

IDÉES • ÉCONOMIE

## « Le projet de loi sur la fonction publique tourne le dos à la conception française républicaine »

### TRIBUNE

#### Anicet Le Pors

Ancien ministre de la fonction publique et des réformes administratives (1981-1984), conseiller d'Etat honoraire

Ancien ministre de la fonction publique, Anicet Le Pors s'insurge, dans une tribune au « Monde », contre un projet de loi qui, selon lui, organise l'alignement du public sur le privé et laisse poindre une version autoritaire du pouvoir hiérarchique.

Publié aujourd'hui à 10h11, mis à jour à 10h11 | Lecture 5 min.

Article réservé aux abonnés



« S'il proclame ne pas vouloir supprimer le statut général des fonctionnaires, le projet du gouvernement le dénature gravement en prévoyant, notamment, un recrutement massif de contractuels (...) et la rémunération dite "au mérite" » (Edouard Philippe, le 9 octobre 2018, à l'Assemblée nationale). PHILIPPE WOJAZER / REUTERS

**Tribune.** En échec sur sa réforme des institutions, Emmanuel Macron a entrepris de passer en force sur celle de la fonction publique, baptisée en la circonstance « réforme de l'Etat ». Le projet de loi que vient d'adopter, le 27 mars, le conseil des ministres n'est pourtant que l'aboutissement provisoire d'une démarche particulièrement chaotique.

Les difficultés rencontrées par le gouvernement depuis un an l'ont contraint à réduire ses ambitions. Mais s'il proclame ne pas vouloir supprimer le statut général des fonctionnaires, son projet le dénature gravement en prévoyant, notamment, un recrutement massif de contractuels, des plans de départs volontaires de fonctionnaires, des ruptures conventionnelles dans des conditions incertaines, la réduction des compétences des organismes de concertation et la rémunération dite « au mérite ».

**Lire aussi** | [La si difficile réforme de l'Etat](#)

Par ailleurs, outre la réduction de 120 000 emplois durant le quinquennat, les fonctionnaires seront concernés par les réformes à venir de l'assurance-chômage et des retraites. A l'origine, le gouvernement avait vu plus grand : dans un [discours du 13 octobre 2017](#), le premier ministre Edouard Philippe avait mis en place une opération baptisée « CAP22 » autour d'un Comité action publique 2022 qui devait remettre un [rapport](#) avant la fin mars 2018. Or, celui-ci, simple décalque du management privé, s'est révélé incommunicable aux fonctionnaires et le premier ministre a dû reprendre la main pour aboutir au projet actuel (« Service public. Se réinventer pour mieux servir », juin 2018, voir [lien PDF](#)).

## Référence incantatoire à la déontologie

Depuis sa mise en place en 1983 sous la forme d'une fonction publique « à trois versants » (Etat, collectivités territoriales, établissements publics hospitaliers), le statut des fonctionnaires a subi de multiples attaques, soit frontales soit sous forme de centaines de mesures ponctuelles entraînant un véritable « mitage » du statut. Mais l'offensive actuelle est nouvelle en ce qu'elle tend à l'alignement du public sur le privé par la généralisation des techniques du *new public management* (nouvelle gestion publique).

## Ce projet est d'abord une atteinte au service public dont la neutralité est menacée par le recours massif à des contractuels à tous les niveaux

Selon l'exposé des motifs du projet, pour lequel aucune étude d'impact préalable n'a été présentée, il s'agit de « *responsabiliser les managers publics en développant les leviers qui leur permettront d'être de vrais chefs d'équipe* », formule qui laisse poindre une version autoritaire du pouvoir hiérarchique. Ce projet est d'abord une atteinte au service public dont la neutralité est menacée par le recours massif à des contractuels à tous les niveaux, permettant ainsi à des dirigeants d'entreprises privées d'occuper des postes de direction d'administrations, de s'y constituer des réseaux d'influence avant de retourner à leurs affaires.

Plus généralement, l'accès aux emplois publics étant statutairement conditionné par la réussite à un concours, cette exigence de capacité, d'attachement au service public et d'intégrité sera inévitablement réduite par la conclusion de simples contrats de droit privé n'engageant les parties que sur projet ou pour un temps limité. La formation et la gestion des agents publics seront rendues plus complexes et plus aléatoires, alors que la fonction publique appelle une gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences à long terme. Cela explique sans doute la référence incantatoire des promoteurs du projet de loi à la déontologie, peu normative.

## Captation de l'action publique

Les allers-retours entre le public et le privé sont encouragés. Des « *rétro-pantouflages* » de hauts fonctionnaires – revenant dans les services de l'Etat après avoir passé quelques années dans le privé dont ils auront épousé l'idéologie managériale – entraîneront ainsi la confusion des finalités du privé et du public, un risque accru de conflits d'intérêts, la captation de l'action publique par l'oligarchie financière.

Il s'agit avant tout, est-il annoncé, de « *doter les managers des leviers de ressources humaines nécessaires à leur action* », avec les risques d'arbitraire et d'autoritarisme subséquents. Le dialogue

social est alors d'autant plus invoqué qu'il est inexistant dans la pratique, comme l'ont déploré toutes les organisations syndicales.

### Lire aussi | [Fonction publique : ce que contient le projet de loi](#)

Ce projet tourne le dos à la conception française républicaine de la fonction publique. Celle-ci s'est forgée au cours d'une histoire qui a d'abord vu la Révolution française supprimer les privilèges, dont la vénalité des charges publiques. Puis, après un XIX<sup>e</sup> siècle et une première moitié du XX<sup>e</sup> siècle dominés par l'autoritarisme hiérarchique et la conception du fonctionnaire sujet, s'est affirmée à la Libération, par le statut fondateur de 1946, la conception du fonctionnaire citoyen. Enfin, le statut fédérateur instauré en 1983 a largement prouvé depuis trente-six ans sa solidité et son adaptabilité, érigeant la mobilité en garantie fondamentale des fonctionnaires.

Cette histoire est portée par des tendances lourdes (sécularisation du pouvoir politique, socialisation des financements de besoins sociaux fondamentaux, maturation des concepts et des principes du service public) qu'il n'est au pouvoir d'aucun gouvernement de remettre en cause durablement.

## Front contre l'exécutif

Le projet de loi est également contraire à la rationalité d'une action publique finalisée par l'intérêt général. La théorie économique libérale au stade du néolibéralisme, fut-elle hypermathématisée, ne saurait être l'inspiratrice d'une démarche scientifique pour une administration aujourd'hui dépourvue des moyens d'expertise indispensables. Au demeurant, l'empirisme d'une économie de marché placée sous les dogmes de la libre concurrence et de la réduction de la dépense publique, n'a que faire de la science économique.

Ce projet est contraire à la morale républicaine. Sans qu'il soit besoin de revenir sur les affaires judiciaires et administratives de la garde rapprochée du président, celui-ci s'est affirmé en deux ans comme le représentant d'une classe et d'une caste. La primauté de l'intérêt général, l'affirmation du principe d'égalité, l'éthique d'une citoyenneté responsable sont des valeurs qu'il ne donne pas l'impression de tenir pour essentielles.

### Lire aussi | [« Le statut n'est pas un obstacle à la modernisation de la fonction publique »](#)

Ce projet de réforme de la fonction publique doit donc être récusé. Le grand débat n'en a pas fait une priorité. La population française est attachée au service public et elle estime les fonctionnaires. Toutes les organisations syndicales s'opposent au projet. Les associations d'élus font aujourd'hui front contre l'exécutif. De fortes réserves s'expriment au Parlement, dans la majorité présidentielle et jusqu'au sein même du gouvernement.

Emmanuel Macron s'étant montré soucieux de recueillir les avis des grands intellectuels de notre pays, il serait temps que se manifestent dans la haute fonction publique assez d'esprits vigiles pour que l'on ne puisse pas parler dans quelque temps d'une nouvelle « trahison des clercs ».

**Anicet Le Pors** (Ancien ministre de la fonction publique et des réformes administratives (1981-1984), conseiller d'Etat honoraire)