Pour aller plus loin sur

Modernité du Statut général des fonctionnaires

Le statut de la Fonction Publique a 30 ans. A l'heure où il est remis en cause, le SNUipp a décidé de faire intervenir lors du CN son initiateur, l'ancien ministre Anicet Le Pors. « *Célébrer un anniversaire*, nous dit-il, *c'est, à la fois marquer un aboutissement et s'interroger sur la suite. Je crois en effet très utile de situer le statut de 1983 dans une histoire, d'en caractériser la signification pour être mieux à même d'identifier les questions du temps présent porteuses d'avenir pour la fonction publique et pour les fonctionnaires* »

Anicet Le Pors fut ministre sous le gouvernement de Pierre Mauroy de 1981 à 1984. Détenteur du portefeuille de la Fonction publique et des Réformes administratives, il initie une réforme comprenant un nouveau statut des fonctionnaires, tendant à unifier les trois fonctions publiques (d'État, territoriale et hospitalière) et privilégiant l'accès au service de l'État par la voie du concours. La fonction publique, jusque-là limitée aux administrations de l'État, est étendue aux collectivités territoriales, aux établissements publics hospitaliers et aux établissements publics de recherche, faisant passer le nombre de fonctionnaires sous statut de 2,1 millions à quelque 5 millions.

Dans un contexte où l'économie ultra-libéraliste nous a conduit à une crise profonde, il nous a dit sa conviction que le XXIème siècle sera l'âge d'or du service public.

Intervention d'Anicet Lepors au conseil national du SNUipp-FSU du 19 mars 2014

Célébrer un anniversaire, c'est, à la fois marquer un aboutissement et s'interroger sur la suite. Je crois en effet très utile de situer le statut de 1983 dans une histoire, d'en caractériser la signification pour être mieux à même d'identifier les questions du temps présent porteuses d'avenir pour la fonction publique et pour les fonctionnaires

Concepts et perspectives historiques

Intérêt général

Les économistes néo-classiques ne sont parvenus à définir qu'un «optimum social», préférence révélée des consommateurs. Or le citoyen ne se réduit pas au consommateur ni à un producteur.
Le juge administratif a considéré que c'était au pouvoir politique de le définir dans un débat démocratique. Il en a fait cependant usage mais de façon subsidiaire dans l'application du principe d'égalité. Il a identifié des activités relevant de l'intérêt général. Il siège dans les notions de déclaration d'utilité publique, d'ordre public. Les «actions positives» doivent être proportionnées à la différence des situations ou à l'intérêt général invoqué.

Il a été identifié sous différents vocables au cours de l'histoire (bien commun, utilité publique ou commune, nécessité publique…). Il s'est incarné dans de grandes figures historiques (Richelieu, Louis XIV,… de Gaulle).

Service public

Une notion simple à l'origine : une mission d'intérêt général, une personne morale de droit public, un droit et un juge administratifs. La couverture doit être réalisée par l'impôt et non par les prix. La reconnaissance de prérogatives de service public marque son caractère éminent

Une notion devenue complexe : par interpénétration public-privé (régie, concession, délégation). Cette évolution est marquée par une hétérogénéité croissante, le développement du secteur associatif lui est associé. Le contrat le dispute à la loi dans cette évolution.

La contradiction s'exacerbe dans le cadre de l'Union européenne dont les critères sont essentiellement économiques («économie de marché ouverte où la concurrence est libre et non faussée»), le service public est largement ignoré (sauf art. 93 du traité sur l'Union européenne - TUE), il se réduit à la définition des SIEG, des SNEIG et des SIG. La jurisprudence de la CJUE tend cependant à faire une place aux acticités d'intérêt général ; le régime de la propriété n'est pas préjugé (art. 345 TFUE). L'attachement aux services publics a joué un rôle important dans le rejet du traité constitutionnel le 29 mai 2005.

Fonction publique, deux lignes de forces

Si l'on considère l'histoire longue – certains remontent à l'Empereur Hadrien, je préfère m'en tenir à Philippe Le Bel et à la création du Conseil d'État du roi – on peut décrire les actions complémentaires et contradictoires de deux lignes de forces : l'une dominée par l'idée d'autorité hiérarchique qui s'exprime par l'évocation du principe hiérarchique ; l'autre marquée par la recherche d'une responsabilité propre de l'agent public.

Participent de la première : la monarchie qui pratiquait la vénalité des charges, mais a aussi doté la France d'une administration forte et structurée (les intendants apparaissent au XV° siècle, les ingénieurs des ponts et chaussées au XVII°) ; le Consulat ainsi que le premier et le second Empire feront prévaloir l'autorité tout au long du XIX° siècle et de la première moitié du XX°, tandis que l'école française du service public théorisera la conception française de ce service public ; on passera sur la loi du 16 septembre 1941 du régime de Vichy inspirée de la charte du travail ; l'avènement de la V° République nourrira beaucoup de craintes, pour le militant syndical actif que j'étais alors, d'une remise en cause du statut général de 1946, en fait, l'essentiel sera conservé si l'on excepte certaines restrictions – concernant le Conseil supérieur de la fonction publique, par exemple – le nouveau statut de l'ordonnance du 4 février 1959 opérera surtout un nouveau partage entre les dispositions législatives et réglementaires – le statut de 1946 comportait 145 articles, celui de 1959 fut réduit à 57, on sait qu'il en compte plusieurs centaines aujourd'hui.

Relèvent de la seconde ligne de forces, la Révolution française qui avancera, dès la Déclaration des droits de 1789, des concepts et principes fondateurs : utilité commune, nécessité publique, valeurs et talents pour accéder aux emplois publics ; les conditions matérielles et morales des fonctionnaires seront progressivement mieux prises en compte par la loi et surtout la jurisprudence (l'accès au dossier en 1905, l'avancement en 1911, le détachement en 1913, la loi Roustan en 1920, la reconnaissance de fait des syndicats par le Cartel des gauches en 1924), au point que l'on a pu parler de «statut jurisprudentiel», tandis que, dans le même temps, les syndicats dénonçaient la menace d'un «statut carcan» comme instrument d'une conception renforcée du principe hiérarchique.

C'est pourquoi on doit apprécier à toute son importance le statut général des fonctionnaires de la loi du 19 octobre 1946, produit conjoint de Michel Debré chargé de cette tâche par le général de Gaulle, de la jurisprudence du Conseil d'État et du groupe de travail créé par le ministre de la

Fonction publique d'alors, Maurice Thorez, ministre d'État, vice-président du Conseil. Ce statut, qui pouvait alors être considéré comme un contre-pied démocratique de l'hostilité antérieure au statut carcan, a posé les premières bases de la conception qui prévaut aujourd'hui : le cadre juridique des rémunérations, l'organisation des carrières selon les qualifications, l'institution d'un régime spécifique de sécurité sociale et d'un nouveau régime de retraite.

Le statut connaitra peu de modification au cours des décennies 1960 et 1970, sauf quelques retombées du mouvement de 1968, comme le droit à la création de sections syndicales dans les administrations. Au moment de mon entrée au gouvernement paraissait le deuxième tome d'un ouvrage de René Bidouze – responsable syndical de niveau national et qui sera mon directeur de cabinet – dont le titre résume bien la dialectique des deux lignes de forces évoquées Fonctionnaire, sujet ou citoyen ? En arrivant au gouvernement nous savions quelles réformes étaient nécessaires pour la fonction publique de l'État, nous avions rédigé un rapport que je portais dans ma serviette – avec un rapport sur les institutions – en entrant à l 'Élysée le 24 juin 1981.

Le statut général de 1983-1984-1986, un enjeu

Le processus

L'histoire longue que je viens de rappeler sommairement, montre que si le statut général des fonctionnaires s'est affirmé comme une pièce essentielle du pacte républicain, il a toujours été, par nature, un enjeu politique important, évoluant avec les conceptions de l'intérêt général et du service public. Lors de l'alternance politique de 1981, une priorité fut donnée par le président François Mitterrand à la politique de décentralisation. Elle entraina la nécessité de définir de nouvelles garanties statutaires pour les agents des collectivités territoriales jusque là régis par le Livre IV du code des communes. La traduction de cet engagement impliquait nécessairement que les solutions qui seraient apportées fussent situées par rapport aux dispositions statutaires des fonctionnaires de l'État, comme de celles régissant des catégories de salariées voisines : les personnels des établissements publics hospitaliers régis par le Livre IX du code de la santé publique, ou encore les agents des établissements publics de recherche et d'autres organismes publics. Le débat entre le ministère de l'Intérieur, sous l'autorité de la forte personnalité de Gaston Defferre, et le ministère de la Fonction publique, porta dans un premier temps sur le choix suivan : soit le renforcement des dispositions statutaires existantes d'une fonction publique territoriale ayant essentiellement le caractère d'une fonction publique d'emploi, soit l'extension du système d'une fonction publique de carrière telle que celle en vigueur dans la fonction publique de l'État (voir O. Schrameck, La fonction publique territoriale, Dalloz, 1995). Je suis intervenu dès le 27 juillet, lors de l'ouverture de la discussion générale sur le projet de loi de décentralisation, à la tribune de l'Assemblée nationale pour exprimer mon choix d'une fonction publique de carrière pour tous.

Le 27 juillet 1981, au banc du gouvernement lors de la présentation du projet de loi de décentralisation : Gaston Defferre, Anicet Le Pors, René Bidouze, Olivier Schrameck.

Si l'on considère maintenant la position des différents acteurs. Les syndicats, progressivement favorables à la réforme, ne marchaient toutefois pas du même pas, ce qui explique largement l'échelonnement dans le temps des quatre lois. Les élus et leurs associations étaient très réservés devant la perspective de voir leurs compétences contraintes par des dispositions statutaires et réglementaires ; ils reprendront la main à la première occasion. L'opposition politique dénonçait le risque d'une orientation partisane, mais elle atténua ses critiques au fil du débat devant mon affirmation que le projet n'était ni communiste, ni socialiste, mais républicain ; j'ai même espéré un moment un vote unanime de l'Assemblée comme en 1946. Le Premier ministre Pierre Mauroy, était un ancien fonctionnaire et militant syndical, il aimait la fonction publique et apporta un soutient constant à la réforme. Le Président François Mitterrand, lui, s'intéressa peu à la fonction publique : il ne nous questionna que sur quelques dispositions (droit de grève, charte des réformes

administratives, amnistie des généraux d'Alger) avant de manifester – mais heureusement trop tard – de fortes réserves sur l'ensemble du dispositif statutaire, prévoyant que ces lois n'aurait pas une longue vie, il s'est trompé (voir J. Fournier, Itinéraire d'un fonctionnaire engagé, Dalloz, 2008). Enfin, je veux souligner l'importance et la qualité du travail des fonctionnaires de la DGAFP et de tous les fonctionnaires qui ont travaillé à cette réforme, car le statut est, évidemment, le résultat d'un travail collectif.

Les principes

Souvent bouleversée, cette architecture a cependant tenu bon depuis trente ans. Mais j'ai toujours pensé que c'était moins par le dispositif juridique, aussi ingénieux et cohérent soit-il, que par l'affirmation de principes historiquement bien fondés que l'on pouvait assurer la pérennité d'une conception française républicaine du service public et de la fonction publique.

- Le principe d'égalité, fondé sur l'article 6 de la Déclaration des droits et dont nous avons déduit que c'est par concours que l'on doit accéder aux emplois publics selon le mérite.

- Le principe d'indépendance, prenant comme référence la loi sur les officiers de 1834 prévoyant la séparation du grade et de l'emploi, caractéristique du système de la carrière.

- Le principe de responsabilité, fondé sur l'article 15 de la Déclaration des droits. Fonctionnaire-sujet ou fonctionnaire-citoyen ? Tel est le choix proposé par les deux lignes de forces précédemment évoquées. Nous avons fait le choix du fonctionnaire citoyen.

C'est aussi pour cela que nous n'avons pas retenu dans le texte du statut des expressions telles que «principe hiérarchique», «obligation de réserve», ou «devoir d'obéissance», bien qu'elles correspondent à une certaine réalité, mais nous avons voulu mettre avant tout l'accent sur la responsabilité propre du fonctionnaire. Et c'est aussi pourquoi je suis réservé sur l'introduction dans la loi du 13 juillet 1983 que se propose de réaliser le projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires qui propose de faire figurer dans le statut – après avoir retiré l'obligation de réserve du projet – la neutralité, l'impartialité, la laïcité, la dignité. Il y a là comme un énoncé d'injonctions morales qui me semble affaiblir la citoyenneté. Le Livre blanc d'avril 2008 de Jean-Ludovic Silicani comportait aussi beaucoup de valeurs (seize) sans qu'aucune conséquence en soient tirée : trop de valeurs tuent les valeurs …

Des dénaturations

Je passerai sur la multitude d'attaques dont le statut général a été l'objet au cours de la période – M.Pascal Renaud, chef de service à la DGAFP, a comptabilisé 210 modifications législatives, dont 29 pour le titre I et plus de 300 modifications réglementaires au début de l'année 2013 – sinon pour constater que, pour l'essentiel, et sans sous-estimer les dégâts et la menace de dénaturation globale que représentent ces transformations, le statut est toujours en place en dépit des efforts déployés par les tenants de l'«idéologie managériale» et du développement de relations contractuelles dans la fonction publique selon les orientations du rapport annuel du Conseil d'État de 2003. Je veux encore relever l'échec de la «révolution culturelle» promise par le précédent Président de la République le 19 septembre 2007 à l'IRA de Nantes en raison, outre l'opposition d'une grande partie de l'opinion publique et des fonctionnaires, de la démonstration apportée pendant la crise par le service public de son rôle d'«amortisseur social», ce qui a fait que le «grand soir statutaire» n'a pas eu lieu. La période actuelle en diffère profondément du contexte des années 2007-2008.

Les enseignements de ce 30ème anniversaire

Un assainissement préalable

Si l'on admet qu'il y a eu détérioration et dénaturation, alors il faut réparer et restaurer en revenant sur les principales atteintes statutaires. Il faut assainir la situation. Par exemple, pourquoi ne pas abroger les dispositions de la loi Galland du 13 juillet 1987 concernant la fonction publique territoriale et, par là, supprimer le recrutement sur liste d'aptitude caractéristique du système dit des «reçus-collés» ? Pourquoi ne pas revenir à la notion de corps, celle de cadre n'ayant pas de justification sérieuse, sinon celle d'un clin d'œil à une fonction publique d'emploi ?

Pourquoi ne pas rétablir les dispositions de la loi du 19 octobre 1982 sur la réglementation du droit de grève dans les services publics, loi adoptée sans opposition au Parlement mais abrogée par un amendement de circonstance, l'amendement Lamassoure, rétablissant la règle inique du 1/30° indivisible ? Ce serait une pure et simple harmonisation avec le secteur privé. Ou encore supprimer les dispositions élargissant le recours aux contractuels ; et rétablir la 3° voie d'accès à l'ENA dans son intégrité ? Dans cet esprit, le gouvernement actuel a décidé dans le projet de loi précédemment évoqué de revenir sur les dispositions de la loi du 2 février 2007, dite de «modernisation» qui prévoit de développer l'interpénétration public-privé avec un objectif que l'on devine aisément. Il prévoit également le renforcement des pouvoirs de la Commission de déontologie en matière de cumul d'activités et de départ vers le privé. Pour ma part, je ne peux qu'approuver cette démarche, mais elle est bien insuffisante et manque d'ambition.

Cet assainissement aurait, au surplus, l'avantage de ne rien coûter. Il mettrait un coup d'arrêt aux «transformations souterraines» insidieuses susceptibles de miner le statut dont parle Christian Vigouroux dans un récent article (C. Vigouroux, «Trente ans après la loi du 13 juillet 1983», AJDA, 21/2013, 17 juin 2013). Il m'apparaît en tout état de cause devoir être préalable à toute opération de codification et à toute réflexion sur l'avenir de la fonction publique.

Des chantiers structurels

La fonction publique constituant un ensemble structurel, le statut général des fonctionnaires en étant une expression, on peut évoquer un certain nombre de chantiers de cette nature – à distinguer des problèmes soulevés au cours des négociations conjoncturelles sur les rémunérations notamment – qui, certes, demanderaient du temps et des moyens importants pour être mis en œuvre, mais qui pourraient au moins être situés en perspective.

Je pense, par exemple, à la gestion prévisionnelle des effectifs et des qualifications qui pourrait faire l'objet d'une rationalisation voire une modélisation poussée – opération que je n'étais pas parvenu à mettre en place pendant mon passage ministériel (modèle CHEOPS). On peut évoquer encore : une application plus satisfaisante de la «garantie fondamentale» de mobilité ; l'organisation concrète de bi- ou multi-carrières ; l'égal accès des femmes et des hommes aux emplois supérieurs des fonctions publiques qui dépend largement de décisions discrétionnaires du gouvernement.

La dialectique public-privé

Je veux encore évoquer une question qui me tient particulièrement à cœur : comment contester efficacement l'idée répandue, bien qu'inexacte et injuste, selon laquelle les fonctionnaires seraient des privilégiés sociaux ? Les adversaires traditionnels des fonctionnaires répondent : en rapprochant le plus possible, voire en confondant les situations sur le mode du privé. C'est le type de discours qui a été développé récemment s'agissant du calcul des retraites. Ne nous dissimulons pas qu'il s'agit d'une question difficile : comment améliorer la situation de l'ensemble des salariés tout en respectant la spécificité du fonctionnaire au service de l'intérêt général et de sa traduction séculière, le service public ?

Une réponse est de prétendre à une «révolution culturelle» dans la fonction publique que préconisait le précédent Président de la République, par le moyen d'une prolifération, dans la fonction publique, de contrats de droit privé conclus de gré à gré. Il faut, au contraire, renforcer la base législative du code du travail permettant l'instauration d'une véritable «sécurité sociale professionnelle» dans le privé, ce que j'ai appelé «un statut des salariés du secteur privé» (Revue du droit du travail, mars 2010). Sur cette base pourrait être organisée une réelle convergence progressiste des salariés du public et du privé dans le respect de différences essentielles. Les fonctionnaires et les autres salariés sous statuts doivent aussi s'intéresser aux salariés sans statut ou à statuts précaires.

Quel fonctionnaire pour le XXIème siècle ?

Réfléchir sur le Statut général des fonctionnaires en ce 30° anniversaire, c'est aussi s'interroger sur ce qu'apportent les analyses précédentes sur la manière dont le fonctionnaire doit exercer sa mission.

Assumer l'héritage

Dans le contexte actuel d'affaissement idéologique il est plus important que jamais de réintroduire le sens de l'histoire, de la démarche rationnelle, de la morale républicaine contre les valeurs véhiculées par le marché : l'immédiateté, la communication, l'opportunisme. L'interprétation de l'héritage relatif à la conception française du service public et de la fonction publique peut être discutée, mais elle relève d'un choix fondamental préalable, celui de l'histoire, de la science e et de la morale. Il s'agit de l'ouverture d'une nouvelle civilisation.

Analyser lucidement le XXI° siècle

L'affaissement idéologique que je viens d'évoquer n'est qu'une dimension de la décomposition sociale profonde dans laquelle nous nous trouvons depuis la fin du XX° siècle. René Rémond avait caractérisé celui-ci comme «siècle prométhéen». J'avais écrit il y a plus de 20 ans un livre intitulé Pendant la mue le serpent est aveugle. Aujourd'hui, Edgar Morin parle de «métamorphose». Marcel Gauchet poursuit sa réflexion sur le Désenchantement du monde. L'histoire a connu de semblable périodes : en 1836, Alfred de Musset écrivait dans Confessions d'un enfant du siècle, «à chaque pas qu'on fait, on ne sait si on marche sur une semence ou sur un débris».

Sur le terrain de l'analyse économique, on peut observer qu'à une période trentenaire d'économie croissante et administrée a succédé une période trentenaire d'ultra-libéralisme débouchant sur une crise de civilisation profonde appelant un «retour de l'État».

L'affirmation constante des valeurs et des principes du service public et de la fonction publique est plus que jamais nécessaire. Leur enracinement historique appelle leur inscription dans l'histoire à venir, celle d'un monde qui voit monter les exigences d'interdépendances, de coopérations, de solidarités, c'est-à-dire, ce que nous appelons en France le service public. Le choix de la modernité, c'est le choix du service public, avec la fonction publique et son statut général au cœur. L'expérience dont témoigne l'histoire de la conception française de la fonction publique témoigne de la capacité de la France à apporter au monde une contribution démocratique et moderne dans un XXI° siècle dont j'ai la conviction qu'il sera l'«âge d'or» du service public.

S'affirmer personnellement comme citoyen de son temps

La mode est aujourd'hui à la déontologie dont on voit se multiplier les codes et aux «lanceurs d'alerte», idée importée d'outre-Atlantique. De deux choses l'une : ou bien la déontologie vise à compléter un statut général, alors pourquoi ne pas amender celui-ci, ou bien il ne s'agit que d'une explicitation ou une spécification, alors le décret et la circulaire peuvent répondre à cette nécessité. Quant aux lanceurs d'alerte, ils invitent le fonctionnaire à s'intéresser à la conduite des autres plutôt qu'à la sienne et confinent à la délation. Dans les deux cas il s'agit d'un dé-centrage de la citoyenneté du fonctionnaire. On oppose ici les principes du statut général à la profusion des prescriptions, la responsabilité du fonctionnaire à son obéissance.

Les fonctionnaires du XX° siècle qu'étaient Jean Moulin et René Cassin n'auraient trouvé dans aucun code de déontologie la réponse à leurs interrogations. François Bloch-Lainé et Bernard Tricot n'en auraient pas eu besoin pour caractériser l'idée qu'ils se faisaient de leur devoir.

Les recommandations que je pourrais faire aux jeunes fonctionnaires en début de leur carrière ne sont pas d'une autre nature que celles que je me suis appliquées à moi-même, mais il appartient aux intéressés de leur donner vie dans les temps nouveaux.

- Avoir des convictions. Je serais presque tenté de dire, n'importe lesquelles. L'essentiel est de disposer d'un système idéologique de référence, susceptible d'être modifié au fil du temps.

- Faire preuve de courage. Ce n'est pas simple. La fonction publique reste dominée par le couple autoritarisme-conformisme. Je connais nombre de collègues dont on peut dire qu'ils sont des hauts fonctionnaires, de bons techniciens du droit (ou de toute autre discipline) et de piètres citoyens. L'échec n'est pas un obstacle (Éloge de l'échec).

- Préférer l'action solidaire. Je n'approuve pas l'action des «désobéisseurs» de l'éducation nationale. Sans doute reste l'interrogation : avoir raison tout seul ou tort avec tout le monde. Mais si le «droit à l'insurrection» reste une noble responsabilité (le plus sacré des droits, le plis indispensable des devoirs»), il faut préférer l'action associative, syndicale, politique à la recherche d'une posture d'héroïsme médiatisé.