

# Le statut de la fonction publique, un acquis pour la société ? TABLE RONDE

AVEC : JEAN-MARC CANON, SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE L'UNION GÉNÉRALE DES FÉDÉRATIONS DE FONCTIONNAIRES CGT ; ANICET LE PORS, ANCIEN MINISTRE DE LA FONCTION PUBLIQUE (1981-1984), MEMBRE DU CONSEIL D'ÉTAT ; GEORGES TRON, DÉPUTÉ UMP, RAPPORTEUR DU BUDGET DE LA FONCTION PUBLIQUE.

**Cette année, pour la première fois, les collectivités territoriales ont embauché davantage de personnels sur contrat que de personnels sur statut. Avec la mise en oeuvre des projets du gouvernement, cette tendance ne fera que s'amplifier... L'objectif n'est-il pas de réduire le statut des agents de la fonction publique, voire de le supprimer ?**

**Georges Tron.** Je peux comprendre qu'on pose la question ainsi, mais j'ai une approche différente. Quand on gère les collectivités locales, dispose-t-on aujourd'hui des marges de manoeuvres nécessaires pour s'adapter à leurs nouvelles prérogatives, pour faire face à des situations inédites qui supposent des compétences particulières, souvent conjoncturelles ? Non, si nous restons dans une logique calée sur le statut. C'est la réponse aux besoins, et non l'objectif de réduire le statut, qui commande le souhait de recourir plus facilement aux contrats et de faire de l'embauche contractuelle, sauf pour les fonctions régaliennes, la règle – ce qui est l'objet de la proposition de loi qui sera peut-être prochainement discutée à l'Assemblée nationale. Car il est nécessaire de s'adapter en visant un triple objectif : davantage de souplesse, de mobilité et autant de garanties pour les titulaires de la fonction publique.

**Anicet Le Pors.** Le gouvernement entreprend une réforme de la fonction publique en passant par la fonction publique territoriale parce qu'il espère y trouver un levier pour réduire au maximum le nombre de fonctionnaires et dénaturer le statut général. C'est là en effet que l'on a recruté massivement des contractuels sur des emplois permanents, en infraction franche au statut. Cette question ne peut pas être ramenée aux seules préoccupations de gestion. Le statut est une pièce importante du pacte républicain. Il a une légitimité historique. C'est à partir de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen qu'on a posé le problème de l'accès égal des citoyennes et des citoyens aux emplois publics, à partir de l'article 15 qu'on a fondé la responsabilité du fonctionnaire dans l'accomplissement de ses missions. C'est une loi de 1834 sur les officiers qui a distingué le grade et l'emploi. C'est en France qu'on a développé, à la fin du XIXe siècle, une école du service public qui lui a donné sa forme originale. C'est en 1924 qu'il y a eu la reconnaissance de fait des organisations syndicales. La consécration législative est intervenue à la Libération, dans le cadre du programme du CNR, avec le statut du 19 octobre 1946. Toute cette évolution va vers l'affirmation du bien commun, de l'intérêt général.

**Georges Tron.** N'ayons pas une vision figée. Le statut de 1946, avec les modifications apportées dans les années 1980, ne doit pas être un point d'arrivée mais un point de départ. Il faut donc savoir ce que l'on garde et ce que l'on fait évoluer. C'est très loin d'un débat sur la gestion, cela s'inscrit dans l'évolution historique que vous décrivez.

**Anicet Le Pors.** Le statut général des fonctionnaires n'a ni point de départ ni point d'arrivée, c'est une création continue. Nous sommes aujourd'hui dans un système qui couvre trois fonctions publiques. J'ai eu l'honneur d'animer son évolution au début des années 1980 en m'efforçant d'assurer une bonne dialectique entre l'unité nécessaire sur les principes républicains et la diversité indispensable. Mais s'il n'évoluait pas, il se scléroserait.

**Jean-Marc Canon.** Défendre le statut pour le statut n'a pas de sens. Il n'existe que parce qu'il donne à tout citoyen, quel que soit son lieu de résidence, sa philosophie, sa religion, ses options politiques, la garantie de bénéficier d'une égalité de traitement. En liant consubstantiellement les droits et les

devoirs des agents de la fonction publique, il nous préserve de pratiques clientélistes et discriminatoires. Quelle est la situation actuelle ? Sur les 5,2 millions d'agents de la fonction publique, plus de 1 million ne sont pas sous statut. 30 % à 35% des agents de la fonction publique territoriale ne sont pas titulaires. Le statut doit-il évoluer ? Certainement. Et cela a déjà été largement le cas. Mais, pour la CGT, les réformes doivent répondre à l'intérêt général. Or, en ce moment, les prétendues souplesse et modernité ne sont que le paravent derrière lequel est organisé son démantèlement.

**Modernisation ou démantèlement ? Vous semblez d'accord sur le principe d'évolutions nécessaires du statut mais pas du tout sur l'appréciation des transformations en cours...**

**Georges Tron.** Les réformes que nous engageons sont-elles dans la lignée de l'évolution du statut ? Par exemple, l'harmonisation du système des corps de l'État avec, comme référence, l'organisation qui prévaut dans la fonction publique territoriale vise à mettre en place des outils de lisibilité qui, en donnant une efficacité accrue en matière de gestion, favoriseront la mobilité et seront générateurs d'éventuels gains de productivité. J'emploie ces mots sans vergogne car ces gains de productivité peuvent être redistribués aux agents tout en étant une source d'économie pour la collectivité. Quant aux réductions d'effectifs, je n'ai jamais considéré qu'elles étaient l'alpha et l'oméga d'une politique de la fonction publique. Il n'empêche que cette question est inéluctablement liée à toute une série de paramètres, à commencer par celui de la juste rémunération des agents. Lorsque nous parlons d'évolution du statut, sommes-nous dans une logique qui considère qu'il existe une base intangible et des éléments réformables ou pensons-nous que rien n'est intouchable. Ma conception est plutôt celle-là. Elle ne me semble pas en contradiction avec la trajectoire historique décrite par Anicet Le Pors, et je la crois assez ajustée aux bouleversements qui s'opèrent aujourd'hui, y compris dans la sphère publique qui ne se gère plus comme il y a soixante ans.

**Anicet Le Pors.** Pour ma part, je défends le statut pour le statut. Pour une raison simple, c'est qu'il est législatif. On retrouve là le conflit entre la loi et le contrat. Est-ce la loi ou le contrat qui doit régir les relations entre les fonctionnaires et leurs employeurs ? Je maintiens que c'est la loi, parce que c'est l'intérêt général qui est en cause. Le gouvernement, quant à lui, veut poursuivre dans le sens ouvert par la loi Galant du 13 juillet 1987 concernant la fonction publique territoriale. Une loi qui a été une sorte de revanche de certains élus par rapport aux réformes de 1981-1984. Une loi qui a réintroduit la liste d'aptitude, ce système inadmissible des « reçus-collés » qui fait qu'on peut être reçu à un concours et ne jamais être nommé. Une loi qui a changé les corps en cadres, freinant de ce fait la mobilité, qui a ouvert la fonction publique territoriale aux contractuels. La loi Galant s'est inspirée du modèle européen à l'anglo-saxonne. Or, il faut savoir que la Grande-Bretagne ou l'Allemagne ne comptent que 500 000 à 700 000 fonctionnaires sous statuts, avec des droits syndicaux et sociaux diminués. C'est un modèle que nous récusons et c'est ce modèle que le pouvoir actuel voudrait faire fructifier aujourd'hui en France. Cela dit, la « révolution culturelle » dans la fonction publique annoncée par le président de la République dans son discours de Nantes, le 19 septembre 2007, n'aura peut-être pas lieu. D'abord parce que les personnels et l'opinion prennent conscience de ce qui est en jeu, ensuite parce que la crise a fait la démonstration que l'existence en France d'un service public étendu était un puissant amortisseur social du point de vue de l'emploi, des salaires et de la consommation, des retraites et de la protection sociale. Enfin, sur le plan très important de l'éthique, alors que l'immoralité du système capitaliste, notamment financier, s'étale sous nos yeux, la fonction publique française, basée sur des principes républicains et employant des millions de personnes, est un rempart contre la corruption.

**Jean-Marc Canon.** La CGT est pour la loi, absolument pas pour le contrat. En défendant le statut, son amélioration, il ne s'agit pas de défendre un pré carré ou des privilèges, mais l'intérêt général, la citoyenneté. La question des effectifs n'est pas pour nous un sujet tabou. Elle doit être examinée à l'aune des missions que l'on confie à la fonction publique et faire l'objet d'un vrai débat. Et, puisqu'il s'agit du bien commun, la CGT revendique que les citoyens soient interpellés, donnent leur avis sur le nombre des agents nécessaires. Mais ce débat n'a pas eu lieu alors que les réductions d'emplois tombent comme à Gravelotte. Le projet de loi qui doit passer à l'Assemblée nationale en plein été – ce qui en dit long sur certaines pratiques – prévoit, au nom de la réorientation professionnelle, qu'un

agent touché par une restructuration et qui n'aurait pas répondu favorablement à trois offres d'emplois se situant sur un lieu quelconque du territoire national serait mis dans une position de pré-licenciement, sans salaire, sans continuité de ses droits à la carrière et à la retraite. Il prévoit aussi que les agents non titulaires, dont le nombre augmenterait, seraient confiés à des agences d'intérim. Pour justifier ses projets, le gouvernement invoque régulièrement l'insuffisance de mobilité des agents de la fonction publique. Or la dernière enquête de l'INSEE souligne que leur taux de mobilité est du même ordre que celui des salariés des entreprises de plus de 500 salariés. Il invoque aussi l'insatisfaction des citoyens alors que toutes les enquêtes font état de taux de satisfaction globalement extrêmement forts vis-à-vis des agents de la fonction publique. Ce qui nous est proposé aujourd'hui n'est en rien une réponse aux besoins du pays et des citoyens. Sous couvert de modernité, c'est un formidable retour en arrière.

**Georges Tron.** Je partage votre jugement sur le fait que la fonction publique n'est pas mal perçue. Pourtant, à certains moments, nos concitoyens peuvent aussi en avoir une vision extrêmement péjorative qui s'exprime dans une agressivité dont peuvent témoigner de nombreux agents au contact du public. Je relève que vous ne faites pas des effectifs une question taboue. D'ailleurs leur baisse est davantage liée à des transferts des administrations centrales vers les opérateurs qui en dépendent mais ont des statuts particuliers. Une diminution des effectifs d'un côté est actuellement compensée, quasiment à l'unité près, par une augmentation chez les opérateurs. Nous devons nous interroger sur les missions que l'on assigne à l'État. De ce point de vue, la proposition de loi déposée à l'Assemblée nationale, par plusieurs parlementaires dont je suis, fait bien la distinction entre les fonctions régaliennes comme la tenue de l'état civil, et celles qui ne le sont pas. Concernant le système des « reçus-collés », il n'y a pas une année où les élus ne sont pas interpellés sur ce problème. Je suis d'accord avec vous, il faut en finir avec cette aberration. Mais sur la mobilité, je n'ai pas la même appréciation que l'INSEE. Nous avons dans la fonction publique territoriale des besoins que pourraient parfaitement remplir des agents de la fonction publique d'État. Par exemple, il n'est vraiment pas facile pour un agent de l'éducation nationale d'être muté dans la fonction publique territoriale alors que c'est son souhait. J'ai été confronté à cette difficulté dans ma commune. La mobilité est donc pour moi un des objectifs majeurs. Nous sommes dans des situations totalement absurdes, sclérosées. Pour preuve encore, la façon dont on gère aujourd'hui la rémunération sur la base du point d'indice unifié pour les trois fonctions publiques. Cela me paraît déconnecté de l'urgence du moment. La période de crise est exceptionnelle, les finances de la France ne permettent pas de dégager les moyens de faire un effort prioritaire sur la fonction publique hospitalière, comme ce serait nécessaire. Il faut donc revenir sur l'unicité du point qui, à mes yeux, n'est pas un acquis incontournable. Je suis sensible au fait que ce serait sans doute un frein à la mobilité, je souhaiterais donc que l'on réfléchisse, dans le cadre du projet de loi, à des contre-freins. Il ne faut pas faire cela de façon désordonnée.

**Anicet Le Pors.** Si vous dites que le point d'indice ne doit plus être l'instrument de base de la rémunération des fonctionnaires cela signifie qu'ils seront principalement rémunérés sur une base discrétionnaire de primes ou d'indemnités. Il faut être plus clair...

**Jean-Marc Canon.** Vous demandez plus de mobilité, mais en même temps vous souhaitez une évolution différenciée de la valeur du point d'indice. Si cette mesure était mise en oeuvre, elle entraînerait un éclatement de la grille indiciaire aujourd'hui unique, et la mobilité entre les trois versants de la fonction publique serait encore plus compliquée. Nous sommes pour une unification des trois fonctions publiques et même pour réfléchir à des corps communs : quelle différence professionnelle entre les postes de secrétaire administratif dans une mairie, un ministère ou un établissement hospitalier ? Autre remarque : même avec les transferts d'emplois aux opérateurs nous sommes dans une spirale de baisse des effectifs de la fonction publique. Et j'observe que ces opérateurs emploient en moyenne 60 % de non-titulaires. Ce sont aussi des endroits où le temps partiel, généralement imposé, est double ou triple de ce qu'il est dans la fonction publique dite centrale. Voilà la souplesse qu'on nous vante tant.

**Georges Tron.** Je ne remets pas en cause le point d'indice mais son unicité et son augmentation homogène. Il y a des collectivités qui n'ont pas de ressources et qui sont en difficulté parce qu'une négociation au niveau de l'État dit que tout le monde doit être augmenté à la même vitesse. Pour la même raison, nous n'avons pas les moyens de faire de la fonction publique hospitalière une priorité.

**Anicet Le Pors.** C'est la porte ouverte à toutes les inégalités. Nous ne serons pas d'accord sur ce point ! Sur les effectifs, je veux poser une question : y a-t-il trop de fonctionnaires ? Je me réfère à une étude récente du centre d'analyse stratégique qui a compté le nombre d'agents rémunérés sur prélèvements obligatoires, ce qui permet des comparaisons. En France, il y a 93 agents publics pour 1 000 habitants, à peu près comme au Royaume-Uni. Le minimum est au Japon, avec 41 pour 1 000, le maximum au Danemark, avec 154 pour 1 000. La règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partants à la retraite est obscurantiste. Elle n'est fondée sur aucune réflexion méthodologique. Son seul objectif est de baisser autoritairement la dépense publique. Enfin j'ai relevé que les premières mesures du comité interministériel de modernisation ont été de supprimer le haut conseil du secteur public, le comité d'enquête sur les coûts et rendements du service public, le conseil national d'évaluation, venant après la suppression du commissariat général du Plan, suivi aujourd'hui de l'exode de l'INSEE à Metz... Il y a une philosophie derrière tout cela, c'est l'affaiblissement des moyens de gestion rationnelle. On enlève les instruments de la main visible pour s'en remettre à la main invisible du marché.

**Le président de la République et le gouvernement veulent introduire dans la fonction publique l'intéressement, le salaire au mérite, la mesure de la performance. N'est-ce pas contradictoire avec l'idée de missions au service des usagers, par définition, irréductibles à la standardisation ?**

**Anicet Le Pors.** Concernant le système de rémunération, il est très difficile d'apprécier la performance individuelle ou le mérite. Le fonctionnaire doit être jugé sur sa responsabilité individuelle mais elle ne peut être détachée de celle de son service et de son administration. Il faut faire appel au concept d'efficacité sociale, qui suppose transparence et démocratie.

**Georges Tron.** Ce n'est pas très distant de la façon dont l'intéressement est envisagé dans le projet Diefenbacher. Il est normal qu'il soit introduit dans notre dispositif et ne soit pas basé exclusivement sur la performance individuelle. Dans l'état actuel des finances publiques, comment mieux rémunérer les agents, comment mieux reconnaître la qualité de leur travail alors qu'ils ont aujourd'hui le sentiment que ce n'est pas le cas ? Il faut un autre partage de la masse salariale entre des agents moins nombreux mais mieux payés, en fonction de critères nouveaux. Je suis favorable à la généralisation de l'intéressement collectif, qui ne soit pas uniquement calé sur la maîtrise des coûts mais aussi sur la qualité des services rendus aux usagers.

**Jean-Marc Canon.** On nous parle de rémunération individuelle au mérite et d'intéressement selon une performance collective. D'abord on peut s'interroger sur l'évaluation du mérite. Ensuite s'agissant de l'intéressement, ce qui existe dans le privé est assis sur le chiffre d'affaires et les bénéfices de l'entreprise. Transférer ces critères dans la fonction publique, c'est changer de monde. D'ailleurs le rapport Diefenbacher précise que, pour la fonction publique hospitalière, c'est la tarification à l'activité qui doit servir de socle à l'intéressement. C'est bien le signe d'une dérive dans le système de rémunération. Le service public n'a pas de but lucratif et ne doit pas en avoir. Et si on multiplie la part de la rémunération liée au système indemnitaire, des fossés de plus en plus grands vont se multiplier entre collectivités, ministères, hôpitaux publics. Il y aura ceux qui auront les moyens de mieux rémunérer leurs agents et ceux qui ne le pourront pas. Sur fond de mise en concurrence, les fonctionnaires des établissements pauvres auront le plus grand mal à accéder à l'emploi dans les établissements riches. À propos des salaires des agents de la fonction publique, il faut se garder d'aborder la question uniquement en termes de coût mais regarder aussi ce qu'ils représentent en termes de justice, de croissance pérenne. 5% d'augmentation de la valeur du point représentent 600 millions d'euros de cotisations salariales pour la maladie, davantage que l'équivalent du forfait non

remboursable de un euro par consultation médicale. Et pourquoi les dépenses publiques devraient-elles baisser ? On dit qu'elles sont un frein à la croissance. Mais de 1986 à 1995, elles ont augmenté de façon continue. Et la croissance était en moyenne de 2,5 % chaque année. De 1996 à 2007, elles ont baissé. Et la croissance est tombée à 2% de moyenne annuelle. Tous les pays, sauf l'Allemagne, qui ont procédé à des plans de suppressions d'emplois dans leurs services publics sont revenus à un niveau d'emplois égal ou supérieur à ce qu'il était précédemment. Les emplois de la fonction publique doivent être liés à ses missions. Les hôpitaux ont-ils aujourd'hui les effectifs suffisants pour accomplir leurs missions ? À l'évidence non. C'est bien la preuve que les suppressions d'emplois de fonctionnaires répondent à un dogme.

### **Le statut des fonctionnaires est-il, selon vous, un acquis pour la société ?**

**Anicet Le Pors.** Je ressens très mal le fait que, de manière obsessionnelle depuis des années, certains présentent les fonctionnaires comme des privilégiés. Cette idée sous-tend aujourd'hui les projets du pouvoir. Il faut au contraire se demander comment faire en sorte pour que ce soient les salariés protégés par un statut qui deviennent la référence pour tous plutôt que l'alignement dans la précarité ? J'en arrive à une idée portée par la CGT, le statut du travail salarié. Elle implique, selon moi, de définir, dans le Code du travail, le noyau des garanties fondamentales de tout travailleur salarié et de réordonner, autour des conventions collectives, les contrats du secteur privé, mieux les encadrer, les rendre comparables. Ce qui n'effacera pas la séparation entre secteur public et privé ni la légitimité, au regard de l'intérêt général, du statut des fonctionnaires.

**Georges Tron.** Qu'entend-on par acquis ? S'il s'agit avec le statut de chercher à se protéger, dans une société comme la nôtre où les risques de précarité sont évidents, c'est parfaitement légitime. S'il s'agit de rechercher une organisation optimale du service public, la réponse est oui. Si nous sommes dans une logique de maintien de la séparation entre sphère du public et du privé et que le statut ne concerne que le public, je suis d'accord. Mais s'il s'agit de considérer que le statut est intouchable, ne doit pas évoluer pour répondre aux requêtes de la société, il ne faut pas hésiter à dire que le mot acquis est excessif.

**Jean-Marc Canon.** Le statut des fonctionnaires est un acquis et un atout pour toute la société. Il garantit une fonction publique de haut niveau, qui ne connaît pas de dérive majeure, comme la prévarication qu'on peut connaître ailleurs. C'est un socle pour aujourd'hui et pour demain. Il faut bien sûr l'améliorer, le faire évoluer. Mais les réformes menées sont à l'opposé des évolutions que nous souhaitons.

### **Table ronde réalisée par Olivier Mayer et Jacqueline Sellem**

Publié dans le journal « L'Humanité » 27 juin 2009.