

Anicet le Pors
Ancien ministre de la fonction publique



Services publics

Cher amis et camarades,

Une question surplombe l'ensemble de ce débat : c'est celle de l'intérêt général.

La question peut sembler banale, je la crois essentielle car en France nous avons une culture de l'intérêt général qui nous distingue de celle de beaucoup de pays qui nous environnent.

En France, l'intérêt général, depuis au moins Philippe Le Bel, est une catégorie noble, éminente qui ne saurait se réduire à la somme des intérêts particuliers, et qui doit donc faire l'objet d'un traitement spécifique.

C'est pourquoi, contrairement à ce qui se passe dans nombre de pays anglo-saxons, il existe en France, une école du service public, traditionnelle, et des principes de service public, qui ont été rappelés tout à l'heure, qui font qu'on ne traite pas la question des rapports entre la puissance publique et les citoyens de la même façon que l'on traite des rapports des citoyens entre eux, de manière privée.

Le Service Public apparaît donc ainsi comme le vecteur de l'intérêt général et au cœur du service public, il y a la Fonction Publique.

Mais le débat sur ces questions entraîne souvent des débats sur des questions annexes, je n'en citerai que deux :

- le débat sur les institutions : quelles sont les institutions qui servent le mieux l'intérêt général et le service public ?
- la question de la propriété : quelle adéquation doit-il y avoir entre le service public et le secteur public? Je me bornerai à avancer ma conviction : là où est la propriété, là est le pouvoir.

J'en viens à la question que l'on m'a demandé de traiter. Je me réjouis de cette initiative, à vrai dire rare, et je le déplore, dans le mouvement syndical.

Traiter de la construction qui régit aujourd'hui les fonctionnaires, qui date de la période 81-84 effectivement, qui marque au moins un changement quantitatif important.

Je rappellerai qu'au 1/1/1946, avant donc le statut de la loi du 19/10/1946, il y avait moins d'un million d'agents publics de l'Etat, dont seulement la moitié étaient titulaires.

La construction statutaire d'aujourd'hui couvre cinq millions de personnes qui sont dans une position non contractuelle, statutaire et réglementaire.

L'importance pour les enseignants d'une réflexion sur le statut général des fonctionnaires n'est peut être pas immédiatement évidente.

Je vois au moins trois raisons d'en traiter :

- contrairement à ce qui est souvent perçu, c'est le statut général des fonctionnaires qui donne aux enseignants, comme aux autres fonctionnaires, leurs garanties fondamentales et ce n'est pas leur statut particulier. Donc il ne faut pas qu'ils l'oublient.

- c'est parce qu'ils sont enseignants ils ont une responsabilité particulière dans l'éducation à la citoyenneté, c'est à dire à la connaissance des principes républicains, ceux-là mêmes qui siègent dans le statut général des fonctionnaires.

- ce statut général est aujourd'hui attaqué et il doit donc être défendu en priorité par les intéressés.

Je voudrais traiter de trois questions :

-1- Faire peut-être un retour rapide sur les circonstances d'élaboration du statut et des principes qui siègent dans ce statut.

-2- Caractériser l'évolution depuis quelques vingt ans pour savoir sur quelle trajectoire nous nous trouvons.

-3- M'interroger sur les facteurs qui peuvent déterminer l'évolution des années, peut être des décennies, à venir.

Sur les circonstance et les principes :

Je rappellerai que le premier statut général des fonctionnaires (c'est aussi une chose qui est méconnue) date de Vichy. Jusque là, les fonctionnaires et leurs organisations (ou associations syndicales) étaient plutôt hostiles à un statut général qu'ils appelaient "statut carcan". Il a donc fallu ce grand événement de la libération pour faire changer les mentalités et pour que dans des conditions nouvelles, la chose puisse être inversée et qu'on puisse concevoir, avec un soutien fort des organisations syndicales, un statut général des fonctionnaires démocratique.

L'autre étape importante est 1959 où par conséquence de la nouvelle répartition entre la loi et le décret qu'opérait la constitution de la 5^{ème} république, il a fallu remodeler le statut général des fonctionnaires sans l'affecter contrairement aux craintes de l'époque, au fond.

La 3^{ème} étape c'était la construction qui a commencé en 1981 et que j'ai eu la responsabilité d'animer. Je voudrais rappeler que la nécessité d'une nouvelle construction ne nous est pas apparue immédiatement. Certes, nous envisagions de prendre des dispositions de modernisation concernant la Fonction Publique de l'Etat, mais il y avait des hésitations en ce qui concerne les personnels des collectivités territoriales et les hospitaliers, y compris même dans les organisations syndicales qui n'étaient pas acquises à l'idée d'une fonctionnarisation.

Deux conceptions se sont affrontées, je veux les évoquer parce que c'est quelque chose de permanent dans la réflexion sur le statut général des fonctionnaires.

- **la conception dite d'emploi** : repose sur la notion de métier, est caractérisée par des catégories qui les regroupe, le métier étant une activité fortement spécialisée, vulnérable en ce sens que l'évolution technologique peut rendre obsolète ce métier et la question de l'emploi se pose à ce moment là.

- **la conception dite de carrière** : considère la force de travail du fonctionnaire sur l'ensemble d'une vie professionnelle et rend nécessaire des statuts particuliers et une évolution impliquant en formation initiale et continue qui rend vivante sur l'ensemble de plusieurs décennies cette force de travail.

Cet affrontement a eu lieu en 1981 à l'occasion de la loi de décentralisation qui est devenue la loi du 2 mars 82 et que pilotait Gaston Deferre.

Gaston Deferre était élu, défendait une fonction publique d'emploi, notamment pour la fonction publique territoriale. Personnellement, je défendais une fonction publique de carrière pour l'ensemble des fonctionnaires.

La chance, outre la validité des arguments que nous avons mis en avant, est que le premier ministre s'appelait Pierre Mauroy, qu'il était enseignant, qu'il avait été à la FEN et qu'il aimait les fonctionnaires. Ce qui n'était pas le cas de François Mitterrand. Fort heureusement, j'étais auprès de Pierre Mauroy et non pas de François Mitterrand comme Ministre de la Fonction Publique et c'est pourquoi l'arbitrage a eu lieu en faveur d'une fonction publique de carrière.

La question s'est reposée pour les agents des établissements publics de recherche qui m'a opposé cette fois à Jean Pierre Chevènement qui voulait un statut autonome pour ces agents. Grâce à Pierre Mauroy aussi et bien entendu à l'argumentation que nous avons développée, ils ont été placés sous le statut général des fonctionnaires en position dérogatoire d'ailleurs comme le sont beaucoup d'enseignants. Le statut général n'ayant pas pour effet d'homogénéiser de manière absolue l'ensemble des fonctionnaires et respectant les différences justifiées.

Nous avons eu le souci, et ce souci demeure, de fonder cette construction sur des principes, de manière à assurer l'unité de cette construction, celle-ci n'étant jamais aussi bien assurée que lorsqu'elle est fondée sur des principes.

Premier principe : celui d'égalité dont la source est l'article 6 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui dit que « tous les citoyens et les citoyennes ont un égal droit à l'accès aux emplois publics, la différence entre eux ne devant résulter que de leurs vertus et de leurs talents ». Nous en avons déduit que c'est par concours que l'on entrait dans la fonction publique.

Deuxième principe : celui l'indépendance du fonctionnaire qu'établit la conception de fonction publique de carrière qui sépare le grade de l'emploi, là la référence n'est pas absolument républicaine, c'est une loi sur les officiers de 1834 qui dit que "l'officier est propriétaire de son grade mais que son emploi est à la disposition du roi", mais, nous en avons fait notre profit.

Troisième principe : celui de la responsabilité qui a sa source à l'article 15 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui indique que « les agents publics doivent rendre compte à leur administration » et cette conception de la responsabilité qui se décline de très grand nombre de façons prenait le contre-pied de la définition du fonctionnaire qu'avait donné Michel Debré en 1954 où il avait défini ainsi le fonctionnaire : « le fonctionnaire est un homme de silence : il sert, il travaille et il se tait. »

Le problème principal était celui de la fonction publique territoriale car il fallait résoudre une contradiction entre deux principes, le principe d'unité et d'indivisibilité de la république et le principe de libre administration des collectivités territoriales que posait l'article 72 de la constitution. A l'époque nous avons discuté s'il ne convenait pas d'étendre les dispositions du livre 4 du code des communes qui régissait jusque là les communaux aux agents des départements et des régions, nouvelles collectivités territoriales reconnues par le loi de décentralisation. Et puis finalement, nous décidé de regrouper l'ensemble sous un corpus de même principes, d'où cette construction d'une Fonction Publique à trois versants.

- ◆ Titre I : la loi du 13/7/1983 qui pose l'ensemble des droits et obligations des fonctionnaires valables pour les 5 millions, en facteur commun quelque soit la diversité de leur activité.

- ◆ Titre II : relatif aux fonctionnaires de l'Etat qui reprenait les dispositions antérieures en les modernisant, en les augmentant, par exemple en mettant le droit de grève dans ce titre II, ou la mobilité comme garantie fondamentale des fonctionnaires et un certain nombre d'autres choses de genre.

- ◆ Titre III : tout à fait nouveau évidemment puisque c'était celui des collectivités territoriales, ce dont les agents des collectivités territoriales se sont réjoui, mais dont ne se réjouissaient pas les élus, quelle qu'ait été l'association à laquelle ils appartenaient de la gauche jusqu'à la droite qui ne voyait pas d'un bon œil les agents publics devenir fonctionnaires. *Un secrétaire général adjoint qui assistait au débat en Conseil des ministres sur cette question, après que j'ai exposé la démarche, est venu me voir à la fin du Conseil des ministres en me disant : " Tu sais, je ne suis pas d'accord avec ce que tu as fait, je veux garder mon droit de mettre mon poing dans la gueule d'un cantonnier qui se saoule".*

Donc une construction d'une fonction publique à trois versants :

Chaque catégorie ayant un statut qui est fait du titre I qui est en facteur commun et du titre spécifique des fonctionnaires de l'Etat, des collectivités territoriales et des personnels hospitaliers.

Il y avait, je l'ai dit, des dérogations : l'article 10 du titre 2, notamment, concerne les enseignants puisqu'il prévoit la possibilité de dérogations qui ensuite se sont appliquées dans les statuts particuliers aux questions de la notation, et aux questions de la discipline qui sont spécifiques aux personnels enseignants.

Le deuxième point que je voudrais évoquer est celui de l'évolution qui a suivi pour savoir où nous en sommes en quelque sorte aujourd'hui.

La période 84-86 a été marquée par peu d'événement, il y a eu une relative paresse dans la mise en œuvre par application réglementaire des dispositions législatives contenues dans le statut.

La période la plus importante car elle était le moment d'une dénaturation de la construction qui avait été ainsi faite, c'est la période de 1986-1988, c'est à dire celle de l'alternance, où notamment par loi Galland du 13 juillet 1987 on a profondément le titre III qui était le maillon faible de notre construction en proposant le développement du recours aux contractuels, en revenant sur la notion de concours pour lui substituer la pratique de la liste d'aptitude, en modifiant les responsabilités des organismes paritaires, etc.

Il y a eu là une attaque qui a réjoui les élus dans la mesure où le curseur se déplaçait vers des compétences qu'ils retrouvaient après avoir pensé les avoir perdues en 1984,

C'est la période également où l'on a supprimé la troisième voie d'accès à l'ENA que j'avais créée en 1983, ouverte à côté du concours extérieur, et du concours intérieur réservé aux fonctionnaires, une troisième voie réservée aux syndicalistes, aux dirigeants associatifs et aux élus, réunissant un certain nombre de conditions d'ancienneté dans leurs fonctions.

C'est aussi la période où on a supprimé la loi du 19 octobre 82 qui réglementait d'une manière plus juste, plus démocratique, le droit de grève dans la fonction publique en établissant notamment une certaine proportionnalité entre la durée de la grève et les prélèvements sur salaire rompant avec la pratique du recours au 1/30^{ème} indivisible de la comptabilité publique.

La période 1989-1994 est marquée par l'irruption du droit européen, c'est de cette période que date la possibilité pour les agents publics de l'Union Européenne d'avoir accès à la fonction publique française, ce qui n'est pas sans difficulté puisque leur est néanmoins interdit l'accès aux fonctions qui touchent à la souveraineté ou à la puissance publique, ce qui crée des difficultés au regard du principe d'égalité, parce que l'accès à certains grades, peut être interdit à ces personnes donc à l'intérieur d'un même corps, il y a des différences qui sont introduites par cette contradiction.

Enfin, de 1994 jusqu'à aujourd'hui, on assiste à une longue série d'interventions des gouvernements qu'ils soient de droite comme de gauche qui s'inscrivent dans une logique qui a trait à la réflexion sur les services publics. A savoir que, en poste d'observation, qui était le mien, au Conseil d'Etat, j'ai vu des dizaines de décrets qui permettaient à certaines administrations de devenir des établissements publics administratifs, des établissements publics administratifs devenir établissements publics industriels et commerciaux, les EPIC devenir des sociétés d'économie mixte chargés le cas échéant de missions de service public. J'ai vu des dizaines de décrets qui allaient dans ce sens, je n'en ai pas vu un seul qui allait dans le sens inverse, c'est cela que l'on appelle la déréglementation dans le cadre d'une démarche libérale plus globale.

Le sens de cela, c'est l'alignement de la fonction publique française, fonction spécifique, sur le modèle dominant dans l'Union Européenne qui est une fonction publique d'emploi.

La conséquence est la suivante : alors que la fonction publique de l'Etat était la référence de l'ensemble des agents publics qui aspiraient à s'aligner sur ce que nous avons fait de 1981 à 1984 sur la fonction publique de l'Etat, aujourd'hui c'est la fonction publique territoriale qui

semble être la référence pour l'ensemble des 5 millions de fonctionnaires, dans l'esprit au moins, des pouvoirs publics qui se sont succédé au cours des dix dernières années.

Ce qu'il y a de grave à mon avis, c'est qu'il y a comme une sorte d'effet de cliquet. J'entends par là, que les réformes qui ont été introduites par la droite entre 86-88, puis ensuite lorsqu'elle a été au pouvoir n'ont jamais été remises en cause par la gauche lorsqu'elle est revenue au pouvoir.

C'est là malgré tout un avis que j'exprime à titre personnel pour déplorer bien entendu cette manière de faire.

Il faut dire aussi que les élus n'ont pas poussé pour la défense de ces acquis dans la mesure où ils estimaient y trouver leur compte et que les organisations syndicales n'ont pas réagi de manière très vigoureuse aux attaques qui ont été successivement portées contre la construction statutaire de 1981.

Je voudrais aborder mon troisième et dernier point : quels sont les facteurs qui peuvent peser sur l'évolution du statut général des fonctionnaires et de la situation statutaire des fonctionnaires dans les années à venir.

A mon avis, il y a cinq facteurs .

□ Le premier c'est la réforme statutaire qui a été mise en branle au cours des dernières années notamment à partir d'un rapport du Conseil d'Etat, un fâcheux rapport du Conseil d'Etat de 2003, et qui propose ni plus ni moins qu'un autre modèle de fonction publique : une fonction publique d'emploi, fortement contractualisée, où le "mérite" est le critère déterminant (rapport Pochard). Ce rapport n'a, à ma connaissance entraîné aucune réaction du mouvement syndical, ce que je trouve tout à fait regrettable.

Cette construction statutaire est basée sur la définition de cinq niveaux hiérarchiques et de six filières, 30 cadres ou espaces d'emploi, c'est le mot utilisé et le vocabulaire n'est pas innocent, bien entendu dans la mesure où l'on parle de cadre d'emploi, on veut parler de fonction publique d'emploi et donc d'abandon de la notion de fonction publique de carrière.

Le fait de réunir dans ces nouveaux cadres des dizaines de milliers voire des centaines de milliers de personnes va avoir comme conséquence d'homogénéiser les différents corps correspondant aux différentes fonctions publiques. La conséquence c'est donc peut être une mobilité plus grande mais une « déprofessionnalisation » et une « défonctionnalisation » de la fonction publique. C'est donc une atteinte très cruciale aux principes traditionnels, tout au moins depuis la Libération.

Ce qu'on peut remarquer pour faire référence à l'actualité, j'ai lu attentivement le discours de Dominique de Villepin, lors de sa dernière conférence de presse, l'impression c'est que pour le moment et sans doute jusqu'en 2007, il laisse en sommeil cette réforme envisagée, de crainte quand même de voir se réaliser une prise conscience des fonctionnaires et donc de se mettre sur le dos un mouvement social de plus, ce qui ferait peut être beaucoup dans la conjoncture actuelle.

□ Le deuxième facteur qui peut peser sur l'évolution, c'est la LOLF.

Personnellement et parce que je suis un ancien de la rationalisation des choix budgétaires, je travaillais à la direction de la prévision dans les années 60, nous avons chargé la rationalisation des choix budgétaires de beaucoup d'illusions au point de dire que c'était la "révolution cubaine au budget" ; il n'y a pas eu de révolution cubaine au budget, cela se

saurait mais néanmoins, il y avait là un effort intéressant de la puissance publique pour rationaliser ses choix à la base d'étude, à la base d'analyses de systèmes, etc...

On peut, à certains égards, considérer que la LOLF est le dernier avatar de cette réflexion sur la rationalisation de l'administration, sauf que ... la LOLF introduit un principe qui est celui de la fongibilité asymétrique. On peut utiliser, dans le cadre d'un programme déterminé, des crédits d'emploi pour faire du fonctionnement, ou de l'investissement, le cas échéant, mais on ne peut pas faire l'inverse. La conséquence directe va être évidemment d'utiliser des crédits d'emplois pour faire autre chose que de l'emploi donc cela va peser inévitablement sur la politique de l'emploi. C'est donc un effet pervers qui ajoute cette fongibilité budgétaire à la fongibilité statutaire associée à la réforme statutaire dont je parlais précédemment.

- Le troisième facteur c'est la contractualisation.

C'est récurrent dans l'histoire de la fonction publique, on procède périodiquement à des titularisations.

La titularisation que j'avais décidée en 1983 et dont tous les textes d'application devaient être prêts dans l'année qui suivait, n'a été réalisée non pas sur 1 an mais sur 20 ans.

Aujourd'hui, effectivement, il y a une relance au bénéfice de la nouvelle idéologie du rapport Pochard, du Conseil d'Etat, de la pression de l'Union Européenne, il y a incontestablement un développement de la contractualisation et une tendance à une contractualisation de plus en plus étendue. Les projets de PACTE dont vous avez sans doute entendu parler, sont une expression qui par la dérogation qu'elle apporte au concours a pour conséquence de changer la nature profonde de la fonction publique.

- Le quatrième facteur, c'est une question plus générale.

Bien entendu, la fonction publique évoluera en fonction de la manière dont évolueront les services publics en France dans le cadre européen. Je ne reprendrai pas tout le débat qui a eu lieu à l'occasion du projet de traité constitutionnel sur l'union européenne, mais il n'y a pas de doute que si cette pression continue de s'accroître, nonobstant le résultat du vote qui est intervenu le 29 mai 2005, les conséquences pour une marchandisation de la fonction publique seraient évidentes.

Il y a là une difficulté sur laquelle je voudrais attirer l'attention, c'est que cette pression de l'idéologie libérale (néo-libérale) se combine avec une réaction des forces souvent les plus progressistes de notre pays de récusation de l'Etat, confondue avec l'étatisation dans le cadre d'une repentance sur le refus d'une construction assimilée au modèle soviétique.

Je trouve que le balancier est allé trop loin, la confusion est systématiquement entretenue par des personnes (dont je ne mets pas en doute la bonne foi mais avec la pensée erronée entre état et étatisation), elle est susceptible de porter le plus grave préjudice à une réflexion sérieuse sur cette question des services publics en France et de la Fonction Publique.

Il faut restaurer l'Etat dans sa définition de siège de l'intérêt général et partant de là, de principal réceptacle de la définition de l'organisation des services publics.

- Enfin : le cinquième facteur c'est le rapport de force qui sera susceptible de s'établir dans la société.

Il y a des points faibles, et des points forts.

- Points faibles :

a) Une certaine apathie syndicale, sur ces questions : j'ai eu une activité syndicale entre les années entre 60 et 70, où j'ai le souvenir que la discussion sur des points de doctrine de la

fonction publique était beaucoup plus présent qu'il ne l'est aujourd'hui. Je crois qu'il y a là une reprise de la réflexion à réaliser.

b) Un silence de ce que j'appelle « les esprits vigiles » : autrefois il y avait toujours des hauts fonctionnaires, des grandes personnalités pour réagir lorsque les attaques aux principes étaient réalisées. On ne les entend plus aujourd'hui.

- Points forts

a) C'est le fait la culture du service public qui existe dans notre pays qui s'est manifestée en 95, en mars 2005 qui est susceptible de le faire dans les semaines et les mois ou les années qui viennent.

b) C'est le fait que le journal le monde titrait le 5 mars 2005 : « les jeunes s'intéressent aux services publics »

c) C'est le fait aussi que je crois que nous sommes inscrits dans une perspective de socialisation où, au niveau mondial, la question du patrimoine commun de l'humanité est susceptible, ou devrait, faire du 21^{ème} siècle l'âge d'or du service public et par voie de conséquence bien entendu, une Fonction publique démocratique et efficace.

Mais tout cela ne peut progresser que sur la base de luttes et il n'y a que les luttes qu'on ne veut pas mener et que l'on est sûr de perdre.