

Le Statut général des fonctionnaires (1946-2006)

En octobre 1946, le vote du Statut général des fonctionnaires a soldé un long passé d'arbitraire en établissant le fonctionnaire dans une relation de citoyenneté à l'égard de l'État. Au cours des soixante dernières années, le texte fondateur a constamment subi des attaques, connu des altérations. En 1983-1984, le chantier a été rouvert sur des bases progressistes et son champ étendu. Depuis, la bataille a repris pour mettre à bas l'édifice. Retour sur cette histoire et les enjeux qu'elle révèle.

Au XIX^e siècle, les quelque 200 000 agents de l'État étaient recrutés dans les milieux aisés, sous le règne du favoritisme et du népotisme. Soumis au serment de fidélité, ils étaient souvent agents électoraux des candidats officiels. Au début du XX^e siècle, leurs traitements étaient – sauf au sommet – toujours en retard sur le coût de la vie, frappés de disparités pour des emplois identiques. Ils s'inscrivaient dans un système de quelque 500 « échelles »⁽¹⁾ groupant 1 775 catégories de personnels, caractérisé par l'attribution à chaque fonctionnaire occupant une fonction déterminée d'un traitement qui évoluait entre un minimum et un maximum. Les fonctionnaires bénéficiaient d'un régime de pensions. Des décrets réglaient l'organisation interne de chaque ministère, ainsi que les conditions de recrutement, d'avancement et de discipline.

Trois dispositifs adoptés pour faire face à des problèmes posés dans la vie administrative et politique énonçaient des principes généraux : la loi du 22 avril 1905 prescrivait la communication du dossier aux fonctionnaires susceptibles de faire l'objet d'une sanction disciplinaire ; la loi du 13 juillet 1911 fixait des règles relatives à l'avancement ; la loi du 30 décembre 1913 établissait le principe et les règles du détachement.

D'autres lois de portée générale ont été votées par la suite : en 1920, la loi Roustan tendant à faire bénéficier les fonctionnaires mariés de la même résidence que leur conjoint ; en 1924, le nouveau régime des pensions civiles et militaires ; en 1936, les limites d'âge et les règles de cumul. Dans le même temps, la jurisprudence du Conseil d'État faisait progressivement avancer une série de garanties professionnelles constituant ce qu'on a considéré comme un véritable « statut jurisprudentiel ». Les propositions parlementaires tendant à l'adoption d'un « état des employés » qui ont jalonné la seconde moitié du XIX^e siècle n'ont jamais été discutées. La loi du 21 mars 1884 reconnaissant le droit syndical ne s'appliquait pas aux personnels des services publics.

Les associations professionnelles constituées principalement par les postiers, les instituteurs, les agents de Ponts et Chaussées, ainsi que des Contributions indirectes ont connu un grand essor après la publication de la loi de 1901. Mais leurs tentatives de se transformer en syndicats et de se regrouper dans une fédération se sont heurtées au Conseil d'État, qui les considérait « *illicites* », et à une opposition ambiguë, voire à une répression des gouvernements de la III^e République. Tous les projets et propositions de Statut déposés pendant cette longue période, jusqu'à la veille de la Seconde Guerre

(1) Le nombre des échelles sera ramené à 150 en 1930 et à 60 en 1943.

mondiale, ont échoué parce qu'ils avaient pour objet de corseter le mouvement des fonctionnaires et de consacrer le refus du droit syndical. C'étaient des « *Statuts-carcans* » que les organisations syndicales rejetaient.

La question du droit syndical a été la pierre d'achoppement de l'histoire du droit de la Fonction publique pendant plus d'un demi-siècle. Les fonctionnaires ont bravé toutes les interdictions. Ils ont constitué des syndicats, une fédération affiliée à la CGT puis autonome après la scission de 1920, revenue à la CGT en 1927, unifiée en 1935. Ils ont obtenu, en 1924, la reconnaissance *de facto* de ce mouvement syndical par le gouvernement du Cartel des gauches à la victoire duquel ils avaient largement contribué, et imposé sa présence dans des commissions « extraparlimentaires » chargées d'examiner les questions concernant leurs traitements et leurs classifications.

Ce mouvement syndical était à la fois influent et divisé, profondément marqué par les rivalités catégorielles et les oppositions de « parités » entre les secteurs les plus puissants, notamment les enseignants, les Finances, les PTT, qui constituaient les « gros bataillons » d'une Fonction publique dont les effectifs étaient, à la veille de la Seconde Guerre mondiale, de l'ordre de 680 000.

La situation dans l'après-guerre

Début 1944, le Comité français de la Libération nationale (qui se transformera en Gouvernement provisoire de la République française, siégeant à Alger), prenait des ordonnances pour la reconstruction de l'État et, en mars 1944, le Conseil national de la Résistance adoptait son programme de renaissance nationale. Le général de Gaulle, appuyé par l'ensemble des mouvements de la Résistance, faisait échec aux projets des États-Unis de placer l'administration française sous le contrôle d'officiers supérieurs américains. Une commission des désignations préparait les nominations de commissaires de la République, préfets et secrétaires généraux de ministères. L'Ordonnance du 9 août 1944 portant rétablissement de la légalité républicaine abrogeait « l'acte » dit Loi du 14 septembre 1941 qui, sous l'intitulé de « Statut des fonctionnaires », avait codifié les mesures d'exception contre les juifs, les francs-maçons, et était imprégné de l'idéologie totalitaire de la « Révolution nationale » et de la « Charte du travail »⁽²⁾.

Après la Libération, l'heure est à la reconstruction de l'État. Le grand débat national pour le renouvellement des institutions et la Constitution de la IV^e République, la mobilisation pour la renaissance du pays, les grandes réformes économiques et sociales et les nationalisations, l'administration et les fonctionnaires se trouvaient devant des problèmes inédits de très grande ampleur. En premier lieu, compte tenu de l'énorme montée des prix sous l'Occupation, se posait la question de la revalorisation des traitements. L'Ordonnance du 6 janvier 1945 maintient le système des échelles, multiplie



Le gouvernement de Georges Bidault, le 26 juin 1946. Maurice Thorez (1^{er} rang, 4^e à partir de la droite) est vice-président du Conseil.

les rémunérations par 3,6 à la base et 2,5 au sommet et réglemente de façon draconienne le régime des indemnités. Au-delà de ces mesures, deux démarches sont engagées qui s'avéreront à la fois complémentaires et exprimant des conceptions fondamentalement différentes.

En avril 1945, de Gaulle charge Michel Debré, maître des requêtes au Conseil d'État, d'une mission de réforme de la Fonction publique. Ses travaux, menés « *tambour battant* » selon l'expression de son responsable, aboutissent, sans véritable concertation avec les organisations syndicales, à l'Ordonnance du 9 octobre 1945 qui institue l'École nationale d'administration, les Instituts d'études politiques, la Direction de la Fonction publique, et crée dans les services centraux les corps d'administrateur civil et de secrétaire administratif.

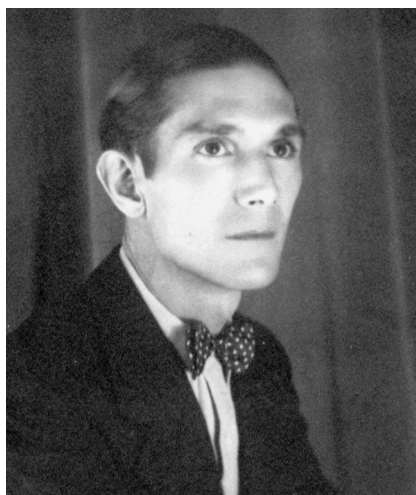
L'élaboration du Statut général

La politique de Michel Debré concernait essentiellement les sommets de l'État et la haute fonction publique mais, sous l'impulsion de Maurice Thorez, elle a été élargie à l'ensemble des fonctionnaires. Dans l'Assemblée nationale constituante élue le 21 octobre 1945, le Parti communiste et le Parti socialiste étaient majoritaires mais le gouvernement était « tripartite »⁽³⁾, le PS ayant exigé la participation du MRP pour éviter de gouverner seul avec le PCF.

Maurice Thorez, secrétaire général du PCF, entré au deuxième gouvernement provisoire constitué le 22 novembre 1945 en qualité de ministre d'État chargé de la Fonction publique, a fait appel pour tenir les fonctions de directeur de cabinet à Pierre Meunier, fonctionnaire des Finances, membre du Parti radical, ancien directeur de cabinet de Pierre Cot, collaborateur de Jean Moulin au Conseil national de la Résistance. Il engage l'élaboration d'un Statut général des fonctionnaires dans une concertation très active de son cabinet (où il a nommé un jeune fonctionnaire des Indirectes, Max Amiot) avec le mouvement syndical des fonctionnaires principalement mené par Jacques Pruja, secrétaire général adjoint

(2) Une ordonnance du 19 mai 1945 abrogeait le texte de même inspiration concernant les agents communaux.

(3) Ceux qui le suivront (hormis le court intermède d'un gouvernement socialiste homogène) le resteront jusqu'à l'éviction des ministres communistes en mai 1947.



Jacques Pruja, maître d'œuvre syndical du Statut.

de la Fédération générale des fonctionnaires⁽⁴⁾. Cette coopération s'organise au sein de la commission syndicale d'études comprenant dix représentants de la CGT et deux de la CFTC⁽⁵⁾ avec le concours de Roger Grégoire, membre du Conseil d'État, qui vient d'être nommé directeur général de la Fonction publique.

Un premier projet, approuvé le 27 mars 1946 par la Commission syndicale, examiné et amendé en avril par le Conseil d'État, ne peut être soumis à l'Assemblée nationale en raison

du rejet, le 5 mai 1946, par référendum d'un premier projet de Constitution ardemment combattu par de Gaulle qui, ne supportant pas le « régime des partis », avait démissionné le 20 janvier 1946.

Vice-président du Conseil dans le gouvernement du socialiste Félix Gouin, puis dans celui de Georges Bidault constitué après les élections législatives du 2 juin 1946, Maurice Thorez rouvre l'élaboration du Statut sur la double base du projet du MRP (reprenant celui de la CFTC) et de celui du groupe communiste (reprenant celui de son cabinet). L'avis du Conseil d'État recueilli, le projet définitif est déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale constituante le 27 août, qui l'adopte à l'unanimité le 5 octobre⁽⁶⁾. Le 27 octobre est publiée la Constitution de la IV^e République approuvée par référendum.

Le Statut général, un « compromis » ?

On a beaucoup écrit – et on continue à dissenter – sur le fait que le Statut général des fonctionnaires adopté en 1946 était un « compromis ». Certes, on peut consacrer de longs développements aux divergences, sur des questions fondamentales, entre la CGT et la CFTC, entre le cabinet de Maurice Thorez et la jeune direction de la Fonction publique et le Conseil d'État, entre les groupes communiste et MRP de l'Assemblée, aux réticences du groupe socialiste qui n'a pratiquement pas participé à l'élaboration du Statut et l'a qualifié de « totalitaire ».

On pourrait aussi rappeler l'opposition du ministre des Finances André Philip à l'article 32 définissant le minimum vital (« la somme au-dessous de laquelle les besoins individuels et sociaux de la personne humaine considérés comme élémentaires et incompressibles ne peuvent être satisfaits ») et prévoyant que le traitement net de début ne devait pas être inférieur à 120 % de ce minimum. Une disposition célèbre mais qui ne sera jamais appliquée. On peut enfin rappeler que la publication du Statut a immédiatement donné lieu à une campagne de dénigrement de certains journaux, que des juristes parmi les plus réputés, tels Paul-Marie Gaudemet et Jean Rivero, ont prononcé des jugements péremptoires.

Il reste que ce Statut était, pour reprendre la formule de Maurice Thorez, « une loi essentiellement démocratique qui fait honneur à notre pays », et, pour reprendre une autre de ses formules, que « le fonctionnaire était enfin considéré comme un homme et non comme un rouage impersonnel de la machine administrative ».

L'analyse historique prend un relief particulier lorsqu'on sait que les diverses formations de la Résistance n'avaient élaboré aucune proposition dans le domaine de la Fonction publique, que le programme du CNR ne comportait aucune disposition tendant à doter les fonctionnaires d'un statut législatif et que les dirigeants de la Fédération des fonctionnaires, engagés dans la Résistance et siégeant à l'Assemblée consultative, restaient fidèles aux positions traditionnelles de l'avant-guerre. La donnée la plus remarquable est que dans le contexte de la Libération, le contenu des projets de 1946, la participation très active des représentants syndicaux à leur élaboration ont complètement modifié la situation.

Pour la première fois dans l'histoire est adopté un statut législatif reprenant et unifiant les dispositions les plus positives – consacrées par une longue pratique – des décrets en vigueur dans les ministères, ainsi que les garanties et principes généraux établis, au long des décennies précédentes, par la jurisprudence du Conseil d'État. Mais surtout, ce dispositif est accompagné de deux novations essentielles qui emportent l'adhésion : la reconnaissance explicite du droit syndical et la création d'organismes paritaires permettant la participation des fonctionnaires à la gestion de leurs carrières par l'intermédiaire de délégués élus, ainsi qu'à l'organisation et au fonctionnement des services publics par l'intermédiaire de représentants de leurs syndicats. C'est donc un acte marquant dans une longue histoire caractérisée par l'opposition entre les conceptions autoritaires de l'État dans ses rapports avec ses agents et celles du mouvement syndical et des démocrates et républicains.

Il reste aussi que peu d'institutions auront montré une aussi grande vitalité dans la durée, due selon nous à trois facteurs : la cohérence juridique de ses fondements, sa capacité d'adaptation aux évolutions de l'administration et de la société, la vigilance et l'action du mouvement syndical des fonctionnaires.

Les bases d'une nouvelle Fonction publique

On ne peut ici analyser en détail la loi du 19 octobre 1946 qui, au-delà des principes généraux fondateurs, a considérablement évolué. Il faut cependant souligner que la période qui s'étend de la Libération à la fin de l'année 1950 a été caractérisée par l'adoption d'un ensemble de textes législatifs et réglementaires traitant de tous les aspects de la situation et de la carrière des fonctionnaires. C'est à tous égards une période fondatrice d'une Fonction publique entièrement nouvelle qui mérite à ce titre d'être célébrée. Conçu pour les fonctionnaires de l'État, le Statut n'était pas étendu aux person-

(4) La FGF se transformera en UGFF en mars 1946.

(5) Décret du 18 octobre 1945.

(6) Le texte est publié au Journal officiel sous la date du 19 octobre 1946.

nels communaux. Il ne s'appliquait pas aux personnels non titulaires, aux personnels des établissements publics industriels et commerciaux.

L'article 2 du Statut prévoyait déjà que les membres du Conseil d'État, de la Cour des comptes, du corps diplomatique, de l'administration préfectorale, du corps enseignant, de la police et des corps reconnus comme ayant un caractère technique pouvaient déroger au Statut général. Aujourd'hui, les Statuts particuliers dérogatoires s'appliquent à plus de la moitié des fonctionnaires soumis au Statut général. Les carrières et les rémunérations de la haute fonction publique relevaient largement d'une sorte de « domaine réservé » qui sera concrétisé par des textes constitutionnels et statutaires. Dès 1946, le champ du Statut était donc loin d'être aussi étendu qu'on l'a souvent écrit. Mais la Fonction publique au sens large comprenait des personnels qui n'étaient en dehors du Statut (tout en relevant de son système général de rémunérations) que parce qu'ils devaient être régis par des textes spécifiques (personnels des assemblées parlementaires, magistrats de l'ordre judiciaire, militaires).

Le Statut prescrivait l'institution du régime particulier de Sécurité sociale et l'élaboration d'un nouveau régime des retraites, qui ont été adoptés et mis en œuvre dans la période. Il fixait le cadre juridique du système des rémunérations, de la structure et de l'organisation des carrières. Un reclassement général des emplois comportant l'échelonnement indiciaire des catégories A, B, C et D créées par le Statut et l'établissement de la grille, a été engagé dès mars 1946, interrompu à l'automne, marqué par des conflits catégoriels impliquant notamment les enseignants, les magistrats, les postiers, les fonctionnaires des finances, dans le contexte des divisions qui devaient conduire à la scission syndicale, puis repris pour être finalement adopté en 1948 avec un paiement des échéances en quatre tranches dont la dernière est intervenue à la fin de l'année 1950.

Des textes évolutifs

Le texte du Statut reflétait l'état de l'administration et, dans une large mesure, de la société à l'époque de la Libération. Comme tout autre texte de cette nature, il a ensuite fait l'objet de modifications législatives et réglementaires dont certaines traduisaient les évolutions de l'administration et des carrières des fonctionnaires et d'autres, au gré de l'histoire politique, les conceptions restrictives et autoritaires des formations de droite et de la haute administration. Il est remarquable que les deux novations fondamentales du Statut, le droit syndical – avec son corollaire constitutionnel le droit de grève – et les questions relatives aux organismes paritaires aient été leurs cibles privilégiées. Dans les mêmes milieux, on n'a jamais cessé de ressasser les prétendus défauts du Statut, en particulier sa « rigidité », et de s'employer à en réduire la portée par divers procédés qui prendront des dimensions nouvelles à la faveur de la construction européenne.

L'existence d'un Statut général n'a pas empêché la notion de « Statuts spéciaux » d'apparaître, dès 1948, en vue d'interdire le droit de grève aux personnels de la police en leur accordant des avantages en compensation. Cette notion a été étendue en 1958 aux personnels des services extérieurs de l'administration pénitentiaire, puis à certaines catégories de personnels de la navigation aérienne en 1964, et à ceux du service des transmissions du ministère de l'Intérieur en 1968. Sans que le Statut général l'ait prévu, des « Statuts d'emplois », ou « Statuts fonctionnels » ont été créés avec l'accord du Conseil d'État pour les postes de direction des administrations centrales, de chefs de service régionaux et de chefs d'établissement de l'enseignement secondaire. Ces emplois, qui se situent en dehors du Statut général, atteignent désormais un chiffre de l'ordre de trois cents.

Les personnels communaux ont été dotés d'un Statut par la loi du 28 avril 1952 insérée au Livre IV du Code de l'administration communale et les personnels hospitaliers ont été à leur tour dotés d'un Statut par le décret du 20 mai 1955 inséré au livre IX du Code de la santé publique. Ces textes s'inspiraient du Statut des fonctionnaires mais consacraient un système d'emploi.

Les deux refontes du Statut

Le Statut général des fonctionnaires a connu deux profondes réformes générales, en 1959 et 1983-1984. À mi-parcours, le mouvement de mai 1968 a donné naissance à ce qu'on appellera la « politique contractuelle », dont il faut souligner (au-delà des critiques fondamentales que la CGT lui a apportées et qui restent pour l'essentiel valables) qu'elle a consacré par le « constat Oudinot »⁽⁷⁾ une coupure entre deux périodes : celle du refus de principe d'engager des « négociations » entre l'État et les organisations syndicales de fonctionnaires ; celle de la reconnaissance de la légitimité de ce principe, assortie plus tard de dissertations sur le « dialogue social ».

La première refonte du Statut est intervenue dans les débuts de la V^e République. L'article 34 de la Constitution, promulguée le 4 octobre 1958, définit le domaine de la loi et inclut dans l'énumération « les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires ». L'article 37 précise que « les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire ». En application de ces deux articles,



Après le vote du Statut, Jacques Pruja s'exprime dans l'organe de l'UGFF.

(7) Le « constat Oudinot » est souvent désigné à tort comme un protocole ou un accord.



Manifestation du 9 mars 1976, à Paris. La défense du Statut est à l'ordre du jour.

la loi du 19 octobre 1946 portant Statut général des fonctionnaires a été abrogée par l'Ordonnance du 4 février 1959 sur le fondement de l'article 92 de la Constitution qui accordait au gouvernement les pleins pouvoirs pour une période de quatre mois.

L'avant-projet de Constitution ne comportait aucune disposition concernant la compétence du législateur en matière de Fonction publique et on pouvait en déduire que, pour elle, le droit relèverait désormais du pouvoir réglementaire, sauf en ce qui concernait les principes définis par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, complétés par la Constitution de 1946 : accès égal aux emplois publics, non-discrimination des sexes, liberté d'opinion, droit syndical et droit de grève. Mais le texte définitif a placé les garanties fondamentales dans le domaine de la loi sans qu'il existe une liste exhaustive de ces garanties, et l'Ordonnance du 4 février 1959, renonçant à une interprétation stricte de la Constitution, a repris une série de dispositions constitutives de la situation des fonctionnaires qu'il était difficile de dissocier. Alors que le Statut de 1946 comportait 145 articles, l'Ordonnance de 1959 n'en comportait plus que 57, et les modalités d'application étaient renvoyées à des décrets en Conseil d'État publiés quelques jours plus tard.

Le nouveau dispositif ne se bornait pas à un simple transfert. Conçu conformément aux orientations du nouveau régime, il n'a donné lieu à aucune concertation avec les organisations syndicales. Il a consacré la disparition de dispositions positives et progressistes du Statut de 1946 qui étaient restées lettre morte dans la période 1947-1958. Il a rendu facultative la compétence du conseil supérieur de la Fonction publique et celle des organismes paritaires. On retrouvait ici le Michel Debré - devenu Premier ministre du général de Gaulle - des années 1945-1946.

Après l'élection de François Mitterrand à la présidence de la République et l'accession de la gauche au

pouvoir en 1981 est intervenue la réforme la plus large et la plus profonde que l'on ait connue en la matière depuis 1946. Cette réforme a conduit à l'abandon des dispositions restrictives de la période précédente, à l'amélioration du Statut des fonctionnaires de l'État et surtout, conformément aux textes concernant la décentralisation publiés en 1982, à l'extension aux agents des collectivités territoriales (communes, départements, régions) suivie de l'extension aux personnels hospitaliers.

Il en est résulté la publication d'un Statut général des fonctionnaires de l'État et des collectivités territoriales composé de trois titres : loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ; loi du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la Fonction publique de l'État ; loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la Fonction publique territoriale. Un quatrième titre a été adopté par la loi du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la Fonction publique hospitalière. Ainsi, il existe désormais non plus une Fonction publique, mais trois : la Fonction publique de l'État (2 544 000 personnes), les fonctions publiques territoriale (1 522 000) et hospitalière (966 000), soit un salarié sur cinq, avec 60 % de femmes, auxquelles il faut ajouter 4 millions de retraités. Cette profonde réforme a été accompagnée de ce que le ministre de la Fonction publique de l'époque, Anicet Le Pors, a qualifié de « *concertation de type nouveau* » se traduisant dans un ensemble de textes législatifs et réglementaires pour la plupart intégrés dans le Statut. Cette œuvre a rencontré l'hostilité des forces politiques traditionnellement attachées aux principes autoritaires.

N'ayant pu mettre le nouveau Statut en échec en 1983-1984 et s'appuyant pour une part sur les retards et les carences du gouvernement de la période 1984-1986, la droite a ouvertement pris sa revanche à la faveur de sa victoire aux élections législatives de 1986 et de la première « cohabitation », en s'attaquant immédiatement à ce qu'elle considérait comme décisif. À savoir : la remise en cause de dispositions essentielles du Statut de la Fonction publique territoriale par la loi Galland du 13 juillet 1987, le retour à un recrutement systématique d'agents non titulaires, l'amendement Lamassoure sur les retenues en cas de grève et la suppression de la troisième voie d'accès à l'ENA. La gauche revenue au pouvoir n'a pas abrogé les mesures revanchardes de la droite, mais cette dernière, au contraire, a poursuivi son entreprise après les élections législatives de 1993, en parachevant le retour de la Fonction publique territoriale au système de l'emploi par des lois de 1994 et 1996.

Des réformes majeures

Entre-temps, dans la première période du second septennat de François Mitterrand, l'administration des PTT cédait la place, par la loi du 2 juillet 1990, à deux exploitants publics, la Poste et France Télécom, dont les personnels titulaires restaient soumis au Statut général

des fonctionnaires mais étaient placés en dehors des catégories statutaires A, B, C et D et ne figuraient plus dans les effectifs des agents de l'État à partir du 1^{er} janvier 1991. La réduction du champ d'application du Statut des fonctionnaires –équivalent, faute de pouvoir l'abroger comme le souhaitent les éléments les plus réactionnaires, à une sorte de « mise en extinction»– se poursuit avec une continuité remarquable, en dépit des alternances et des cohabitations, par la création d'établissements publics administratifs, leur transformation en établissements publics à caractère industriel ou commercial, en sociétés d'économie mixte ou sociétés anonymes, le recours toujours plus large au recrutement de non-titulaires alternant avec des mesures de titularisation ou de «*résorption de l'emploi précaire*».

Dans le domaine des rémunérations, la « désindexation » et l'adoption de techniques fondées sur les concepts de masse salariale et de «*glissement vieillesse technicité*», engagées en 1984, sont devenues l'élément permanent de la politique salariale de l'État et ont largement contribué au déclin des « négociations salariales » dans un contexte de réduction de l'inflation qui en modifie de toute façon les données, sur un fond de stagnation et de baisse du pouvoir d'achat. Aujourd'hui, la construction européenne est abusivement utilisée comme l'un des principaux supports de la remise en cause du Statut général des fonctionnaires.

Certes, l'administration et la Fonction publique françaises, qui se distinguent assez largement des systèmes anglo-saxons et ont une histoire très différente de celle des autres pays européens –dont nous avons d'ailleurs toutes les raisons d'être fiers– doivent s'adapter au droit communautaire. C'est ce qu'elles font depuis maintenant bon nombre d'années avec autant de rigueur et de constance que les autres pays européens. Mais le régime de la Fonction publique reste, en application du principe de subsidiarité, de la compétence des États et il n'est pas pertinent de se référer, comme on le fait dans certains milieux politico-administratifs, à des systèmes étrangers qui sont loin d'être des modèles acceptables et sont le résultat d'histoires nationales qui ne sauraient constituer des références contraignantes.

Vers un système d'emploi?

Dans la période présente, la principale offensive réside dans le rapport 2003 du Conseil d'État. Celui-ci présente des «*Perspectives pour la Fonction publique*» qui proposent de remplacer les neuf cents corps de la Fonction publique de l'État par une cinquantaine de «*cadres de fonctions*», déterminés à partir de «*filières professionnelles*» tendant à substituer la «*logique fonctionnelle*» dont il est affirmé qu'elle fonde «*l'approche communautaire*» à la «*logique de carrière*», qui caractérise le système français de Fonction publique et a inspiré celui de nombreux pays. Les gouvernements successifs du quinquennat en cours s'inspirent de ce



Le 24 juin 1981, les quatre ministres communistes arrivent à l'Élysée. À droite, Anicet Le Pors, chargé des réformes administratives.

rapport pour tenter d'engager la Fonction publique de l'État dans un système d'emploi plus proche du droit anglo-saxon que de la tradition démocratique de notre république. Ils ne cachent même plus qu'après avoir créé des «*cadres d'emplois*» dans la Fonction publique territoriale, il s'agit d'aligner sur elle la Fonction publique de l'État, et certains utilisent maintenant les particularités de la Fonction publique hospitalière pour s'inscrire dans un mouvement général de remise en cause du Statut général.

Si l'on s'engageait aujourd'hui –en admettant que ce soit constitutionnellement et juridiquement possible, ce qui n'est pas le cas– dans une sorte « d'unification » des quatre titres du Statut général, cette opération se ferait par un abandon de fait du système de la carrière que les réformes de 1983-1984-1986 avaient étendu à l'ensemble des personnels, et son remplacement par un système d'emploi au champ d'application de plus en plus limité. Naturellement, ceux qui militent pour des remises en cause ouvertes ou hypocrites de la conception française de la Fonction publique et du Statut général qui en est la principale expression juridique, se parent des oripeaux de la « modernité » et ne manquent aucune occasion de présenter comme « archaïques » systématiquement opposés aux « réformes » ceux qui s'obstinent à défendre des valeurs fondamentales et universelles au demeurant conformes à l'intérêt national et permettant à la France de disposer de fonctionnaires responsables dans une administration efficace au service des citoyens.

Il ne faut pas se laisser impressionner. Il est impératif de passer à l'offensive –sur le terrain politique et sur le terrain syndical– si l'on veut sauvegarder un Statut général des fonctionnaires déjà largement vidé de sa substance et « mis en extinction » à la veille d'une estocade qui pourrait s'avérer décisive.

René BIDOUE