour répondre à la crise de l'hôpital, elles se

chiffrent à plusieurs dizaines de milliards d'euros ; voire plusieurs centaines de milliards d'euros s'il s'agit de répondre réellement à l'ensemble des besoins de santé. Fondamentalement, cela dépasse la capacité de financement de l'État. De telles masses nécessitent de mobiliser la BCE et son pouvoir de création monétaire. Un fonds européen pour le développement des services publics en Europe, abondé par la création monétaire de la BCE, pourrait être le levier de financement de cette dépense de service public de santé, et tout particulièrement de refinancement de l'hôpital public, en France et en Europe.

Sécuriser et développer l'emploi à l'hôpital pour réduire les coûts de fonctionnement de l'hôpital

Les agents contractuels représentent 20 % des emplois de la fonction publique hospitalière (environ 200 000 personnes). C'est le double de l'emploi précaire dans le privé.

Cette montée en force des emplois précaires à l'hôpital a accompagné la montée en charge de la T2A et le besoin pour les établissements de générer des gains de productivité (flexibilisation et salarisation hors statut).

S'ils sont très présents dans les fonctions supports de l'hôpital (administration, techniques et ouvriers), ils sont aussi de plus en plus présents dans les fonctions de soins, sous forme de CDD pour l'emploi infirmier (+5 % en 2016 de CDD et -7 % de CDI) et sous la forme d'emplois intérimaires payés à prix d'or pour les médecins. Le rapport Véran de 2013 notait que ces praticiens intérimaires pouvait être rémunérés jusqu'à 2,5 fois le revenu moyen d'un médecin hospitalier. La loi santé du ministère Touraine a même créé un statut du praticien contractuel permanent, qui contribue en outre à remettre progressivement en cause le statut de praticien hospitalier.

Aujourd'hui le coût de cette précarisation de l'emploi pour les établissements est important. La masse salariale des contractuels augmente trois fois plus vite que celle des titulaires, pour cause d'augmentation des effectifs précaires (+1 % annuel pour les titulaires, +3,5 % pour les précaires). Embaucher sous statut, à savoir sécuriser l'emploi, est aujourd'hui une nécessité pour l'hôpital.

La SEF : élément de réponse à la nécessaire réorientation des gestions hospitalières

Avec la réforme des gestions hospitalières engagées depuis le milieu des années 1990, les pouvoirs publics ont donné à l'hôpital un objectif de rentabilité, qui s'est précisé avec le temps et les outils de gestion comme le PMSI, la T2A et les PRE. Désormais les établissements ont obligation de dégager des gains de productivité sur chaque exercice pour répondre aux contraintes budgétaires qui s'imposent à eux face aux impératifs de maîtrise de la dépense sociale votés par le Parlement. Tous les critères de gestion des établissements sont tendus vers cet objectif.

Poussée à son paroxysme, cette logique de gestion s'est traduite par des fermetures de services, de lits et des disparitions de spécialités, par une restructuration de l'offre de soins et un effacement d'une partie de l'offre de soins hospitaliers sur les territoires. C'est la mission de service public sanitaire elle-même qui est désormais mise en cause.

Il est donc nécessaire de définir d'autres critères de gestion pour l'hôpital que l'exigence de rentabilité par l'économie sur la dépense. S'ils doivent conserver un principe d'efficacité et de maîtrise des coûts pour éviter les gâchis (en particulier les coûts du capital), ils doivent avant tout répondre dans leur construction comptable aux besoins de santé des populations et des territoires et aux évolutions de ces besoins. La recherche d'efficacité pour l'hôpital et sa mission de service public nationale et territoriale nécessite aujourd'hui un vaste plan de recrutement, de formation et d'investissement, qui ne peut être mis en œuvre. En plaçant la SEF au cœur des critères de gestion de l'hôpital, avec l'impératif d'une prise en charge du malade dans sa globalité et d'une réponse aux besoins de santé des territoires, il est possible de définir les bases d'un système de financement de l'hôpital qui tarifie son activité en fonction des besoins réels de la prise en charge et de sa dépense réelle.

Promouvoir la modulation des cotisations sociales patronales en fonction des politiques d'emploi et de salaire des entreprises pour contribuer à l'institution de la SEF et encourager les ressources de la Sécurité sociale

Proposition structurelle de développement des ressources de la sécurité sociale, la modulation des cotisations sociales patronales se différencie des autres propositions en ce qu'elle ne propose pas seulement d'accroître les ressources de la sécurité sociale mais d'articuler cette augmentation des ressources avec le développement de l'emploi stable. Par son critère « masse salariale/valeur ajoutée », l'intérêt de la modulation n'est pas seulement qu'elle accroît les recettes de la Sécurité sociale en prenant plus à ceux qui la financent contre l'emploi. C'est aussi qu'elle incite les entreprises à privilégier l'emploi stable et correctement rémunéré comme critère de gestion de l'entreprise, et des prélèvements sociaux (et donc de la dépense sociale) un moteur d'efficacité sociale.

En guise de conclusion provisoire

Il apparaît nécessaire de remettre sur le chantier le débat sur les critères de gestion dans les services publics pour faire émerger les moyens concrets d'une émancipation des logiques capitalistes.

L'exemple de l'hôpital public est symptomatique de cette urgence. Elle est au cœur de nombreuses réflexions institutionnelles[3]. Coincés par un outil de gestion qui l'enferme dans des logiques d'économies budgétaires qui finissent par détruire le fonds même de ses capacités à remplir ses missions, l'hôpital, ses gestionnaires comme les professionnels de santé sont dans l'incapacité d'ouvrir des perspectives nouvelles qui conjuguent efficacité économique et efficacité sociale de la dépense hospitalière.

Eu égard à l'état de crise qui touche gravement les professionnels hospitaliers, les usagers du système de santé et l'institution elle-même, ce chantier constitue une priorité forte. Il peut constituer un moteur des luttes et du rassemblement pour une alternative politique à gauche.

3. Cf. *Contribution à la transformation du système de santé*, rapport 2018 du Haut Conseil pour l'Avenir de l'Assurance Maladie (HCAAM). C'est typiquement la position de ce rapport néanmoins important. Le constat sur la situation est lucide et conduit les auteurs a formuler le besoin urgent de solutions nouvelles pour le système de santé, et notamment le système hospitalier, mais ces solutions, faute de poser les termes complets du débat, s'enferment dans des visées de portée très réduite qui reformulent des solutions qui ont prouvé leur inefficacité.

Une autre utilisation de l'argent pour les services publics

Denis Durand

« Quelle est la question ? La quantité d'argent disponible pour la santé est par définition limitée. » Ainsi s'exprime Philippe Juvin, député européen LR et professeur de médecine, dans *l'Humanité* du 15 juin 2018[1]. Eh bien non ! L'augmentation de l'espérance de vie, l'extension des maladies chroniques, l'accès de tous aux traitements de pointe et l'effort de recherche qui les rend possibles, tout cela va forcément demander beaucoup d'argent.

Il en va de même pour tous les services publics : préserver l'autonomie des personnes âgées, produire de l'énergie sans émettre de gaz à effet de serre, transporter les marchandises par la voie ferrée ou la voie d'eau plutôt que par la route, développer les recherches nécessaires à ces progrès techniques, former les travailleurs et les citoyens du XXIe siècle… autant d'objectifs vitaux pour qu'une vie digne soit possible sur cette planète. La question est de savoir si le capitalisme financiarisé et mondialisé qui la régit est capable de créer et d'utiliser efficacement les richesses nécessaires. La dégradation des services publics suggère que ce n'est pas le cas et qu'il faudrait changer de système : cela s'appelle une crise.

La dégradation actuelle des services publics vient d'une entreprise délibérée visant à « faire résolument reculer la part des prélèvements publics et sociaux sur les richesses produites au profit de celle des prélèvements financiers du capital », comme l'écrit Yves Dimicoli dans ce numéro. Mais ces efforts sont d'autant plus intenses que la crise du capitalisme financiarisé et mondialisé contemporain le rend inefficace pour dégager les moyens nécessaires au financement des services publics. Trois millions de chômeurs officiellement recensés (en réalité beaucoup plus), soit 10 % de la population active, c'est autant de personnes qui ne peuvent pas faire bénéficier leurs concitoyens de leurs capacités à créer des richesses.

Sécuriser l'économie pour sécuriser le financement des services publics

À l'inverse, trois millions d'emplois en plus, ce serait donc – toutes choses égales par ailleurs – 10 % de valeur ajoutée en plus, 220 milliards de PIB, dont 100 milliards viendraient chaque année augmenter les recettes de l'État et de la Sécurité sociale.

Bien sûr, « toutes choses ne sont pas égales par ailleurs ». Pour que tous les chômeurs retrouvent du travail, il faudra changer la gestion des entreprises[2] : en finir avec la recherche du taux de profit le plus élevé pour les actionnaires, les banques et les marchés financiers, imposer des choix techniques, sociaux, financiers permettant de produire efficacement de la valeur ajoutée, et l'utiliser pour développer les capacités des salariés qui la produisent, en augmentant les salaires, en développant la formation et pour financer les services publics et la protection sociale. C'est l'affaire des luttes sociales, des mobilisations pour le développement des territoires, et c'est aussi une affaire de politiques économiques.

Précisément, les propositions économiques du Parti communiste sont conçues comme des points d'appui aux luttes pour la sécurisation de l'emploi et de la formation. Les prélèvements sur les revenus financiers des entreprises que nous préconisons visent avant tout à les dissuader de placer leurs profits sur les marchés financiers et à les pousser à les investir pour créer des emplois et pour former les salariés. La modulation des cotisations vise à punir les entreprises qui, en quête de rentabilité, détruisent et précarisent l'emploi, rationnent les salaires et les dépenses de formation ; les entreprises qui fondent leur efficacité sur l'embauche et la formation de salariés qualifiés seraient au contraire encouragées. La même logique inspire notre proposition d'une modulation de l'impôt sur les sociétés en fonction de critères d'efficacité sociale.

1. Table ronde. « Comment sortir la santé des logiques de rentabilité ? » Entretiens croisés réalisés par Jérôme Skalski, *l'Humanité*, vendredi 15 juin 2018.

2. Voir le dossier « Entreprises, le retour des critères de gestion » dans notre précédent numéro.

Et comme les modalités et le coût du financement des entreprises exercent une influence déterminante sur leurs choix de gestion, ces propositions s'accompagnent de propositions visant à une réorientation du crédit bancaire, pour faire baisser l'influence des marchés financiers et le coût du capital qui l'accompagne, et pour encourager le financement de projets répondant à des critères précis en matière économique (création de valeur ajoutée dans les territoires), sociale (emploi, salaires, formation…) et écologique (économies d'énergies et de ressources naturelles).

En résumé, un financement sain des services publics repose sur une économie saine, où la sécurisation des emplois et l'élévation de leur qualité grâce à la formation permet une création de valeur ajoutée suffisamment dynamique pour que l'État, les collectivités territoriales et la Sécurité sociale puissent y prélever les ressources nécessaires au financement des services publics et de la protection sociale.

Un plan d'urgence du développement des services publics

Mais aujourd'hui, une urgence s'impose. Le diagnostic est terrifiant : l'effondrement des services publics est en cours. Cela vient de l'insuffisance des effectifs et plus profondément de la mise en œuvre dans leur gestion de critères qui soumettent les personnels et les usagers à la rentabilité financière. Devant les dysfonctionnements et les détresses que cela provoque, la force de Macron est de se présenter comme mettant en œuvre des solutions. Mais ces solutions – casse des statuts, externalisations, privatisations – ne vont qu'aggraver le mal.

En réalité, l'exigence de services publics pour répondre aux besoins des êtres humains aujourd'hui est irrépressible. Si nous montrons par quels moyens on peut développer des services publics efficaces, nous pouvons donner une force irrésistible aux mouvements de protestation contre l'austérité. Pour cela, il faut une révolution touchant les pouvoirs (ceux des personnels et ceux des usagers) et les moyens de développement des services publics.

L'efficacité, c'est d'embaucher massivement dans la santé, l'éducation, les transports, la justice, les administrations pour combattre l'évasion fiscale… Il faut former massivement les agents publics. Et il faut mettre en place leurs outils de travail, rénover et développer les infrastructures ferroviaires, routières, énergétiques, hospitalières, universitaires…

Il s'agit donc de dépenser beaucoup d'argent aujourd'hui pour des effets économiques, sociaux, écologiques qui ne se feront sentir que plus tard. Par exemple, si une collectivité publique (l'État, une collectivité territoriale…) veut construire un lycée professionnel, elle doit commencer par construire les locaux, les équiper, embaucher les enseignants, les former… et dans cinq ans peut-être les premiers élèves pourront commencer à travailler et à produire de la valeur ajoutée. En attendant, il faut que la collectivité publique emprunte l'argent nécessaire à cet investissement.

La fonction économique de l'emprunt est précisément de rendre possible un tel enchaînement d'événements. Il permet à une collectivité publique de faire l'avance des dépenses nécessaires à l'investissement, en sachant que le remboursement de cette avance sera rendu possible par les revenus supplémentaires qui suivront sa réalisation.

Ce qu'il importe de souligner, c'est que ces avances de fonds vont bien au-delà des dépenses appréhendées comme des investissements matériels dans la comptabilité publique et dans la comptabilité nationale : embaucher et former des enseignants, des infirmières, ou des inspecteurs des impôts peut être considéré comme un investissement à long terme tout autant que la construction d'un barrage ou d'un centre culturel. La consolidation du statut des agents chargés des services publics, dans l'optique d'une sécurisation de l'emploi et de la formation pour toutes et tous, est à bien des égards la clé de toute action ayant pour but un renouveau des services publics[3].

Autrement dit, ce qui justifie le recours à l'emprunt, et à la création monétaire, pour le développement des services publics, ce n'est pas la nature des dépenses engagées à cet effet. C'est leur capacité à engendrer des effets socialement et écologiquement utiles dans le futur. Une partie de ces effets prend une forme marchande. Une autre partie améliore le bien-être de la population sans passer par l'échange de biens ou de services, ni par la distribution de revenus ; son effet sur la création de valeur ajoutée se manifeste de façon indirecte sous la forme d'une efficacité économique, sociale et écologique globale accrue à l'échelle de la société, tandis que la demande s'en trouve soutenue.

Aujourd'hui, cet argent est massivement emprunté sur les marchés financiers. Par exemple, c'est le cas de 69 % de l'endettement de l'AP-HP, 72 % du financement de la Ville de Paris… et 100 % de l'endettement de l'État. Cela peut être tentant en ce moment parce que les taux d'intérêt sont maintenus très bas par les banques centrales. Mais céder à cette tentation, c'est s'exposer à tous les risques d'une remontée des taux d'intérêt de marchés. Cela a déjà commencé aux États-Unis avec le durcissement progressif de la politique de la Réserve fédérale. Le effets s'en feront sentir tôt ou tard en Europe. Si le taux moyen de l'endettement de l'État français, qui est actuellement voisin de 2 %, doublait, le montant des intérêts versés aux marchés financiers passerait de 47 à 94 milliards d'euros par an. Cela n'a rien d'une hypothèse d'école. On connaît la brutalité avec laquelle les marchés traitent les États qui prétendent déroger aux normes de rentabilité dans la gestion de leurs services publics.

S'émanciper de la tutelle des marchés financiers

Pour changer la gestion des services publics, il faut donc s'émanciper de la tutelle des marchés financiers, c'est-à-dire imposer le recours à une autre source de financement. Or c'est possible. En application des instructions données par la Banque centrale européenne, les banques centrales nationales de la zone euro qui, avec elle, forment l'Eurosystème, ont acheté 2 500 milliards de titres sur le marché financier depuis trois ans. La part de la Banque de France, dans ce total, est de 500 milliards d'euros, dont 400 milliards de titres d'État. Tout cet argent a été créé à partir de rien,

3. Jean-Marc Durand, « Les services publics sont au cœur des défis pour un dépassement de la crise de système », *Économie et politique*, juillet-août 2016, n° 744-745.

par décision discrétionnaire de la BCE. Il pourrait servir à tout autre chose. En premier lieu, à financer le développement des services publics en Europe.

Situation consolidée de l'Eurosystème

Nous proposons la création d'un Fonds de développement économique, social, écologique solidaire européen. À l'opposé de la fuite en avant fédéraliste voulue par Emmanuel Macron, il serait réservé au financement d'investissements démocratiquement décidés dans chaque pays, à partir des demandes exprimées par les populations dans les territoires, et répondant à des critères précis de développement des services publics avec les embauches et les actions de formations nécessaires[4].

On objectera que la BCE, de par l'article 123-1 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, a interdiction de financer les collectivités publiques. Mais il y a une exception pour les organismes ayant le statut d'établissement de crédit : ce serait le cas du Fonds dont nous proposons la création. Déjà, des institutions financières publiques comme la Banque européenne d'investissements, la Caisse des Dépôts et Consignations ou BPI France ont la possibilité de recourir à des refinancements de la BCE pour leurs prêts. Elles pourraient dès maintenant financer un tel fonds.

Évidemment, la BCE ne se mettra pas à financer les services publics en Europe si on se contente de le lui demander poliment. Il faut une mobilisation populaire, à partir des revendications concrètes concernant de vastes plans d'investissements publics dans les transports (Alstom), la santé, l'école, la recherche…

C'est exactement ce que demande l'appel « Dette de la SNCF et développement des services publics : l'argent des banques et de la BCE pour les services publics, pas pour la finance ! » lancé par la fédération des Cheminots CGT avec des économistes et des personnalités très diverses, et que l'on peut soutenir à cette adresse : <https://www.change.org/p/g%C3%A9rard-darmanin-dette-de-la-sncf-l-argent-de-la-bce-pour-les-services-publics-pas-pour-la-finance?recruiter=148542030 & utm_source = share_petition & utm_medium = copylink & utm_campaign = share_petition>.

On pourrait ainsi obtenir des victoires partielles, et ce serait un premier pas dans la construction d'une majorité populaire, dans toute l'UE, pour changer radicalement les traités.

À l'approche des élections européennes de 2019, cet apport communiste original à la vie politique peut converger avec des forces très diverses. Il vient à son heure.

4. Cette proposition est présentée en détail dans la note de la Fondation Gabriel-Péri, *Financer l'expansion des services publics en Europe. Mobiliser la création monétaire de la BCE dans un Fonds de développement économique, social et environnemental européen*, mars 2017.

Nouveaux critères d'efficacité sociale et services publics *

Paul Boccara

Face à la radicalité de la crise du capitalisme, nous avons besoin d'une expansion extraordinaire des services publics. Tandis que l'on assiste à leur privatisation, à leur mise en concurrence et au renforcement de l'emprise de la rentabilité financière sur leur gestion afin de faire pression contre leurs dépenses, il y a besoin d'élaborer de nouveaux critères d'efficience sociétale, de nouveaux instruments de mesure et indicateurs. Cela participerait à des transformations des opérations, à la montée de la créativité, de la prévention, des coopérations, en particulier avec les entreprises et avec les autres services publics, des plans local et national jusqu'aux plans zonal et mondial.

Nouveaux défis des services publics

Dans la crise systémique actuelle, on assiste aux défis des rapprochements entre services publics et entreprises privées capitalistes. Cela concerne tout particulièrement les critères d'évaluation.

Ni gâchis de la privatisation, ni gâchis bureautique

Ces défis, comme celui de la privatisation ou encore de l'alignement sur des normes de gestion privées, concerneraient des réponses réactionnaires à de vrais problèmes des limitations des services traditionnels.

Aussi, la question posée est celle d'un dépassement par créativité sociale. En effet, d'un côté, les critères de rentabilité des capitaux

* Ce texte de Paul Boccara prononcé en 1998 dans le cadre du colloque de Lausanne: «Efficacité sociale et services publics» en novembre 1997 a été repris dans *Issues*, n°53-54 en 1999 ainsi que partiellement dans *Économie et Politique* en novembre-décembre 1998. Il trouve aujourd'hui une actualité renforcée par toutes les attaques de Macron et de son équipe contre nos services publics. Ainsi que par l'urgence de nouveaux services publics pour sortir de la crise systémique du capitalisme et de la civilisation.

développent le chômage massif et les gâchis des placements financiers. L'influence des critères de rentabilité entraîne non seulement la pression sur les salaires mais l'utilisation d'emplois précaires, à l'opposé de la garantie d'emploi statutaire de type public. Les privatisations peuvent concerner des écrémages des parties les plus rentables des services provoquant la tendance à des services à deux vitesses, avec un service minimum dit universel mal traité, etc.

Mais, d'un autre côté, l'absence de critères d'évaluation synthétique et d'indicateurs rigoureux corrélatifs des résultats des entreprises et services publics traditionnels a pu y développer des gâchis bureaucratiques, sans compter les rigidités, les cloisonnements et les faiblesses des coopérations, etc.

Or précisément, les mutations en cours, dans la crise systémique actuelle, poseraient le défi de dépassements radicaux pour que, partout, tous les acteurs sociaux concernés puissent intervenir de façon créatrice afin de promouvoir en coopération, à la fois, l'efficacité des entreprises et des services et leurs propres épanouissements. Il s'agit avant tout des défis de la révolution informationnelle.

Révolution informationnelle et mixité « marché et partage »

Les débuts de la révolution technologique informationnelle lanceraient des défis extrêmement profonds mais ambivalents : d'un côté la domination exacerbée mondialisée des marchés, de l'autre, en même temps et de façon contradictoire, des éléments effectifs de dépassement des marchés pour une minorité radicale « marché et partage » mettant aussi en cause la dichotomie « public/privé ».

Après la révolution informationnelle, des moyens matériels remplacent certaines fonctions du cerveau humain pour le stockage, la circulation et le traitement des informations ou données de toutes sortes (comme dans les ordinateurs) et non plus seulement les mains (comme avec la révolution industrielle de la machine-outil). En même temps, les informations et services informationnels, ainsi propulsés, tendent à devenir prédominants dans toutes les activités, y compris la production matérielle.

Mais une information, par exemple, le résultat d'une recherche, est essentiellement différente d'un produit industriel. Si je livre un produit industriel, comme le stylo avec lequel j'ai écrit cette communication, je ne l'ai plus. Ainsi pour le reproduire, celui à qui je le livre comme produit spécialisé doit me payer au moins tous les coûts. C'est la règle de l'échange sur le marché. Au contraire, si je livre une information – comme je le fais en ce moment – je ne la perds pas et beaucoup d'autres peuvent l'avoir. Aussi, on peut partager les coûts. Or les coûts de ce type deviennent colossaux et tendent à devenir prédominants. Au-delà de la notion traditionnelle restrictive de bien collectif, toutes les activités sont de plus en plus concernées par ces exigences de partage informationnel. Ainsi, la dichotomie « public/privé » peut commencer à être dépassée pour le progrès social par le partage, tout en maintenant une impulsion particulière du secteur public.

Cependant, on peut partager les coûts des recherches ou des informations et donc les abaisser pour chacun, d'autant plus qu'il y aura plus de gens formés, employés, équipés, traités en sujets créateurs et responsables pour les utiliser, dans une activité, dans un même pays, comme dans le monde.

D'où la question posée de la montée du partage des coûts, des informations et des pouvoirs, à l'opposé des échanges marchands et des monopoles, comme des dominations bureaucratiques des entreprises privées et publiques. Et cela, tout d'abord, dans une mixité partage et marché. D'où, aussi, la question posée du dépassement de la précarité du salariat, par la suppression du chômage, le rôle décisif de la formation et l'intervention créatrice de tous.

Toutefois, sous domination de la rentabilité financière, si les entreprises cherchent activement à partager les coûts informationnels, comme ceux de la Recherche-Développement, c'est de façon monopolisatrice pour détruire les concurrents dans la guerre économique. Et pour partager de façon monopoliste, on vise à dominer de vastes ensembles en réseau, et cela jusqu'à l'échelle mondiale, en utilisant les prises de contrôle en Bourse et le marché financier, la déréglementation, la concurrence de destruction, les privatisations. Pour la rentabilité financière, ses prélèvements parasitaires et chaotiques, on s'efforce d'abattre les cloisons et barrières entre public et privé ou entre services publics eux-mêmes aux plans national et international.

Cependant, on peut proposer des coopérations nouvelles institutionnalisées, intimes et ouvertes, pour partager les coûts nouveaux, les résultats informationnels et les pouvoirs, y compris entre services publics, jusqu'au plan international. Et cela, sans les gâchis des immenses dépenses financières de contrôle et sans les pressions de la rentabilité financière contre l'emploi ou pour des services à deux vitesses, etc.

En outre, les nouveaux moyens informationnels rendent possibles, sous condition d'une organisation sociale appropriée, une circulation et l'accès à l'information interactive de tous (travailleurs, usagers et consommateurs), à l'opposé du secret et de l'accaparement de l'information sans cesse relancés par les monopoles capitalistes et la domination bureaucratique.

Au contraire, la maîtrise et l'enrichissement de l'information passent, à travers sa circulation la plus large, par le respect des différences et de l'autonomie pour l'intercréativité de tous.

Voyons maintenant, de façon plus précise, les questions de critères et principes de gestion, en distinguant, relativement, les services publics marchands et les services publics non marchands.

Critères de gestion d'efficacité sociale pour les services publics marchands et les entreprises publiques ou nationalisées

Les services publics marchands et les entreprises publiques ou encore nationalisées développées surtout après la deuxième guerre mondiale (visant, au-delà des missions de service public, la modernisation nationale, avec le plein-emploi et un certain progrès social) ont été caractérisés par la levée ou la réduction de l'exigence de rentabilité des capitaux pour eux-mêmes, tout en tendant à les conforter en

dehors d'eux. Déjà, Keynes parlait de la non exigence du « rendement commercial » pour l'investissement public. Mais s'il y a eu plusieurs expérimentations de règles et de calculs nouveaux, il n'y a pas eu création de critères synthétiques marchands décentralisés, dépassant à la fois les côtés négatifs et les côtés positifs des critères de rentabilité des capitaux, et favorisant aussi des coopérations intimes au plan régional et national, comme au plan zonal et international.

D'où, après de grands progrès, finalement la montée de gâchis bureaucratiques et aussi de ceux dus à la pression de la rentabilité privée environnante. D'où les défis actuels de la privatisation, face aux exigences de la révolution informationnelle.

C'est pourquoi de nouveaux critères d'efficacité sociale des entreprises peuvent être proposés. Je l'ai fait, pour ma part, pour une mixité conflictuelle viable et évolutive avec les critères de rentabilité, notamment avec un livre de 1985 *Intervenir dans les gestions avec de nouveaux critères,* Éditions Sociales, puis avec un autre ouvrage, collectif, en 1995, *Nouvelles approches des gestions d'entreprises*, L'Harmattan). Cela a suscité en France d'autres approches, plus ou moins apparentées ou rivales, quoique visant plutôt à élargir la réalisation de la rentabilité et non des critères vraiment alternatifs, à la fois compatibles et opposés par rapport à la rentabilité capitaliste, dans une mixité radicale.

D'ailleurs, un rapport du Commissariat du Plan en France vient de sortir, partant en fait de ces propositions de critères et d'indicateurs nouveaux de gestion des entreprises, tout en tendant à refouler l'aspect alternatif des propositions et la distinction entre entreprises publiques et entreprises privées (*Entreprise et performance globale, outils, évaluation, pilotage*, Économica, 1997).

J'évoquerai ici, de façon succincte, quatre ensembles, à partir des critères de rentabilité capitaliste : ceux de la rentabilité économique (profit total/capital total) et de la rentabilité financière : profit disponible (profit total moins intérêts + produits financiers)/ capital propre (capital total moins capital emprunté).

1er ensemble : l'efficacité du capital

On peut opposer et relier à la rentabilité économique capitaliste, ou rapport « profit/capital », ce qu'on peut appeler l'efficacité du capital de l'entreprise. Elle est définie par le rapport « valeur ajoutée/capital matériel et financier » : VA/Cmf.

Au numérateur, VA, au lieu du profit, le but c'est toute la valeur ajoutée : la richesse nouvelle produite. Celle-ci comprend les profits, mais aussi les salaires, les dépenses de formation, les prélèvements publics et sociaux. Dans ces conditions, le salaire n'est pas seulement un coût à réduire, y compris par le chômage (comme quand le but est le profit) mais aussi un but de la production.

Au dénominateur, Cmf, on a le capital matériel et financier. Son économisation, relativement à la VA produite, définit l'efficacité. Et celle-ci se relie ainsi à l'utilisation de la révolution informationnelle sans les gâchis des placements financiers.

2e ensemble : l'efficacité sociale

Grâce à cette économie des capitaux, relativement bien sûr à la croissance de la valeur ajoutée produite, il y aurait moins besoin de profit pour l'accumuler en augmentant les capitaux, toujours relativement à la valeur ajoutée produite. On peut donc, sur cette base, accroître la partie de la valeur ajoutée disponible pour les travailleurs et la population, et aussi la masse, correspondant à cette partie, que j'appelle la valeur ajoutée disponible, la VAd.

Elle comprend les salaires, mais aussi les dépenses de formation, ainsi que les prélèvements publics et sociaux, tout ce que le but exclusif du profit tend à réduire.

Ces dépenses pour les capacités et ressources humaines (y compris les capacités de recherche) favoriseraient à leur tour l'efficacité des capitaux.

3e ensemble : la productivité de tous les facteurs ou l'économie sur tous les coûts, orientées socialement

Il ne s'agit pas seulement d'économiser sur les coûts en capital matériel et financier, même si c'est prioritaire. Il s'agit d'économiser sur tous les coûts, y compris en élevant la productivité du travail vivant, sur les salaires : mais toujours grâce à l'efficacité du capital pour que cela revienne aux travailleurs et à la population, donc pour une Valeur Ajoutée disponible supplémentaire ou VAds. Cette VA disponible supplémentaire peut concerner

“Il ne s'agit pas seulement d'économiser sur les coûts en capital matériel et financier, même si c'est prioritaire. Il s'agit d'économiser sur tous les coûts, y compris en élevant la productivité du travail vivant, sur les salaires : mais toujours grâce à l'efficacité du capital pour que cela revienne aux travailleurs et à la population, donc pour une Valeur Ajoutée disponible supplémentaire ou VAds.”

des augmentations de salaires, ou de dépenses de formation, de prélèvements sociaux (y compris des prélèvements mutualisés pour la formation), etc.

On rechercherait donc aussi le bénéfice (c'est-à-dire la différence entre recettes et coûts totaux) mais pas pour le réserver à l'augmentation des capitaux matériels et financiers, ce qui est le rôle du profit au sens strict distingué du bénéfice, ou encore à des sorties de profit de l'entreprise, et au contraire pour accroître la VAds.

Aussi, on peut écrire :

Bénéfice = profit + Valeur ajoutée disponible (pour les travailleurs et la population) supplémentaire.

4e ensemble : la coopération et le partage de certaines dépenses, avec comme but la population elle-même

Il s'agit de partager les dépenses de recherche, de formation, de cadre de vie ou écologiques, etc. Et cela vise toute la population du bassin ou du territoire où se trouve l'entreprise.

Cela renvoie au but de l'apport de Valeur ajoutée disponible par tête d'habitant d'un territoire donné, où se situe l'entreprise (VAd/tête d'habitant).

Cela s'oppose donc, tout particulièrement, au chômage et favorise l'emploi en coopération. En effet, une entreprise, même si elle maintenait voire si elle élevait le taux de salaire par tête employée, tout en faisant des licenciements et du chômage, s'opposerait à l'élévation de la VA disponible par tête d'habitant du bassin d'emploi.

Cela renvoie aussi évidemment, à travers les coopérations entre entreprises, aux coopérations avec les services publics non marchands.

Un but déterminant des concertations et coopérations serait un très nouveau type de plein-emploi et plus exactement, au-delà du plein-emploi traditionnel, une Sécurité d'emploi ou de formation pour toutes et tous, avec de bons revenus et de bons passages entre emplois et formations.

En outre, le but de valeur ajoutée disponible concernerait aussi la VAd « potentielle » distinguée de la VAd effective (en tenant compte des effets d'une réduction du temps de travail) et encore la VAd en volume (c'est-à-dire hors inflation) distinguée de sa distribution par les mouvements de prix.

Ces nouveaux critères de gestion d'efficacité sociale pourraient être démultipliés en des batteries d'indicateurs partiels à l'intérieur de l'entreprise, en fractionnant selon les besoins locaux les « ratios » des rapports globaux. Ils seraient utilisés, avec des pouvoirs d'intervention concertés des personnels et des populations, principalement dans les entreprises publiques et services publics marchands. Ils ont d'ailleurs déjà été expérimentés par mon ami Claude Quin à la Régie autonome des transports parisiens, avec des batteries d'indicateurs spécifiques donnant vie aux nouveaux critères.

Mais aussi, ils seraient dans une certaine mesure utilisables, dans une sorte de mixité avec les critères de rentabilité, dans les entreprises privées, grâce à des pouvoirs nouveaux des salariés et des populations et à l'impulsion de la fiscalité, du crédit, des coopérations avec les entreprises et services publics.

Ainsi ces nouveaux critères d'efficacité sociale pourraient se combiner, de façon conflictuelle mais viable et évolutive, avec les critères de rentabilité, eux-mêmes dissuadés de la recherche de la croissance financière ou des licenciements, sans reclassement convenable. En effet, avec la rentabilité, ils sont à la fois compatibles (la VA inclut le profit et l'efficacité des capitaux peut conditionner leur rentabilité) et opposés : la valeur ajoutée disponible pour les travailleurs et la population est favorisée au contraire du profit, économisée le plus possible grâce aux procédés technologiques et aux conditions de financement.

Des principes d'efficacité sociale en vue de critères nouveaux pour les services publics non marchands ou semi-marchands

Il s'agit des Services publics qui ne vendent pas leurs produits ou prestations sur le marché, mais qui peuvent plus ou moins directement en acheter.

Ces Services ne pourraient utiliser, tels quels, les critères de gestion d'efficacité sociale que nous venons de présenter. Cependant, ils peuvent s'en inspirer et aussi développer de nouveaux principes directeurs spécifiques dans le même esprit.

Voyons, de façon extrêmement sommaire, quatre ensembles de principes, en attendant des études ultérieures à partir d'eux sur des critères et indicateurs proprement dits, notamment dans des analyses des rapports entre « coûts et effets », sur lesquels nous pourrions coopérer à partir de vos réflexions et de vos expérimentations dans le cadre du « Plan Qualité » du Service Public du Canton de Vaud.

1er ensemble : inspiration des critères d'efficacité sociale dans les interfaces avec les marchés

Côté coût : Cela concernerait les économies d'efficacité relative des moyens et charges matériels et financiers, en relation avec les dépenses pour les ressources humaines des services (salaires, formation, recherche, circulation de l'information, etc.) ainsi que de nouveaux pouvoirs de proposition des personnels et usagers ou des coopérations et partages de coûts.

Cela se rapporterait aussi aux effets induits de l'activité des entreprises ou services marchands publics ou privés. Cela comprendrait notamment les impacts sur les conditions écologiques ou d'environnement, avec leurs répercussions sur des coûts nécessaires des services publics non marchands, en liaison avec les exigences de la révolution écologique.

Côté effets: Cela concernerait les *effets indirects* sur l'efficacité des capitaux et les productions de valeur ajoutée disponible potentielle, par tête d'habitant, des entreprises publiques marchandes et des entreprises privées, en liaison avec de nouvelles coopérations et évaluations communes.

Cela se rapporterait tout particulièrement à l'apport aux capacités et ressources humaines des entreprises. Je laisse de côté l'articulation de ces résultats recherchés avec les conditions de financement des services, les prélèvements mutualisés éventuels, l'impact sur les tarifications, la fiscalité, le crédit aux entreprises, etc.

2e ensemble : la qualité du côté des coûts et son efficience

À l'opposé des tendances unilatérales issues de la production marchande standard, la recherche de la qualité du service apporté contredit, en apparence et dans l'immédiat, l'économie prioritaire des coûts.

Mais cela peut rejoindre, dans une certaine mesure, le problème de l'effectivité des *outputs*, évoqué dans notre colloque par le Pr. Knopfel, quoique de façon orientée pour améliorer cette effectivité.

En effet, la qualité effective du service rendu, qui nécessite au départ des coûts supérieurs, finit, dans le long terme et l'espace social global, par apporter des économies supérieures que l'on pourrait mesurer. C'est le cas, par exemple, de meilleurs soins de santé, plus coûteux par acte mais dont les meilleurs résultats font qu'on a moins besoin d'actes ; ou encore d'une meilleure recherche plus coûteuse et plus longue avec bien plus de résultats en définitive.

Cela se rapporterait aussi aux dépenses et concertations de prévention. C'est le cas des services de santé, non pas réservés aux pathologies déclarées, mais de plus en plus étendus à la prévention en permanence ; ou encore de la prévention écologique, etc.

Cela peut donc concerner aussi les besoins de nouveaux services, comme ceux d'aide aux études des enfants (en dehors du travail normal dans l'institution scolaire), ou encore de services en permanence aux personnes âgées (en dehors des institutions spécialisées). Cela renvoie aux exigences de la révolution de la géritude (d'allongement de la vie) démographique et parentale, avec une population moins féconde mais l'allongement de l'éducation et l'explosion du travail des femmes, etc.

Cela renvoie encore à la participation décisive aux services de ceux qui les reçoivent, sur laquelle nous reviendrons, comme tout particulièrement pour la santé et la prévention.

3e ensemble : le temps disponible, du côté des effets

L'économie de temps, rendu disponible pour la population, serait un objectif pour un critère traversant l'ensemble des services.

C'est par exemple l'économie de temps (temps d'attente, temps de trajet) pour les transports. Mais c'est aussi le temps disponible accru contre le temps d'indisponibilité par exemple pour la santé, ou encore le temps de redoublement évité contre l'échec scolaire, la réduction du temps d'attente pour les formalités administratives, pour un procès, etc.

Cette question du temps rendu disponible renvoie aussi à tout l'aménagement des temps, pour l'ouverture des services en permanence sur toute la vie, de type formation permanente ou continue des adultes.

Cela se réfère aussi aux systèmes d'évaluations non monétaires (à côté des seuls équivalences monétaires des éléments non monétaires), qu'il s'agisse des temps, ou encore des volumes physiques, des indicateurs qualitatifs, etc.

4e ensemble : les apports de la participation intercréative de tous les personnels et de toutes les populations aux services

L'intervention ainsi que la concertation horizontale et décloisonnée de toutes les catégories de personnels dans la définition et la gestion des Services sont décisives, à l'opposé de secret des informations, du monopole des décisions, de la verticalité hiérarchique, etc.

Mais aussi, et de façon corrélative, tous les sujets des populations concernées doivent pouvoir intervenir non seulement comme usagers de Services publics mais encore comme des apporteurs d'informations cruciales pour des prestations dont ils deviendraient les co-auteurs, ce qui va bien au-delà de la définition des besoins.

Il y aurait une exigence de rotation des rôles, à l'opposé des monopoles de rôle, du type « éducateurs/éduqués », « concepteurs/exécutant ou utilisateur », avec des pouvoirs de proposition et de contrôle décentralisés et concertés de tous et de toutes les générations.

Ainsi les institutions d'État, au lieu de coiffer la coordination des acteurs sociaux, comme les associations non lucratives et bénévoles dont l'importance doit être stimulée, tout en étant elles-mêmes soumises directement ou indirectement à la pression de la rentabilité financière, feraient partie d'un réseau mixte, ouvert aux interventions de tous les acteurs possibles.

D'ailleurs, au-delà de l'efficacité sociale au sens strict, évaluant des rapports « dépenses/résultats », il s'agirait avec la qualité de la vie de tous, recherchée par la qualité des Services publics insérés dans un réseau ouvert, de la participation de chacun à l'élaboration de son style de vie et à la félicité de sa vie. Dans une éthique d'intercréativité, il ne conviendrait pas de prétendre faire le bonheur des gens en dehors d'eux (de façon charitable, paternaliste ou autoritaire) mais de fournir et d'organiser, avec eux, le plus de facilités, formalisées ou non, pour qu'ils contribuent à créer eux-mêmes leur propre félicité, toutes et tous, sans exclusion et donc en solidarité.

ANNEXE : QUATRE RATIOS

1. L'efficacité du capital
VA/Cmf
(Valeur ajoutée/capital matériel et financier)

2. L'efficacité sociale
VAd = valeur ajoutée disponible pour les travailleurs et la population

3. La productivité orientée de tous les facteurs
Vads = Valeur ajoutée disponible *supplémentaire*
Bénéfice = Profits + Vads

4. La coopération avec comme but la population :
Vad/tête de population