

Agir, pour un agent public... c'est politique !



Intervention de Paul Devin, président de l'Institut de recherches de la FSU, dans le cadre d'une rencontre du Printemps des services publics, organisée par le collectif Nos Services publics, le 17 mai 2023

Mesdames, messieurs,

Une vision courante de la question de la relation des fonctionnaires à la politique voudrait que, par principe, l'exercice de leurs fonctions les en écartent. Car il est généralement considéré que le rapport de l'action du fonctionnaire à la politique doit se résumer à sa neutralité.

Un mot brièvement sur la neutralité. On pourrait dire que la motivation essentielle de cette obligation est le respect des principes d'égalité et de liberté.

Comment en effet pourrait-on garantir un traitement égalitaire des citoyens bénéficiaires des services publics, si le fonctionnaire pouvait conditionner l'obtention d'un service à une quelconque adhésion politique ou religieuse ? Comment pourrait-on garantir la liberté si les services publics étaient utilisables par le fonctionnaire pour faire propagande de ses propres opinions politiques ou prosélytisme de ses croyances religieuses ? Comment l'égalité pourrait-elle supporter que les uns soient privilégiés ou rejetés du fait qu'ils soient ou non coreligionnaires du fonctionnaire ou membre de son parti.

Sur cette question, je pense qu'on sera facilement d'accord.

Mais cette neutralité ne peut venir annihiler le fait que le fonctionnaire bénéficie, au terme de l'article 6 de la loi Le Pors d'un droit qui lui garantit sa liberté d'opinion. Par conséquence, cette neutralité ne concerne que l'exercice de ses missions et le fonctionnaire peut donc, en dehors d'elles, faire état publiquement de ses opinions et agir politiquement comme n'importe quel citoyen... ou presque... parce qu'il reste limité par une obligation de réserve qui le contraint à manifester ses opinions en faisant preuve de retenue dans son expression, notamment en s'interdisant de dénigrer son administration et ses agents. Mais il garde le plein droit de critique, si déterminée soit-elle, des politiques publiques mises en œuvre. Sur ce sujet je ne vais pas plus loin, l'excellent dossier mis en ligne par le collectif Nos Services Publics¹, le fera si nécessaire.

On pourrait longuement évoquer comment ce cadre est mis en œuvre avec une géométrie variable suivant le degré d'autoritarisme du gouvernement ou du ministre. Et c'est souvent cela qui cause les difficultés d'articulation entre droit d'opinion et obligation de neutralité. Car

¹ Nos Services Publics, *Guide du devoir de réserve et de la liberté d'expression des agents publics*, juillet 2021

ces tentations d'autoritarisme voudraient nous faire croire que la neutralité écarterait toute dimension politique de l'action du fonctionnaire. Or ce n'est évidemment pas le cas parce qu'être neutre dans l'exercice de sa fonction ne permet pas d'échapper à la question politique. Ou alors ce serait penser que l'égalité, qui constitue pourtant une finalité fondamentale de l'action publique, pourrait être garantie par la seule application, par l'agent, de consignes administratives. Cela produirait une administration profondément inhumaine dont le récit ressemblerait vite à la pire des dystopies. Mais surtout ce serait nier que ce qui fait l'essentiel qualitatif de l'action des services publics, c'est que l'agent y agit non seulement par intérêt pour son métier mais parce qu'il l'exerce dans la conviction d'être au service de l'intérêt général. Or comment agir pour l'intérêt général sans soumettre nos pratiques à une interrogation politique constante? Comment pourrait-on à la fois vouloir garder cette vertu fondamentale d'une action fondée sur le commun et vouloir clore la question politique ?

Certains le prétendent pourtant. Pendant longtemps cette question a été réglée par une conception du service que Debré résumait par la fameuse formule : « le fonctionnaire travaille et se tait ». D'autres y ajoutent : le fonctionnaire obéit.

Mais au fait, le fonctionnaire doit-il être obéissant ?

La plupart de nos jeunes collègues qui sortent d'une formation institutionnelle sur le sujet le croient parce qu'on leur a énoncé comme un principe essentiel lié à l'organisation hiérarchique. Et bien des sites internet de nos ministères l'affirment ainsi. Pourtant ni le mot obéir, ni aucun de sa famille, n'était dans la loi statutaire de 1946. Ils ne sont pas davantage présents dans celle de 1983. Et ce n'est pas le hasard des usages lexicaux qui en est la cause, les débats parlementaires en témoignent.

L'exigence d'une obéissance du fonctionnaire était inscrite dans le premier statut, celui de 1941, décrété par Pétain. Vous imaginerez facilement, qu'en 1946, pour le ministre de la Fonction publique Maurice Thorez et pour un gouvernement essentiellement composé de résistants, il ne pouvait être question d'exiger une obéissance du fonctionnaire alors qu'elle venait d'être mise à contribution pour organiser les trains déportant les juifs, les tziganes, les homosexuels et les communistes.

C'est une autre formule qui a été retenue par la loi statutaire. « *Le fonctionnaire doit se conformer aux instructions de son supérieur hiérarchique.* ». C'est l'article 28 de la loi Le Pors. Car, si je conteste l'obligation légale d'une obéissance du fonctionnaire, je n'ai pas l'intention pour autant de renoncer à l'organisation hiérarchique qui doit continuer à garantir que le fonctionnaire serve l'intérêt général et non des intérêts particuliers. D'autant que notre attachement à la démocratie nous conduit à considérer comme légitime que le service public mette en œuvre les politiques fixées par la représentation nationale. Et au-delà de cet impératif démocratique, penser que l'initiative des volontés individuelles de chaque fonctionnaire puisse substituer ses idées, ses goûts, ses projets aux volontés de la représentation nationale, serait faire preuve d'un ultra-libéralisme que même les ultra-libéraux n'osent imaginer !

Mais par contre ce pouvoir hiérarchique ne s'exerce pas dans une exigence d'obéissance mais de conformité. Vous allez peut-être m'accuser de casuistique mais je vous assure que la différence est réelle. Elle se fonde tout d'abord, dans ce même article 28, par l'affirmation de

la responsabilité du fonctionnaire dont il nous est rappelé qu'elle concerne tous les rangs de la hiérarchie. Cette affirmation de responsabilité écarte bien l'idée d'obéissance car qui pourrait être responsable de ses agissements s'ils n'étaient que des ordres à appliquer littéralement.

Et cette résolution du législateur à différencier « obéir » et « se conformer » n'a pas fondamentalement procédé d'une volonté de donner une marge de manœuvre au fonctionnaire guidée par une attention portée à sa qualité de travail, elle l'a fait parce qu'il en va de la démocratie. Et que si le gouvernement dispose de l'administration, pour reprendre la formule constitutionnelle, il n'eut pas été prudent de lui laisser la possibilité d'instrumentaliser la fonction publique. Déjà Condorcet le disait pour l'instruction publique en 1793 en ne voulant pas que les écoles soient sous la tutelle absolue des pouvoirs politiques parce qu'il craignait qu'ils puissent vouloir faire usage de l'enseignement dans les finalités de leurs intérêts particuliers ou partisans. Cette idée a perduré sous une notion que l'on nomme « liberté pédagogique » et qui a même fini par prendre existence légale en 2005.

L'affirmation de responsabilité s'inscrit dans une action publique exercée par des professionnels, ce qui donne une dimension de compétence spécifique à cette responsabilité. Nous avons progressivement construit une conception du service public conçue non plus sur l'attribution de charges ou sur une désignation des agents fondée sur des réseaux mais sur l'examen d'une compétence attestée par un concours de recrutement. Il faudrait parfois que certains ministres s'en souviennent quand, au-delà de leur légitimité, ils sont pris par la tentation de régir la dimension professionnelle et méthodologique du travail du fonctionnaire. Cette conception fondée sur une conformité responsable, agie par un fonctionnaire citoyen et non sur l'obéissance aveugle d'un fonctionnaire sujet permet de dessiner une vision dialectique capable de prendre en compte à la fois la légitimité de la décision politique et la nécessité d'en traduire les volontés dans le cadre d'un exercice fondé sur les valeurs et sur la professionnalité. Cette vision dialectique est essentielle à la démocratie. Je crois qu'elle devrait continuer à inspirer une évolution engagée tout au long du XX^e siècle qui n'a cessé d'affirmer un fonctionnaire citoyen dont l'action ne relève pas d'une application disciplinée d'ordres mais d'un agir conscient de sa portée démocratique. Donc d'un agir politique. On peut craindre que les évolutions récentes, notamment celle de la loi de transformation de la fonction publique ou celles liées au développement des recrutements contractuels aillent dans un tout autre sens.

Car existent des volontés politiques qui voudraient défendre l'idée de fonctionnaires capables d'agir dans ce qu'ils prétendent être une éthique nécessaire mais qui en définitive tend à asservir l'action publique. Il y a quelques années, un cadre de mon administration prétendait utiliser les notions wébériennes d'éthique de conviction et d'éthique de responsabilité pour théoriser la nécessité d'un renoncement politique absolu du fonctionnaire. Mais c'est oublier que Weber dans sa conférence de 1919 où il traitait de cette question n'avait pas seulement opposé conviction et responsabilité mais avait aussi affirmé la nécessité qu'elles se complètent. Et Weber de conclure en condamnant ceux qui font usage de l'éthique « *pour avoir toujours raison* » et en raillant ceux qui la confondent avec, disait-il, « *un fiacre que l'on peut faire arrêter à son gré pour y monter ou en descendre suivant le cas.* ».

On peut se demander si le recours croissant à l'éthique n'est pas porté par la volonté de remplacer les droits et obligations statutaires par une volonté de droit souple, ajustable en fonction des situations et essentiellement destiné à constituer une stratégie de domination.

Revenons au cœur de notre question.

Écartons-bien sûr qu'on puisse renoncer à l'impérative nécessité de neutralité, garante de l'égalité. Écartons aussi qu'un agent puisse se servir de ses fonctions comme d'un mode d'action militante contre la politique d'action publique en œuvre.

Mais, au-delà, qui pourrait souhaiter le principe d'un fonctionnaire qui pour le rendre apolitique le réduise à n'être qu'un opérateur impassible, anesthésié par l'idée qu'il a renoncé à tout engagement ? Ce serait une vision presque sacrificielle où l'agent mettrait en œuvre avec le même engagement une politique qu'il pense inefficace ou inégalitaire ou une politique dont il est convaincu des effets positifs. Mais ce fonctionnaire « sherpa » qui porte les colis sans se poser de questions n'est pas toujours habité par la vertu, il est parfois plus soucieux de carrière que de neutralité quand il met en scène son sens dévoué du service et nous assène des leçons de loyauté. Je pourrais multiplier les exemples de ces cadres qui passent leur temps à moraliser sur l'apolitisme mais qui, pour satisfaire aux exigences budgétaires d'un ministre ou d'un gouvernement, sont parfaitement capables de s'aveugler sur la réalité de leur action quand elle nie les valeurs républicaines. Je veux dire quand, au-delà du discours, elle les nie dans leur réalité effective.

Ne fait-il pas de politique celui qui accepte, en se taisant, de mettre en œuvre une politique dont il sait qu'elle desservira l'égalité des usagers, empêchera une continuité de service, nuira à la qualité de l'action ? Ne fait-il pas de politique celui qui finit par oublier que son rôle est aussi d'alerter le pouvoir politique des risques d'erreurs, d'inefficacité, d'injustice ?

A trop vouloir priver l'action de l'agent de son sens politique ne risque-t-on pas de produire une action publique de discours qui ne cesse de promettre l'égalité mais s'intéresse peu à son effectivité ? Car il est toujours possible de construire une rhétorique de l'égalité quand bien même on produit des inégalités et des injustices.

Je le redis pour que ne subsiste aucune ambiguïté. Bien sûr l'agent qui voudrait se servir de sa fonction pour des raisons partisans doit être condamné comme celui qui rompt l'égalité pour favoriser les siens...

Mais cela doit-il nous empêcher de penser une relation dialectique qui prenne en compte à la fois la légitimité de la décision politique et la légitimité de l'expertise professionnelle, à la fois l'obligation de neutralité et l'engagement citoyen ? N'y trouverait-on pas d'ailleurs un vecteur permettant de reconstruire le sens de nos activités, de remotiver des engagements qui se perdent aujourd'hui et de rompre la grave perte d'attractivité qui menace certains recrutements ?

N'y a-t-il pas au contraire à construire une culture du fonctionnaire qui soit capable de distinguer dans cette question du politique, ce qui ne fait pas obstacle aux finalités essentielles de l'action publique mais au contraire les fonde comme un principe de notre travail et concoure à leur effectivité ?

Je vais peut-être vous paraître idéaliste mais j'ai toujours été frappé dans une carrière dont une bonne part a été consacrée à l'évaluation des agents combien leur attachement à l'intérêt général est grand, combien il a construit une morale de l'action. Évidemment, ils sont loin de toutes et tous partager les projets politiques en cours. Mais ils n'en restent pas moins loyaux aux idéaux de la république laïque, démocratique et sociale que définit notre constitution. Car là encore, il y aurait beaucoup à dire sur les évolutions qui veulent désormais confondre la loyauté aux valeurs démocratiques et la loyauté aux supérieurs hiérarchiques, d'autant plus que cela se lie avec les évolutions néomanagériales qui font évoluer les conceptions de l'autorité fondées sur l'idéal-type wébérien du pouvoir impersonnel vers une conception fondée sur le charisme du chef et ses habiletés à exercer le leadership.

Or ce qui fait la force de nos services publics, c'est bien de penser la hiérarchie non dans la jouissance de l'exercice du pouvoir mais dans la garantie de l'intérêt général. Et comment cela pourrait-il perdurer sans que le travail du fonctionnaire soit le produit d'un choix politique ?

Permettez-moi de terminer sur une note plus pessimiste. L'article 28 de la loi Le Pors permet au fonctionnaire de ne pas se soumettre à une demande qui serait illégale et menacerait l'ordre public. Juridiquement parlant, il est extrêmement rare de rencontrer ces conditions réunies. Mais arrivera peut-être un temps où l'arrivée au pouvoir d'un parti fondamentalement antidémocratique voudra requérir notre loyauté pour servir des projets qui demanderont aux fonctionnaires d'agir des discriminations d'accès aux droits, voire de produire délibérément un appareil étatique capable de mettre à mal la démocratie. Ce jour-là aura-t-on une autre possibilité de résistance que fondée sur des fonctionnaires capables de penser politiquement leur action et ses effets ?

Oui, nous sommes prêts à servir, c'est même ce qui légitime la particularité de notre position statutaire et réglementaire. Mais nous ne sommes prêts à servir un pouvoir mais à servir les valeurs d'une république démocratique et sociale.

Voilà pourquoi, il est de notre responsabilité citoyenne de revendiquer que nous ne soyons pas seulement les exécutants de consignes mais que nous cultivions une culture exigeante de l'engagement politique du fonctionnaire au service de la liberté, de l'égalité et de la fraternité.