

Fonction publique. Le débat organisé à la Région par la FSU avec Anicet Le Pors a permis d'éclairer les enjeux.



A l'heure où le gouvernement mène une attaque sans précédent contre les services publics au nom de la maîtrise des dépenses - la suppression d'un fonctionnaire sur deux étant la plus emblématique de cette « mise en pièce » pour reprendre l'expression du conseiller d'Etat et ancien ministre Anicet Le Pors - la FSU Région Provence-Alpes-Côte d'Azur a décidé d'occuper le terrain des idées et « de prendre la parole dans l'espace public » en organisant un débat de haute tenue hier au conseil régional.

« Avec les syndicats, les citoyens, nous pouvons être des milliers de grains de sable dans cette mécanique en route qui écrase notre Histoire et qui se traduit par des régressions sociales », résume Josiane Dragoni, secrétaire régionale de la FSU. Cette initiative s'inscrit

dans le droit fil de la journée d'action du 15 mai.

Hôte de ce débat, le président de la Région Michel Vauzelle (PS) pose la problématique en ces termes : « Comment, dans une économie de marché où la mondialisation s'impose comme un fait incontournable, maintenir l'originalité du modèle de société français et un haut niveau d'égalité sociale ? Il y a une obligation de résistance à ce tsunami de l'ultra libéralisme. »

Pour Anicet Le Pors, artisan du statut général de la Fonction publique lorsqu'il était ministre (1981/1984), la résistance consiste pour les progressistes à pousser la réflexion. Pour faire mesurer ce qui est à l'œuvre avec la mise à mal du statut de la Fonction publique, il propose de rappeler « la très longue histoire » de l'intérêt général en France, « qui n'est pas la somme des intérêts particuliers ». Une notion qui est « la substance même du débat politique ».

Trois principes fondateurs

Car le statut des fonctionnaires n'est pas le fruit du hasard. Il a pour source cette notion d'intérêt général et repose sur « trois principes fondateurs » qui est la marque de la spécificité française, inscrite dans la déclaration des droits de l'homme de 1789, le préambule de la constitution de 1946, reprise dans celui de la constitution de 1958 : « l'égalité, l'indépendance, la responsabilité ». D'où la distinction entre le grade, dont le fonctionnaire est titulaire, et l'emploi qui est à la disposition de l'administration. Bref, si le fonctionnaire a un statut c'est parce qu'il sert l'intérêt général. Cette histoire, fait-il remarquer, explique l'absence de corruption au sein de la Fonction publique française.

Et de rappeler aussi que la mobilité « comme garantie et non comme obligation » est inscrite dans le statut général. Le terme, repris dans le projet de loi du gouvernement, vise, lui, à précariser.

La performance préférée à l'efficacité sociale

Le « livre blanc de la fonction publique », connu sous le nom de rapport Silicani, qui inspire le gouvernement, veut radicalement inverser le fondement du statut de la fonction publique pour préconiser une mise en concurrence ; opposer le contrat à la loi ; le métier à la fonction et préférer la performance à l'efficacité sociale.

Anicet Le Pors insiste sur un point : « Il y a 5,2 millions de fonctionnaires. Or, soustraire de la loi du marché près du quart de la population active c'est quelque chose d'inadmissible pour les tenants du libéralisme. » Que faire ? « Il faut revenir sur les principes républicains et s'opposer franchement à la volonté d'aligner la Fonction publique sur le modèle européen et la Fonction publique territoriale. » Surtout, il propose de réfléchir à la manière de faire « prospérer » le statut. Ce qu'affirme aussi Jean-Michel Devron, secrétaire national de la FSU : « On ne peut pas se contenter de résister. Nous voulons réformer au bon sens du terme. »

L'économiste Bernard Morel éclaire pour sa part sur la notion de coût. « A partir du moment où on est en concurrence, la tentation est de marchandiser les biens publics. Pour cela, on crée de la dette en supprimant une partie des impôts. Cela entraîne du déficit. Et comment le comble-t-on ? En supprimant le service public. C'est ce qui s'est passé avec le paquet fiscal. On crée le déficit pour réduire le périmètre de la fonction publique. » Il souligne que Reagan et Thatcher avaient mené cette politique, en leur temps.

FRANÇOISE VERNA
photo: MIGUE MARIOTTI

La réduction du nombre des fonctionnaires n'est pas le moyen pertinent de la réduction des dépenses publiques

S'en tenir à la réduction du nombre des fonctionnaires comme moyen de réduction des dépenses publiques est une vision simpliste, non scientifique. Certes, le bilan coûts-avantages est difficile à réaliser en raison du caractère souvent immatériel des finalités (la recherche de la cohésion sociale, par exemple). Quelques exemples simples le montrent :

- la réduction voire la quasi inexistence de la corruption dans une fonction publique définie par la loi et fondée sur des principes républicains est un avantage considérable pour les finances publiques ;
- La rentabilité d'un euro de dépense dans un service comme la météorologie nationale peut être considérable : on estime qu'un euro d'investissement entraîne un retour de cinq à dix euros.
- le rayonnement de la France à l'étranger : comme j'ai pu le constater lors d'un récent voyage dans les Pays Baltes, le besoin de professeurs de français est en expansion en Lituanie, mais ils manquent de professeurs de français et de formateurs ;

Ces exemples montrent que la seule considération des dépenses est une vision erronée du problème de leur efficacité sociale. En tout état de cause, il convient de procéder à une juste évaluation des dépenses de la fonction publique.

Pour cela, il suffit de se reporter aux chiffres officiels et à l'expérience pour montrer que la réduction du nombre des fonctionnaires et la compression de leurs rémunérations n'est pas la solution du problème de la dépense publique. La part des dépenses de personnel de la fonction publique de l'État (133 milliards d'euros en 2006) dans le budget général est remarquablement stable : 44 %. Le total des dépenses de la fonction publique en pourcentage du produit intérieur brut est passé de 8 % en 2000 à 7,3 % en 2006 ; elles ne peuvent donc en aucune façon expliquer un déficit budgétaire croissant. Si l'on considère maintenant la comparaison des rémunérations entre la fonction publique et le secteur privé on relève bien que le salaire moyen dans la fonction publique de l'État est supérieur de 16 % au salaire moyen dans le secteur privé, mais c'est tout simplement parce que la fonction publique contient relativement plus de cadres supérieurs, de salariés qualifiés et de professions intermédiaires. Mais si l'on compare les salaires moyens par catégorie, les salaires des cadres sont 53 % plus élevés dans le privé que dans la fonction publique, 6% pour les professions intermédiaires. Ajoutons enfin que les hausses de prix ont toujours précédé les hausses de salaires des fonctionnaires qui ne peuvent donc être accusés de nourrir l'inflation.

Mais au-delà, la fonction publique devrait donc faire l'objet d'évaluations sérieuses susceptibles de cerner l'efficacité sociale des activités qu'elle regroupe. Tel était l'objectif affiché par la Rationalisation des choix budgétaires (RCB) dans les années 1960 auquel ne répondent ni la LOLF entrée en vigueur au 1er janvier 2006, ni la Révision générale des politiques publiques (RGPP) aujourd'hui engagée, essentiellement centrées sur la réduction des coûts, dans l'ignorance de la notion d'efficacité sociale nécessairement multidimensionnelle des services publics. De même parle-t-on plus volontiers de GRH que de GPEC que je m'étais efforcé de modéliser (modèle CHEOPS). À l'inverse des activités régulées par les lois du marché, la fonction publique pourrait et devrait être le lieu d'une exigence supérieure de rationalité (caractère structurel, long terme, multidimensionnalité) induisant une recherche théorique et la promotion de l'efficacité sociale.

Pour autant aussi importants, sérieux et divers soient les raisons que l'on ait de contester la réduction du nombre des fonctionnaires et la politique de rigueur opposée à leurs traitements, ce n'est pas dans le seul univers de la fonction publique que doit être cantonné le raisonnement. C'est ailleurs qu'il faut mettre le centre de gravité du débat : dans le partage d'ensemble des richesses de notre pays, en rappelant au préalable que la France n'a jamais été aussi riche avec un PIB de l'ordre de 1800 milliards d'euros, alors qu'un nombre toujours plus grand de nos concitoyens ont plus de mal à vivre, que les inégalités s'accroissent, et que l'avenir des nouvelles générations apparaît plus incertain.

La plupart des organismes statistique et d'étude économique montrent que la part des salaires dans le PIB a diminué depuis un quart de siècle. Selon le FMI, cette part a baissé de 5,8 % de 1983 à 2006 pour les pays du G7. D'après la Commission européenne, cette part a chuté de 8,6 % pour l'ensemble de l'Europe, de 9,6 % pour la France. L'INSEE, avec un mode de calcul différent arrive à une baisse de 8,4 %. On retiendra donc que, depuis 25 ans, la part des salaires dans la valeur ajoutée a baissé de près de 10 %. L'IRES confirme ce basculement en estimant que c'est « 120 à 170 milliards d'euros qui ont ripé du travail vers le capital » (Jacky Fayolle). C'est une rupture considérable avec les périodes antérieures. Un indicateur de cette évolution pour l'essentiel favorable au capital : le CAC 40 créé en 1987 à 1000 points est aujourd'hui aux environs de 5000 points, malgré la crise financière ! Ces quelque 150 milliards détournés des salaires devraient être au centre du débat politique concernant les retraites, les régimes spéciaux, la sécurité sociale et, bien sûr. la politique salariale dans la fonction publique.

Il n'est pas sans intérêt, pour les fonctionnaires, de marquer l'origine de cette évolution. Pour ma part, je la situerais au 16 mai 1983 lorsque Jacques Delors, alors ministre de l'économie et des finances accepte de signer un accord à Bruxelles par lequel il obtient un prêt de 4 milliards d'écus en échange d'un engagement du gouvernement français de supprimer l'indexation des salaires et des prix. C'était marquer la fin de la pratique des négociations salariales dans la fonction publique qui ne s'en est jamais véritablement remise et qui a eu les graves conséquences que l'on a rappelées sur l'ensemble des salaires des secteurs public et privé. Dans ce domaine comme en d'autres on peut regretter qu'aucun des gouvernements qui se sont succédés n'ait remis en cause ce funeste engagement.

Anicet Le Pors

Quels enjeux ? Quelles missions ? Pour quelle société ?

La fonction publique se trouve aujourd'hui au centre de l'actualité en raison de l'offensive aggravée du gouvernement contre les services publics et plus précisément contre ceux qui répondent le plus directement aux missions d'intérêt général qu'assument les différentes fonctions publiques. Car si la fonction publique est au cœur de la notion de service public, celui-ci est le vecteur de l'intérêt général dont la prise en compte très ancienne dans notre histoire : sous l'Ancien Régime, c'était le « bien commun » que le roi avait la charge de défendre pour son peuple. C'est l'« utilité commune » évoqué dès l'article 1er de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : « Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits. Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune », tandis que l'article 17 évoque une notion voisine, celle de « nécessité publique ». C'est l'intérêt général qui permet de fonder en droit les relations de l'État et de la société. Sous cette inspiration historique, s'est créée, en France, à la fin du XIX^e siècle une école du service public. L'un de ses fondateurs, Léon Duguit écrivait : « L'État est une coopération de services publics, organisés et contrôlés par des gouvernements ». C'est dans ce cadre général qu'il convient de situer préalablement la défense de la fonction publique et de ses statuts.

1. La conception française de l'intérêt général

Les économistes se sont intéressés à l'intérêt général. Ainsi, dans la théorie économique néoclassique, si les agents économiques agissent rationnellement, la poursuite de leurs intérêts particuliers aboutit à la réalisation d'un « optimum social », mais celui-ci n'est que la « préférence révélée des consommateurs », or le citoyen est irréductible au consommateur.

Le juge administratif et le juge constitutionnel font un usage fréquent de la notion d'intérêt général, sans cependant lui donner un contenu propre. Il y a à cela deux raisons. La première est que l'intérêt général est finalement une notion essentiellement politique, qui peut varier d'une époque à l'autre et qu'il ne faut donc pas figer, mais dont l'appréciation incombe d'abord au pouvoir politique, notamment au législateur. La seconde est que le juge ne fait généralement référence à l'intérêt général que de manière subsidiaire par rapport au principe d'égalité. Si le principe d'égalité peut conduire à des solutions différentes dans des situations différentes, l'intérêt général peut le justifier également pour des situations semblables ou peu différentes.

Pour autant, le juge administratif ne s'est jamais désintéressé du contenu de l'intérêt général. La jurisprudence comme la doctrine ont tôt considéré que l'intérêt général était l'objet même de l'action de l'État et que l'administration ne devait agir que pour des motifs d'intérêt général. L'intérêt général est alors assimilé aux grands objectifs, voire aux valeurs de la nation : la défense nationale, le soutien de certaines activités économiques, la continuité du service public. Toutefois, le juge administratif veille à ce que l'invocation de l'intérêt général ne recouvre pas un acte arbitraire, un détournement de pouvoir, et que la dérogation au principe d'égalité justifiée par une raison d'intérêt général soit bien en rapport avec l'objet poursuivi.

C'est ainsi que l'intérêt général est présent dans la décision d'expropriation pour cause d'utilité publique, mais celle-ci ne peut être légalement déclarée que « si les atteintes à la propriété privée, le coût financier et éventuellement les inconvénients d'ordre social qu'elle comporte ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente »

(CE Ass. 28 mai 1971, Ville Nouvelle Est). L'intérêt général siège aussi dans l'exercice du pouvoir de police des autorités administratives, qui peuvent s'opposer à l'exercice de certaines libertés individuelles pour des motifs d'ordre public. Ainsi, le respect de la liberté du travail, du commerce et de l'industrie n'a pas fait obstacle à ce qu'un maire puisse interdire l'attraction dite du « lancer de nain » (CE Ass. 27 octobre 1995, Commune de Morsang-sur-Orge). L'intérêt général n'est pas, au demeurant, l'exclusivité des personnes publiques, et il peut prendre en compte des intérêts privés ; lorsqu'elle invoque l'intérêt général, l'autorité administrative doit veiller à ce qu'il ne leur soit pas porté une atteinte excessive (CE Ass. 5 mai 1976, SAFER d'Auvergne c. Bernette). Enfin, il peut y avoir divergence entre l'intérêt général, identifié à l'intérêt national, et l'interprétation que font les juridictions internationales de certaines dispositions de conventions internationales, par exemple en ce qui concerne le droit à une vie familiale normale posé par l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. En outre, à la limite, l'intérêt général pourrait confiner à la raison d'État.

Si le juge constitutionnel - comme le juge administratif - a fait preuve d'une certaine prudence dans la définition de l'intérêt général, considérant qu'il n'a pas un pouvoir général d'appréciation comparable à celui du Parlement, une partie importante de ses décisions y fait référence. C'est ainsi qu'au fil du temps, il a retenu une succession d'intérêts que l'on peut regarder comme autant de démembrements de l'intérêt général : le caractère culturel de certains organismes, une bonne administration de la justice, des limitations au droit de grève dans les services de la radio et de la télévision, le logement des personnes défavorisées, une meilleure participation du corps électoral, les nationalisations et la validation rétroactive de règles illégales.

2. La conception française du service public

Dans la conception française, l'intérêt général ne saurait donc se réduire à la somme des intérêts particuliers ; il est d'une autre qualité, associé à la constitution ancienne de l'État-nation, à la forme centralisée que celui-ci a rapidement pris, et aux figures historiques qui l'ont incarné tels Richelieu, Colbert, Robespierre, Napoléon ou de Gaulle. Il s'ensuit, traditionnellement, une distinction franche public-privé que l'on fait remonter habituellement au Conseil du roi de Philippe Le Bel à la fin du XIII^e siècle et que matérialise un service public important, fondé sur des principes spécifiques. Cette tradition a donné naissance fin XIX^e début du XX^e siècle à l'« école française » du service public et du droit administratif illustrée par d'éminents juristes (Duguit, Laferrière, Hauriou, Romieu, etc.).

2.1. Une notion simple devenue complexe

Pendant longtemps, la notion de service public a été caractérisée par la réunion de trois conditions : une mission d'intérêt général, l'intervention d'une personne morale de droit public, un droit et un juge administratifs. Son objectif n'était donc pas la seule rentabilité, mais l'accomplissement de missions diverses ressortissant à l'idée que le pouvoir politique se faisait de l'intérêt général. Les sujétions de services public correspondantes devaient faire l'objet d'un financement par l'impôt et non par les prix, ce qui entraînait, en contrepartie, l'existence de prérogatives de service public telles que, par exemple, la responsabilité de l'État ne pouvait le plus souvent être recherchée que sur la base d'une faute d'une certaine gravité.

Cette conception de base, simple à l'origine, s'est complexifiée sous l'effet d'un double mouvement. D'une part, le champ du service public s'est étendu à de nouveaux

besoins, à des activités jusque-là considérées comme relevant du privé (régies, services publics industriels et commerciaux). D'autre part, des missions de service public ont été confiées à des organismes privés (assurances sociales et sécurité sociale, compétence en matière disciplinaire d'ordres professionnels ou de fédérations sportives, concession et délégation de service public). En outre, l'extension du secteur public, base matérielle d'une partie importante du service public, a rendu l'un et l'autre plus hétérogènes. Le service public économique s'est plus franchement distingué du service public administratif. De nombreuses associations ont proliféré à la périphérie des personnes publiques, notamment des collectivités locales. Le champ ouvert à la contractualisation a affaibli l'autorité du règlement.

2.2. Service public et construction européenne

Cependant, c'est le conflit entre la conception française de l'intérêt général et du service public, d'une part, et les principaux objectifs de la construction européenne, d'autre part, qui alimentent aujourd'hui ce que l'on peut appeler une crise du service public ou du service d'intérêt économique général (SIEG), selon la terminologie communautaire courante. Alors que la conception française du service public s'est traditionnellement référée à trois principes, égalité, continuité et adaptabilité, une autre logique lui est opposée, de nature essentiellement économique et financière, l'option d'une « économie de marché ouverte où la concurrence est libre et non faussée » dont les critères sont essentiellement monétaires : taux d'inflation et fluctuations monétaires, déficit des finances publiques, taux d'intérêt à long terme.

La traduction juridique de cette démarche conduit à une marginalisation des mentions relatives à l'intérêt général ou au service public dans le traité instituant la Communauté européenne (aujourd'hui traité sur le fonctionnement de l'Union européenne). De fait, le service public n'est expressément mentionné qu'à l'article 73, au sujet du remboursement de servitudes dans le domaine des transports. Les quelques articles qui font référence à la notion, sous des vocables divers, traduisent son caractère d'exception. Ainsi, l'article 86, relatif aux entreprises chargées de la gestion de « services d'intérêt économique général », les assujettit aux règles de la concurrence en ne formulant qu'une réserve de portée limitée, « dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie ». Il donne mandat à la Commission de veiller au respect des règles de concurrence, en adressant « les directives ou décisions appropriées aux États membres ». L'objectif de « renforcement de la cohésion économique et sociale » figure, par ailleurs, à l'article 158.

On peut toutefois noter, au cours des dernières années, une certaine prise de conscience favorable à la notion de service d'intérêt général, traduite notamment par des arrêts de la Cour de justice des communautés européennes. L'arrêt Corbeau du 19 mai 1993 décide qu'un opérateur, distinct de l'opérateur du service d'intérêt général, peut offrir des services spécifiques dissociables du service d'intérêt général de distribution du courrier, mais seulement « la mesure où ces services ne mettent pas en cause l'équilibre économique du service d'intérêt général ». L'arrêt Commune d'Almelo du 27 avril 1994, prévoit qu'une entreprise régionale de distribution d'énergie électrique peut passer une clause d'achat exclusif « dans la mesure où cette restriction à la concurrence est nécessaire pour permettre à cette entreprise d'assurer sa mission d'intérêt général ». Un arrêt intervenu sur une action en manquement, Commission des Communautés européennes c. République française, du 23 octobre 1997, a admis l'existence de droits exclusifs d'importation et d'exportation de EDF et de GDF, en considérant qu'ils n'étaient pas contraires aux échanges intracommunautaires d'électricité et de gaz.

Cela dit, c'est une conception restrictive du service d'intérêt général qui continue de prévaloir au sein de l'Union européenne, comme en témoigne la réforme structurelle des services de télécommunications, qui a fait éclater ce service public en trois catégories : le service universel (le téléphone de poste fixe à poste fixe, la publication de l'annuaire), les missions d'intérêt général (relatives aux fonctions de sécurité de l'État, armée, gendarmerie) et les services obligatoires imposant l'existence d'une offre de nouveaux services sur l'ensemble du territoire, mais sous la contrainte de l'équilibre financier, ce qui ôte toute garantie que le principe d'égalité soit effectivement respecté.

Suite à la ratification du traité d'Amsterdam, l'article 16 du traité instituant la Communauté européenne associe valeurs communes et services d'intérêt économique général : « Sans préjudice des articles 73, 86 et 87, et eu égard à la place qu'occupent les services d'intérêt économique général parmi les valeurs communes de l'Union ainsi qu'au rôle qu'ils jouent dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union, la Communauté et ses États membres, chacun dans les limites de leurs compétences respectives et dans les limites du champ d'application du présent traité, veillent à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions qui leur permettent d'accomplir leurs missions. »

Cette conception restrictive de la notion de service public par l'Union européenne a joué un grand rôle dans le rejet par la France, par référendum du 29 mai 2005, du traité constitutionnel européen. En dernier lieu, la Commission européenne vient de refuser d'établir une directive cadre sur les services publics au moment où la Confédération européenne des syndicats lui a remis une pétition de plus de cinq cent mille signatures en faveur d'une telle directive.

2.3. Quelle refondation du service public ?

Que le service public doive s'adapter ne fait pas de doute, c'est même la condition d'application du principe de continuité. Mais la refondation du service public économique, appelée notamment par le progrès technique et la mondialisation, est inséparable de celle de sa base matérielle essentielle, le secteur public.

Les grandes entreprises publiques ont été constituées au lendemain de la seconde guerre mondiale, sur la base d'un principe de spécialisation leur conférant un monopole de production. Ensuite, ces entreprises ont acquis un savoir-faire dans un grand nombre de domaines connexes dont l'exercice est indispensable à leur équilibre financier. Cette évolution a conduit à définir de nouveaux concepts et à prévoir qu'une « certaine marge de diversification » était admissible, autorisant, par exemple, EDF à développer des activités d'ingénierie, mais non de télésurveillance. La complexification du service public se manifeste aussi de multiples façons : difficulté grandissante à rendre compatibles les différents schémas d'aménagement du territoire, opacité des documents soumis aux enquêtes en vue des déclarations d'utilité publique (ce qui oblige à rédiger des résumés non techniques des études d'impact), multiplication des lois « transversales » (eau, montagne, littoral, air) parfois mal articulées aux lois déjà existantes.

Les justifications du service public reposent sur l'idée que c'est en son sein que l'on rencontre les tâches les plus nobles, car finalisées par l'intérêt général, et les plus difficiles, en raison de l'ampleur des processus de socialisation qui s'y développent. Le service public aurait ainsi une vocation spécifique à servir de référence en matière de modernité (poids des dépenses de recherche, progrès de la science économique, de

l'informatique, Concorde, Airbus, TGV, etc.), de rationalité (choix multicritères, gestion prévisionnelle des effectifs, rationalisation des choix budgétaires, évaluation des politiques publiques) et d'équité (relations administration-usagers, accès aux documents administratifs, motivation des actes administratifs). La demande de service public n'a cessé de croître au cours des dernières décennies, en relation avec la crise de l'État-providence, les atteintes à la cohésion sociale, le développement de l'exclusion, notamment dans les domaines de la sécurité, de la justice, de la solidarité sociale et de la diffusion du savoir. Seul le service public peut développer sur le long terme les politiques publiques nécessaires en ces domaines.

La réponse libérale a consisté en une assez large dérégulation. Un transfert de pouvoir réglementaire a été opéré en faveur d'autorités administratives indépendantes (Commission des opérations de bourse, Commission nationale de l'informatique et des libertés, Conseil supérieur de l'audiovisuel, Autorité de régulation des télécommunications) sans que l'activité réglementaire globale diminue pour autant. Des services administratifs ont été transformés en établissements publics administratifs, en établissements publics industriels et commerciaux et, souvent, en sociétés commerciales à capitaux d'État, mixtes ou privés. De nouvelles catégories d'établissements publics ont vu le jour (La Poste et France Télécom). Dans le même temps, la faible croissance a mis en difficulté les budgets sociaux et a conduit, malgré la pénurie des moyens, à multiplier les organismes de transferts sociaux et de solidarité.

Cette évolution générale a amené les pouvoirs publics à engager une réflexion sur la refondation et les perspectives du service public. Cette réflexion s'est développée dans plusieurs rapports officiels visant, soit à compléter les principes traditionnels (égalité, continuité et adaptabilité) par de nouveaux principes (neutralité, laïcité, transparence, participation et déontologie), soit à séparer la doctrine du service public jugée toujours fondée, du mode d'organisation susceptible de prendre des formes et des statuts variés, soit à concevoir une large réorganisation des structures administratives et gouvernementales.

2.4. L'importance fondamentale de l'appropriation sociale

Le service public ne recouvre pas exactement le secteur public, c'est-à-dire le champ couvert par la propriété publique. D'autre part, le service public dépasse le champ de la fonction publique qui regroupe les principales fonctions de l'État et des collectivités publiques.

Il n'y a pas identité du service public et du secteur public, propriété de l'État ou d'une autre collectivité publique. On a reconnu très tôt aux personnes publiques la possibilité de se livrer à des actes de gestion privée et de contracter (CE 6 février 1903, Terrier). Réciproquement, des organismes privés peuvent être chargés de missions de service public, par la voie de la concession, par exemple (CE 10 janvier 1902, Compagnie nouvelle du gaz de Deville-les-Rouen), mais même en dehors de tout système contractuel (CE Ass. 13 mai 1938, Caisse primaire « Aide et protection »). Pourtant, si, au niveau micro-économique, il est possible, en certains cas, d'opérer une nette dissociation entre service public et secteur public, cette séparation n'est guère soutenable au niveau macro-éco-nomique, car c'est dans le cadre de la société tout entière que se définit l'intérêt général et que le service public comme le secteur public trouvent leurs justifications principales.

La propriété privée est un attribut de la citoyenneté, mais elle peut connaître des limitations qui elles-mêmes font partie de la citoyenneté. Ainsi, après l'article premier

qui évoque l' « utilité commune », l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen dispose que « la propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité », tandis que l'article 545 du Code civil indique également que « nul ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique ». L' « utilité publique » ou « commune », la « nécessité publique », transcendent donc le droit individuel de propriété, parce qu'elles participent de l'intérêt général justifiant parfois l'existence d'une propriété publique par expropriation pour cause d'utilité publique. Le concept de propriété change alors de nature : d'un droit (usus, fructus, abusus), il devient une fonction sociale.

Cette fonction a vu ses justifications s'élargir. Le préambule de la Constitution de 1946 prévoit ainsi que : « Tout bien, toute entreprise, dont l'exploitation a ou acquiert le caractère d'un service public ou d'un monopole de fait doit devenir propriété de la collectivité. » Plus tard, en 1972, le Programme commun de gouvernement du parti communiste, du parti socialiste et du mouvement des radicaux de gauche précisera les critères de nationalisation dans le secteur industriel. C'est par application de ces critères qu'ont été nationalisées, totalement ou partiellement, plusieurs dizaines de sociétés en 1982.

Depuis, un mouvement constant de privatisations s'est développé. Toutefois, l'existence d'un secteur public, qui reste très vaste et joue un rôle stratégique dans la vie économique et sociale, conserve à la question de la propriété publique, et plus généralement au concept d'appropriation sociale, une importance certaine, à la fois économique et politique. Elle demeure un sujet de réflexion et d'étude pouvant prendre diversement appui sur des notions comme celles de « patrimoine commun de l'humanité » ou de « destination universelle des biens ». D'ailleurs, le traité instituant la Communauté européenne n'y fait pas obstacle puisque son article 295 dispose que « le présent traité ne préjuge en rien le régime de la propriété dans les États membres ».

3. La conception française de la fonction publique

Il y a un appauvrissement idéologique de la réflexion sur le service public et la fonction publique ; il est particulièrement sensible dans le mouvement syndical (faible commémoration du 60^e anniversaire de la loi du 19 octobre 1946).

3.1. Mise en perspective de l'élaboration statutaire

Le statut général des fonctionnaires n'a cessé d'évoluer de se transformer (1946, 1959, 1983-1986) ; d'environ 1 million à 5,2 millions ; de 145 articles en 1946, 57 en 1959, plus de 500 aujourd'hui pour la fonction publique « à trois versants » respectant l'extrême diversité des fonctions et des activités.

Il est encore utile de rappeler les trois principes que j'évoquais alors pour fonder cette unité.

D'abord, le principe d'égalité, par référence à l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 qui dispose que l'on accède aux emplois publics sur la base de l'appréciation des « vertus » et des « talents » c'est-à-dire de la capacité des candidats ; nous en avons tiré la règle que c'est par la voie du concours que l'on entre dans la fonction publique.

Ensuite, le principe d'indépendance du fonctionnaire vis-à-vis du pouvoir politique comme de l'arbitraire administratif que permet le système dit de la « carrière » où le grade, propriété du fonctionnaire, est séparé de l'emploi qui est, lui, à la disposition de l'administration ; principe ancien que l'on retrouve déjà formulé dans la loi sur les officiers de 1834.

Enfin, le principe de responsabilité qui confère au fonctionnaire la plénitude des droits des citoyens et reconnaît la source de sa responsabilité dans l'article 15 de la Déclaration des droits de 1789, lequel indique que chaque agent public doit rendre compte de son administration ; conception du fonctionnaire-citoyen opposée à celle du fonctionnaire-sujet que Michel Debré définissait ainsi dans les années 1950 : « Le fonctionnaire est un homme de silence, il sert, il travaille et il se tait ».

C'est sur cette base qu'a donc été construite cette fonction publique « à trois versants », à la fois ensemble unifié et respectueux des différences comme l'indiquent ses quatre titres adoptés successivement de 1983 à 1986, l'un après l'autre car tout le monde ne marchait pas du même pas. Des conceptions contradictoires existaient aussi au sein même du gouvernement, Gaston Deferre, ministre de l'Intérieur inclinant en faveur d'une fonction publique d'emploi pour les agents des collectivités territoriales alors que je défendais le système de la carrière. On peut discuter de l'équilibre ainsi retenu entre une unification intégrale (au demeurant impraticable sans modification constitutionnelle en raison du principe de libre administration de l'article 72) et une séparation complète des fonctions publiques qui aurait consacré une « balkanisation » conduisant inévitablement à leur hiérarchisation. Je pense pour ma part que la solution retenue était, dans l'ensemble, satisfaisante.

Outre cette extension et cette réorganisation d'ensemble de l'architecture statutaire, des apports spécifiques ont été réalisés par la réforme de 1983-1984-1986. Pour l'ensemble des fonctionnaires couverts par le Titre 1er : le remplacement de la bonne moralité comme condition d'accès à la fonction publique par les mentions au bulletin n° 2 du casier judiciaire, la suppression des références à la tuberculose, au cancer et aux maladies mentales (art. 5 actuel) ; la liberté d'opinion (art. 6) ; le remplacement de la nature des fonctions par la notion de condition déterminante de l'exercice des fonctions dans les recrutements séparés hommes-femmes, ainsi que la publication tous les deux ans d'un rapport sur l'égalité (art. 6 bis et s.) ; le droit à la négociation sur les rémunérations, les conditions et l'organisation du travail reconnu aux organisations syndicales (art.8) et dépôt d'un rapport tous les deux ans (art. 15) ; le droit de grève (art. 10) ; la mobilité entre et à l'intérieur des fonctions publiques comme garantie fondamentale (art. 14) ; le droit à la formation permanente (art. 22) ; l'obligation d'information (art. 27) ; etc. Pour les fonctionnaires de l'État qui disposaient déjà du statut général dans le Titre II : la 3^e voie d'accès à l'ENA (art. 19) ; l'institution de la liste complémentaire (art. 20), de la mise à disposition (art. 41) ; la titularisation des contractuels (art. 73), etc. Par ailleurs, dans le domaine réglementaire ou des circulaires, par exemple : la circulaire du 7 août 1981 sur la pleine compétence des CTP ; la circulaire du 24 août 1981 sur l'utilisation des locaux administratifs pour des activités autres que de service ; les décrets du 28 mai 1982 (droit syndical dont l'heure mensuelle d'information syndicale, les CSFP, CAP, CTP, CHS) ; le décret du 28 novembre 1983 sur les relations entre l'administration et les usagers (abrogé à compter du 1er juillet 2007), etc.

Depuis, le système a résisté face aux multiples attaques dont il a été l'objet, mais pour autant son avenir n'est pas garanti. La première alternance politique entre 1986 et 1988 a permis au pouvoir politique, notamment avec la loi Galland du 13 juillet

1987, de s'attaquer au « maillon faible » du système : la fonction publique territoriale, de réintroduire des éléments de fonction publique d'emploi (listes d'aptitude, cadres d'emploi, recrutement de contractuels, etc.), de clientélisme, dans l'ensemble du statut général. La loi du 19 novembre 1982 sur les prélèvements en cas de grève a été abrogée par l'amendement Lamassoure, de même que la création de la 3^e voie d'accès à l'ENA réservée aux détenteurs de mandats électifs, associatifs et syndicaux, etc. Je n'aurais garde d'oublier la mise hors fonction publique des PTT et de France-Télécom en 1990. Les attaques ont repris de 1993 à 1997 avec la réforme Hoëffel, et une stratégie de « mise en extinction » du statut général par la déréglementation, les privatisations, la contractualisation, etc., jusqu'à l'attaque frontale du rapport du Conseil d'État en 2003 tentant une théorisation d'un autre modèle de fonction publique érigeant, par exemple, le contrat en « source autonome du droit de la fonction publique ». Depuis il y a eu la loi dite de « modernisation » de la fonction publique du 2 février 2007 tentant par diverses mesures de gommer l'interface entre la fonction publique et le privé ; la loi sur la « mobilité » actuellement en discussion au Parlement qui dans une grande confusion développe la précarité de l'emploi public et crée les conditions d'un clientélisme étendu. Ces dernières initiatives peuvent être analysées comme des entreprises de déstabilisation avant la mise sur pied d'une tout autre fonction publique, alignée sur la conception libérale européenne dominante, copiée sur le modèle de l'entreprise privée et qu'annonce le livre blanc de Jean-Ludovic Silicani.

3.2. Le statut général attaqué de front

À l'évidence, l'élection du nouveau président de la République marque une nouvelle étape significative. J'ai pu parler à son sujet de « forfaiture ». Je considère en effet que Nicolas Sarkozy n'a pas été mandaté pour engager ce qui est en réalité une « contre-révolution » dans la fonction publique. Je dois ajouter d'ailleurs que c'est de sa part une constante s'agissant de sa pratique des institutions, mais il s'agit d'un autre sujet que j'ai traité par ailleurs sous le titre de « Dérive bonapartiste ».

Le « livre blanc sur l'avenir de la fonction publique » remis au gouvernement par Jean-Ludovic Silicani à la mi-avril applique fidèlement les orientations présidentielles. Je relève tout d'abord que le livre blanc n'hésite pas à se prévaloir des turpitudes de ses commanditaires pour justifier les orientations proposées : développement anarchique des corps, maquis des primes, désordres indiciers, suppression des correspondances entre fonctions publiques, etc. Ensuite, l'exemplarité de la gouvernance privée est promue contre toute réflexion approfondie sur l'articulation : intérêt général-service public-fonction publique, jusqu'au vocabulaire managérial puisé dans l'air du temps et un bavardage démagogique sur les valeurs sans portée concrète. Enfin, c'est une réduction du champ de l'intervention de l'État et des collectivités publiques qui est mise en perspective dans un but évident de réduction de la dépense publique et d'accentuation de l'austérité sociale.

Le fond du problème est que l'existence en France (c'est une exception) de 5,3 millions d'agents de la fonction publique et de plusieurs centaines de milliers de travailleurs sous statut des entreprises publiques (soit au total plus du quart de la population active), constitue un rôle de résistance à la logique dévastatrice d'« une économie de marché ouverte où la concurrence est libre et non faussée », ce qui est jugé inadmissible par les autorités libérales qui ont fait de la concurrence et de la sélection leur credo.

On peut encore relever que ce rapport s'inscrit dans un contexte plus général d'abandon aux lois du marché de la régulation des politiques publiques sous couvert

de révision générale des politiques publiques (RGPP). La rationalité tend à être chassée de la conduite de ces politiques finalisées par l'intérêt général. C'est ainsi que, là aussi sous couvert de modernisation, le Conseil de modernisation des politiques publiques qui s'est tenu le 12 décembre 2007 a, parmi les 96 mesures de réforme de l'État qu'il a retenues, prévu : la suppression du Haut conseil du secteur public, du Comité d'enquête sur les coûts et les rendements des services publics, du Conseil national de l'évaluation, du Haut Conseil à la coopération internationale, de huit des neuf centres interministériels de renseignements administratifs (CIRA) ; le transfert de la direction générale de l'administration et de la fonction publique au ministère du Budget. Ces suppressions venant après l'intégration de la direction de la Prévision dans la Direction générale du Trésor et de la politique économique et surtout l'emblématique disparition du Commissariat général du Plan créé au lendemain de la Libération. Le nouveau Conseil tenu le 4 avril a, par 166 mesures disparates, mis l'accent, en dehors de toute problématique d'efficacité sociale et de service public, sur la réduction de la dépense publique recherchée à travers le non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite ; l'autre moitié provenant de la révision des politiques d'intervention concernant notamment le logement, l'emploi, la formation professionnelle, la santé et la sécurité.

S'agissant de la fonction publique, comment caractériser les réformes envisagées ?

J'ai rappelé les trois principes républicains fondant l'unité de la fonction publique « à trois versants » : égalité, indépendance, responsabilité. La réforme contrevient à ces trois principes : le contrat est opposé au statut, le métier à la fonction, la performance individuelle à la recherche de l'efficacité sociale.

*** Le contrat opposé au statut**

Je veux tout d'abord souligner et rappeler que les réformes proposées s'inscrivent dans un contexte de déréglementation et de privatisation dont on ne finirait pas d'exposer les cas multiples et les modalités (La Poste et France Télécom, Service des Poudres, SEITA, GIAT, IN, DCN) ; d'affaiblissement des organismes de programmation (CGP, intégration de la DP dans la DGTPE, disparition du CNE) ; d'extension du champ de la contractualisation au détriment de la loi, y compris dans la fonction publique régaliennne.

Pourquoi le fonctionnaire a-t-il été placé par la loi vis-à-vis de l'administration dans une situation statutaire et réglementaire et non contractuelle (art. 4 Titre 1er) ? et pourquoi les emplois permanents des collectivités publiques doivent-ils être occupés par des fonctionnaires (art. 3 T I) ? Parce que le fonctionnaire est au service de l'intérêt général à l'inverse du salarié de l'entreprise privée lié à son employeur par un contrat qui fait la loi des parties (art. 1134 du Code Civil). Remettre en cause cette spécificité c'est déconnecter le fonctionnaire de l'intérêt général pour le renvoyer vers des intérêts particuliers, le sien ou celui de clients ou d'usagers.

Et c'est aussi parce que la loi est l'expression de la volonté générale qu'aux termes de l'article 6 de la DDHC (art. 6) « La Loi est l'expression de la volonté générale. Tous les Citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs Représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les Citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents. »

Le choix à l'entrée (avant ou après le concours ?) entre le statut et un contrat de droit

privé conclu de gré à gré tourne ainsi le dos au principe d'égalité. En réalité on voit clairement ce qui découle de l'alternative ainsi proposée : la mise en extinction du statut général par recrutement parallèle et de manière croissante de personnels contractuels, le cas échéant bénéficiant de conditions avantageuses ce qui conduira à élever leur proportion comme le mouvement en est d'ailleurs amorcé, jusqu'à ce qu'ils deviennent plus nombreux que les fonctionnaires eux-mêmes. Il y a des précédents : le pdg de La Poste Jean-Paul Bailly ne vient-il pas d'annoncer (Le Figaro, 25 octobre 2007) qu'en 2012 il y aurait autant de salariés de droit privé que de fonctionnaires à La Poste ? Or on sait que le statut général qui n'écarte pas, par dérogation au principe, le recrutement de contractuels en circonscrit strictement les motifs (art.4 TII).

La réforme proposée est donc franchement contraire principe d'égalité.

*** Le métier opposé à la fonction**

La façon dont on appréhende la notion de fonction publique dépend du niveau où l'on souhaite situer les activités qu'elle regroupe. Pour ma part je déclarais le 15 décembre 1983 : « Dans le système dit de la carrière, propre à la conception française, on ne sert pas l'État comme on sert une société privée. C'est une fonction sociale qui s'apparente aussi bien à la magistrature, au sens donné à ce mot dans l'ancienne Rome, qu'au service public moderne dans toute la gamme des technicités requises pour la mise en œuvre des fonctions collectives d'une société développée comme la société française ». On retiendra de cette quasi-définition la référence de la fonction publique à une magistrature et sa conception globale : le système de la carrière considère des travailleurs collectifs dont l'activité est nécessairement gérée sur l'ensemble d'une vie professionnelle.

Aujourd'hui on nous propose le métier comme concept de référence. C'est celui du secteur privé et assez largement celui de la fonction publique territoriale avant la réforme de 1983-84. Je ne considère pas la notion de métier comme péjorative dans la fonction publique ; elle peut avoir une utilité pour analyser les fonctions, et synthétiser un ensemble d'activités élémentaires, mais son usage n'est pas neutre selon qu'il s'agit d'activités régies par le marché ou relevant d'une fonction publique. Dans le premier cas c'est la donnée de base des activités participant à la production de biens ou de services. Dans le second cas c'est l'éclatement des fonctions en composantes parcellaires qui ne peuvent prendre sens que par rapport aux fonctions publiques intégrées, elles-mêmes ordonnées par rapport à l'intérêt général.

Ainsi la substitution du concept de métier à celui de fonction vise à rien moins que de substituer la logique du marché à celle du service public, une fonction publique d'emploi à une fonction publique de carrière. Elle est accordée à la substitution du contrat à la loi, du contrat au statut.

Elle touche donc au cœur la conception française de fonction publique en remettant en cause le principe d'indépendance.

*** L'individualisation de la performance opposée à la recherche de l'efficacité sociale**

Le mérite est mis en avant pour mettre en accusation les pratiques actuelles. Personne n'a jamais contesté que le mérite doive être considéré pour rémunérer les fonctionnaires. On ne trouvera aucune déclaration de ma part prônant un égalitarisme généralisé, j'ai toujours affirmé le contraire, c'est-à-dire que le fonctionnaire qui

travaille mal ne doit pas être rémunéré comme celui qui travaille bien. Le statut le permet, ce qui manque c'est le courage. En réalité, l'évocation du mérite et le thème de l'individualisation des rémunérations recouvre une remise en cause de l'ensemble des caractéristiques de la conception française de la fonction publique.

D'abord la notion de corps, c'est-à-dire de ces ensembles fonctionnels, regroupant le cas échéant plusieurs métiers dans une structure hiérarchique, organisés pour assumer certaines fonctions publiques spécifiques participant de fonctions publiques plus globales. On en critique le nombre en avançant des chiffres fantaisistes. Selon la DGAFP il y a aujourd'hui 300 à 500 corps et non pas 1500 et il ne faut jamais perdre de vue que 2 % des corps regroupent 70 % des fonctionnaires. Si la pratique n'est pas satisfaisante, les possibilités statutaires de mobilité existent par la voie du détachement, de la mise à disposition et ce n'est pas ceux qui, par la loi Galland du 13 juillet 1987 ont supprimé la comparabilité entre FPE et FPT de se plaindre du défaut de mobilité, pas davantage ceux qui ont pratiqué d'année en année le gel indiciaire pour critiquer ensuite la rigidité des carrières.

Ensuite, les modalités de rémunérations. J'ai connu le temps où des négociations salariales actives bien que conflictuelles avaient lieu chaque année. Elles ont disparu et le système a été profondément dénaturé par la confusion sciemment entretenue entre les différentes composantes de la rémunération : rémunération indiciaire, GVT, primes, bonifications, etc. À l'évidence le gouvernement actuel veut pousser plus loin la confusion par l'individualisation, vraisemblablement sur le modèle que suggérait le rapport 2003 du Conseil d'État (p. 360) : une rémunération en trois parties dépendant respectivement : de l'indice, de la fonction, de la performance. La part discrétionnaire pourrait dans ces conditions croître considérablement, en dehors de tout contrôle.

Enfin, cette atomisation salariale, s'ajoutant l'atomisation fonctionnelle et contractuelle, m'apparaît dangereuse en tant qu'elle isole le fonctionnaire des travailleurs collectifs auxquels il appartient dans l'organisation statutaire. Elle le rend par là plus vulnérable dans un contexte qui tendra à devenir plus clientéliste, plus sensible aux pressions administratives, politiques ou économiques. C'est au bout du compte l'intégrité de la fonction publique qui risque d'être mise en cause et la responsabilité que conférait à l'agent public l'article 15 de la DDHC : « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration. »

C'est donc aussi le principe de responsabilité qui est mis en cause et, au-delà, la pleine citoyenneté du fonctionnaire.

3.3. Sur la démarche à développer en réponse à la « contre-révolution culturelle »

Écartons les faux débats : la question n'est pas de savoir s'il faut évoluer ou pas. À cet égard il est peu de texte de l'importance du statut général qui aient autant évolué sur une si longue période. Il n'y a pas de texte sacré et un tel système qui ne s'adapterait pas aux besoins et aux techniques dépérirait. Ce n'est pas, pour autant, une raison pour remettre en cause les principes qui participent du pacte républicain. Fermeté sur les principes, souplesse dans la mise en œuvre.

La « contre-révolution culturelle » introduit en réalité un nouveau modèle, une autre conception de la fonction publique, une fonction publique d'emploi dominante au sein de l'Union européenne. C'est la fonction publique territoriale (« maillon faible » de la fonction publique « à plusieurs versants ») qui devient progressivement la référence et non plus jusqu'à présent la fonction publique de l'État. Il s'agit d'une stratégie

cohérente que le rapport annuel du Conseil d'État de 2003 « Perspectives pour la fonction publique » avait déjà théorisée.

À cette cohérence, il faut répondre par une autre cohérence. Celle-ci passe toujours à mon avis par la réaffirmation des principes d'égalité, d'indépendance et de responsabilité. Cet aspect idéologique a malheureusement été négligé au cours des dernières décennies, par le mouvement syndical, les fonctionnaires et l'opinion publique. Pire, lorsque des gouvernements de droite ont porté des atteintes au statut général, comme en 1987 (loi Galland, amendement Lamassoure, 3^o voie de l'ENA), les gouvernements de gauche les ont consacrées lorsqu'ils sont revenus au pouvoir. Ce débat doit prendre place dans le cadre du « Pacte service public 2012 » annoncé par le président de la République et, à court terme, dans de multiples conférences jusqu'en mars 2008. C'est alors que doit être rendu public un rapport qui vise à rien moins que de refonder le statut général des fonctionnaires sur les bases que j'ai précédemment indiquées, élaboré par un conseiller d'État, Jean-Ludovic Silicani.

Pour autant cela ne doit pas empêcher la formulation de propositions de réformes statutaires ou non-statutaires. De mon point de vue, elle pourraient concerner, par exemple : la mise en œuvre de la double carrière (sur la base, par exemple, du rapport de Serge Vallemont) ce qui nécessiterait une politique de formation sans commune mesure avec ce qui existe ; les conditions d'affectation, de détachement et plus généralement de mobilité ; une gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences (en lieu et place de cet aveugle non remplacement de la moitié des départs en retraite) ; l'amélioration de l'égal accès des femmes et des hommes aux emplois supérieurs de la fonction publique ; la remise en ordre des classements indiciaires et statutaires ; la résorption de la précarité et la titularisation des contractuels indûment recrutés sur des emplois permanents ; l'instauration de modalités sérieuses de négociation et de dialogue social ; le développement de l'évaluation des politiques publiques, etc.

Il y a nécessité d'une mise en mouvement syndical sur ces questions en même temps que sur celles portant sur le pouvoir d'achat et les effectifs qui ne doivent pas occulter la question statutaire. Au-delà, il lui revient également de participer à la formation de l'opinion à une meilleure connaissance de la conception française de la fonction publique, du service public et de l'intérêt général.

S'il est légitime que les fonctionnaires se mobilisent pour défendre leurs intérêts propres, leur action va bien au-delà et joue un rôle éminent dans la défense et la promotion des droits des autres salariés et de l'ensemble des citoyennes et des citoyens. Et ce pour des raisons à la fois sociales, économiques et politiques.

Sociales, car étant dans une position statutaire et réglementaire et non contractuelle, ils échappent aux rapports de forces souvent inégaux qui président aux différentes formes de contractualisation. Ils peuvent ainsi constituer une référence forte pour la progression de la notion de « statut du travail salarié » ou de « sécurisation des parcours professionnels ».

Économiques, car la fonction publique exige encore largement, même si les dérogations tendent à se multiplier, une base matérielle publique, une propriété publique étendue qui tend à faire échapper les activités regroupées dans la fonction publique à la marchandisation des rapports sociaux et à substituer la notion d'efficacité sociale à celle de rendement, de rentabilité financière ou de performance individuelle.

Politiques, car les fonctionnaires sont avant tout au service de l'intérêt général. C'est-à-dire qu'ils sont au service des valeurs cardinales de la citoyenneté, non seulement la conception française de l'intérêt général, mais aussi l'affirmation du principe d'égalité pour que l'égalité sociale rejoigne l'égalité en droit, mais encore l'exigence de responsabilité que fonde le principe de laïcité.

Parce que notre monde est celui d'une prise de conscience de l'unité de destin du genre humain en raison de la finitude de la planète. L'exigence montera de mises en commun des ressources du sol et du sous-sol, du développement des relations et des solidarités entre les hommes, de l'émergence de valeurs universelles. Le XXI^e siècle pourrait, dans ces conditions, être « l'âge d'or » des services publics et la France serait en mesure de lui apporter une contribution éminente, notamment dans le domaine de la fonction publique. La mondialisation n'est pas seulement celle du capital. Ce n'est pas sans ridicule que le rapport Silicani tente de récupérer au service de sa mauvaise cause, un philosophe comme Marcel Gauchet dont l'enseignement n'a absolument rien à voir avec l'idéologie managériale du livre blanc.

Les fonctionnaires, qui subissent depuis tant d'années une politique de régression de leur pouvoir d'achat, de réduction des effectifs, de dégradations de leurs conditions matérielles et morales de travail, sont partagés entre la résignation et la révolte. Mais ils disposent aussi, traditionnellement, d'organisations syndicales compétentes et influentes, même si le mouvement syndical des fonctionnaires subit, comme l'ensemble de la société, une perte de repères qui ne favorise pas l'action. Quoi qu'il en soit, il y a dans les fonctions publiques un potentiel de refus des dérives mercantiles qui reste disponible pour contester les réformes que le gouvernement actuel entend traduire en projet de loi pour 2009. Les fonctionnaires ont en main leur destin et leur responsabilité dépasse largement le cadre de la fonction publique.

En dépit de la violence de l'attaque aujourd'hui portée contre le service public et la conception républicaine de la fonction publique nous avons donc de bonnes raisons d'être optimiste. Il y a dans la société française, nous l'avons vu, une conception de l'intérêt général qui ne se réduit pas à la somme des intérêts particuliers, mais qui constitue une catégorie éminente, fondée sur une distinction franche public-privé. Face à la remise en cause de ce patrimoine par des opérations telles que le rapport Silicani, il importe que se lèvent dans l'opinion publique toutes les voix qui refusent la régression promise. Tel est le sens de l'appel « Le service public est une richesse » récemment lancé par une soixantaine de personnalités parmi lesquelles, des syndicalistes, des dirigeants d'associations, des élus, des hauts fonctionnaires, d'anciens ministres et des dirigeants de services ou d'entreprises publiques, des responsables de la culture , etc.

Tant il est vrai qu'il n'y a que les batailles que l'on ne mène pas que l'on est sûr de perdre.

Anicet le Pors