

INTERMINISTÉRIALITÉ : DANGER !

La CGT se définit comme un syndicat de masse. De l'union naît sa force pour s'opposer aux régressions sociales. De cette question découle une problématique d'actualité dans notre syndicat des Finances Publiques :

L'INTERMINISTÉRIALITÉ PEUT-ELLE DIVISER LES FONCTIONNAIRES AU POINT DE BRISER LE SYNDICAT NATIONAL ET LE SYNDICALISME EN GENERAL ?

Les informaticiens sont confrontés à cette interministérialité. Ils sont aujourd'hui – comme souvent par leur mission – en première ligne pour accepter ou combattre une situation qu'on veut leur imposer. L'exemple des mutuelles est éclairant à plus d'un titre.

Pour ce qui concerne les mutuelles, l'analyse porte une situation issue de la Libération qui n'est pas un exemple d'entreprise et qui avait la particularité de fonctionner et de contenter les usagers. Pourtant, ce modèle satisfaisant a été mis à bas malgré des années de luttes sous les coups de boutoir d'un archétype européen hégémonique et écrasant. A ce titre, il est inquiétant de constater le parallèle possible avec l'informatique du ministère. Nous verrons comment.

Préfiguratrice, l'attaque sur le statut des mutuelles permet d'anticiper ce que sera demain l'interministérialité. L'avenir paraît d'autant plus sombre en la matière que l'Etat lui-même se restructure pour se permettre d'abandonner ses missions historiques au secteur privé à des fins d'économies budgétaires.

I – L'exemple mutualiste préfigure l'évolution de l'interministérialité dans la Fonction publique

A – Le système mutualiste est le fruit d'une histoire d'avancées sociales

L'article 6 de la loi Waldeck-Rousseau du 21 mars 1884 a permis la création de caisses spéciales de secours mutuels et de retraites. Dans ce cadre, la mutualité, telle que nous la connaissons en France, était un modèle singulier en Europe. Il existait, dans les années 1990, 6 000 mutuelles en France à but non lucratif qui comptaient 25 millions d'adhérents et assuraient 60 % de la couverture maladie complémentaire¹.

La deuxième guerre mondiale ne remet pas en cause ce système. Le programme du Comité National de Résistance (CNR) du 15 mars 1944, dans sa deuxième partie, « *Les mesures à appliquer dès la libération du territoire* » revendique des réformes sociales dans son cinquième point, et en particulier, un plan complet de sécurité sociale². Aussi, 34 compagnies d'assurances sont nationalisées le 24 avril 1946.

Elles ne s'opposent jamais au système mutualiste.

L'Europe va totalement changer la situation. La manne des sociétaires est convoitée par les compagnies d'assurances redevenues privées. Deux directives européennes³ vont les aider : elles doivent retranscrire en droit français des évolutions qui relèvent du code de la mutualité.

Au départ, la Commission semble conciliante : « *Il n'est pas question de porter atteinte aux mutuelles.* »⁴

Mais la situation va évoluer.

Montreuil, le 26 août 2014

Syndicat national
CGT Finances Publiques

• Case 450 ou 451

263 RUE DE PARIS 93514 MONTREUIL CEDEX

• dgfp@cgt.fr

• www.financespubliques.cgt.fr

• Tél. : 01.55.82.80.80

B – La chronique de la mort annoncée des mutuelles commence avec la concurrence en Europe

Malgré les résistances d'un système qui fonctionne, les retards de transposition législatifs des directives entraînent des poursuites auprès de la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE).

La France est condamnée.

Le rapport de Michel Rocard « *Mission Mutualité et droit communautaire* » rendu le 27 mai 1999, estime qu'il n'est plus possible de retarder l'application des directives⁵.

La volonté de récupérer l'activité mutualiste sous couvert de concurrence n'est même plus dissimulée par les forces libérales.

Elle est affirmée fortement par la Fédération Française des Sociétés d'Assurances (FFSA) qui va jusqu'à soutenir la procédure à la Cour de Justice de l'Union Européenne contre la France pour son retard⁶. Le propos est même généralisé par Denis Kessler, ancien numéro 2 du

MEDEF, qui déclare vouloir « *défaire méthodiquement le programme du Conseil national de Résistance* »⁷. Il est lui-même PDG d'une société de réassurance cotée en bourse (SCOR).

Malgré des aménagements, l'abandon des principes fondateurs s'étend et les regroupements s'accélèrent. Entre 2001 et 2008, plus de 6 000 mutuelles sur 7 000 auraient disparues. L'année 2008 voit finalement la disparition de 139 mutuelles de santé⁸.

Les conséquences de la concurrence engendrent une perte de sens des mutuelles envers leurs sociétaires et une plus grande iniquité.

En effet, les cotisations tendent à devenir forfaitaires et non plus proportionnelles au revenu.

Les marges sont transformées en profit et non plus en œuvre sociales. Alors même que la Commission européenne défend la libre prestation de service, le gouvernement défend, sans succès et sans y croire, une continuité de service⁹. **Le modèle est dorénavant celui qui se rapproche le plus des sociétés d'assurances privées. Il en sera de même pour l'Etat et les syndicats.**

II – L'interministérialité constitue une arme de démantèlement étatique et syndical

A – L'évolution négative du rôle de l'Etat désarticule sa propre structure

L'exemple des mutuelles n'est pas neutre. Un système pérenne qui a donné satisfaction, peut être détruit dans un cadre concurrentiel alors même qu'il pouvait être défendu par l'Etat lui-même. Les parallèles sont assez aisés à effectuer au sein de nos ministères.

À la DGFIP comme dans certains autres ministères, notre travail semble assuré du fait que nos missions soient reconnues comme régaliennes. Qu'en est-il vraiment ?

S'il semble aisé de désigner les ministères régaliens par rapport aux autres ministères suivant les définitions traditionnelles (Affaires étrangères, Justice, Intérieur, Défense et Economie), la définition semble aujourd'hui elle-même évoluer.

Les libéraux, dans de nombreuses approches¹⁰, dénie à l'Etat toute velléité de jouer un quelconque rôle économique. En France même, le pouvoir de battre

monnaie, rôle éminemment régalien de la Nation, est abandonné au profit d'une banque centrale européenne (BCE) indépendante.

Dans ces conditions, le ministère de l'Economie et des Finances est-il encore le dépositaire d'un pouvoir régalien ?

À plus forte raison, la DGFIP peut-elle encore être considérée comme détentrice d'une mission régaliennne pérenne ?

On peut en douter si on considère l'article de son ancien Directeur, Bruno Bézard, dans la revue ENA¹¹. Le titre « *Comment une administration régaliennne peut devenir une administration numérique de référence : le cas de la DGFIP* » en réponse à la question « *Comment le numérique transforme le monde* » est évocateur.

La DGFIP n'est plus un sanctuaire régalien. A l'image des mutuelles, la DGFIP peut être démantelée, restructurée, voire pour partie, privatisée.

Pour sa Direction, l'informatique y joue un rôle manifestement structurant.

B – L'Etat devient un instrument de morcellement des services régaliens

Les mutuelles et leurs spécificités ont disparu sous les doubles coups de boutoir de la Commission européenne et des sociétés d'assurance.

La DGFIP et ses spécificités peuvent disparaître sous les doubles coups de boutoir de l'Etat lui-même et des règles édictées par la concurrence.

L'Etat, à travers une approche strictement budgétaire fortement contrainte, tend à se départir de ses structures dont la taille critique est jugée trop faible, même lorsqu'elles peuvent être considérées comme faisant partie de son cœur de métier¹².

La question de la spécificité est importante. Au sein de la DGFIP, de nombreuses missions concernent l'appui au réseau : Courrier, ressources budgétaires, ressources humaines, informatique...

Toutes ces fonctions peuvent être mutualisées et partagées entre plusieurs ministères. **L'informatique est à notre sens la plus emblématique de ces missions. Elle possède une très forte valeur ajoutée, de grandes possibilités de retour sur investissement, et joue un rôle totalement transverse.** Enfin, la création de la Direction Interministérielle des Systèmes d'Information et de Communication (DISIC) préfigure déjà ce que peut être l'interministérialité.

Le scénario est tout tracé : les missions sont divisées et regroupées dans des corps interministériels spécifiques (comme on le ferait dans une société privée que l'on veut vendre par « appartements »). Les fonctionnaires s'y retrouvent seuls, avec des règles de gestion particulières qu'ils ont peu loisir de négocier. Ils y sont en effet trop peu nombreux¹³.

La représentation syndicale au sein de ces structures s'en ressent immédiatement. L'effet de masse ne joue plus et la spécificité régaliennne n'existe plus.

Les personnels des corps interministériels restent sans protection. La désyndicalisation gagne.

Est-il besoin de commenter la réalité des élections du personnel effectuées sur sigle, faute de pouvoir constituer des vraies listes de représentants ?

Ainsi, en optant pour une approche taylorienne du travail d'un autre âge¹⁴, **l'Etat participe lui-même à sa transformation par la définition de missions interministérielles au détriment de ses missions régaliennes. Le morcellement des services qui en émane est d'autant plus préjudiciable que les structures fragilisées sont en concurrence directe avec le secteur privé.**

C - Les règles de la concurrence et la loi sur la mobilité deviennent des instruments de l'hallali des corps interministériels

Comme pour les mutuelles, même si l'Etat désire garder un système géré par ses fonctionnaires, la manne financière générée par ses besoins logiciels, matériels et techniques ne peut qu'attirer les sociétés privées.

En cela, ces dernières seront aidées par le droit européen favorisant la concurrence.

Face à des missions qui ont perdu tout sens régalien, prenons le pari qu'un système public aura du mal à cohabiter parallèlement à un système privé plus important. De surcroît, le monde de l'entreprise possèdera le droit pour lui et en particulier le droit européen.

En cela, le secteur privé est déjà aidé par la loi relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la Fonction publique¹⁵. De notre point de vue, cette dernière participe déjà à la mise en concurrence entre les secteurs publics et privés. En effet, la loi facilite le recours à des contractuels pour remplacer des fonctionnaires dès lors que leur poste est momentanément vacant. De même, la loi facilite le recours à l'intérim, y compris dans la Fonction publique d'Etat¹⁶.

Symétriquement, la mobilité des fonctionnaires d'Etat vers le secteur privé est favorisée¹⁷.

Surtout, l'article 7 est le plus problématique. Il stipule qu'« *en cas de restructuration d'une administration de l'Etat ou de l'un de ses établissements publics administratifs, le fonctionnaire peut être placé en situation de réorientation professionnelle dès lors que son emploi est susceptible d'être supprimé.* »

Comment ne pas imaginer que cet article de loi préfigure la fin des corps interministériels dont les personnels pourront être reversés dans le secteur privé ?

La Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique (DGAFP), précise dès octobre 2009 dans les dispositifs d'accompagnement la mise en place d'une bourse interministérielle de l'emploi public.

On le voit, la frontière entre le secteur public et le secteur privé devient de plus en plus poreuse. L'interministérialité devient une machine de destruction de l'emploi public au profit du privé. L'alerte observée au cours de la refonte du système mutualiste français ne doit pas rester sans écho.

CONCLUSION

L'interministérialité ne cause pas uniquement des torts à l'informatique par l'intermédiaire des DISIC.

L'interministérialité ne cause pas uniquement des torts à toute la Fonction publique jusque dans ses missions régaliennes.

Cela va plus loin.

Par ricochet, c'est toute la représentation et la vie syndicale qui est touchée et menacée.

DÈS LORS, LE SYNDICALISME PEUT-IL ÊTRE DETRUIT PAR L'INTERMINISTÉRIALITÉ ?

À NOTRE SENS, "OUI".

Le combat doit être mené contre l'interministérialité tant pour défendre le sens des valeurs publiques auxquelles nous sommes attachés, mais également pour les avancées sociales dans notre vie professionnelle qui sont, dès aujourd'hui, menacées dans leur existence même.

En avance de phase dans la lutte contre l'interministérialité, l'informatique de la DGFIP doit impérativement rester au cœur des missions régaliennes de son ministère.

Notes

- ¹ Lire l'article de Nicolas Pommiès dans l'Union Nationale Alternative Mutualiste (UNAM) du 29/10/2009 : « *Mutualité : Chronologie d'une concentration* ».
- ² Lire dans le Titre II du programme du CNR du 15 mars 1944 : « *Mesures à appliquer dès la libération du territoire [...] afin de promouvoir les réformes indispensables [...] sur le plan social : « un plan complet de sécurité sociale, visant à assurer à tous les citoyens des moyens d'existence, dans tous les cas où ils sont incapables de se le procurer par le travail, avec gestion appartenant aux représentants des intéressés et de l'État* ».
- ³ Directive 92/49/CEE du 18 juin 1992 et directive 92/96/CEE du 10 novembre 1992.
- ⁴ Lire l'article de Jean-Christophe Maur dans *Les Echos* du 26 octobre 1994 : « *Les mutuelles françaises craignent d'être assimilées à de simples compagnies d'assurances par le droit européen [...]* ».
- ⁵ Lire le rapport de fin de mission « *Mission Mutualité et droit communautaire* » remis le 29 mai 1999 par Michel Rocard, avec la collaboration de Pascal Penaud, Remy Schwartz et... **Bruno Bézard**.
- ⁶ Lire le communiqué de la Fédération Française des Sociétés d'Assurances (FFSA) du 23 mai 2002.
- ⁷ Lire l'article de Denis Kessler dans *Challenges* du 4 octobre 2007 : « *Adieu 1945, raccrochons notre pays au monde* ».
- ⁸ Lire l'article déjà cité de Nicolas Pommiès dans l'Union Nationale Alternative Mutualiste (UNAM) du 29/10/2009 : « *Mutualité : Chronologie d'une concentration* ».
- ⁹ Lire l'article de Philippe Frémaux dans *Alternatives Economiques* du mois de juin 2000 : « *Le nouveau statut des mutuelles* ».
- ¹⁰ Que ce soit en matière monétaire avec Milton Friedman (prix Nobel 1976) ou fiscale avec Laffer ou encore budgétaire avec l'effet d'éviction, l'efficacité de l'Etat est toujours remise en cause et dénoncée.
- ¹¹ Lire l'article de Bruno Bézard dans *ENA hors les murs*, n°440 du mois d'avril 2014 : « *Comment une administration régaliennne peut devenir une administration numérique de référence : Le cas de la DGFIP* ».
- ¹² Lire les fiches de l'Administration pour le Groupe de Travail de juillet 2014 concernant le « *Diagnostic du réseau de la DGFIP* » pour s'en convaincre.
- ¹³ Lire le tract de la CGT DGFIP du 03 juillet 2014 « *10 bonnes de raisons de rejeter l'interministérialité* ».
- ¹⁴ Le livre de Frederick Winslow Taylor « *The principle of scientific management* » date de 1911. Car il s'agit bien de cette division du travail à laquelle fait penser la création des corps interministériels.
- ¹⁵ Loi n°2009-972 du 03 août 2009.
- ¹⁶ Article 20 et 21 de la loi précitée.
- ¹⁷ Article 4 de la loi précitée.