

Anicet LE PORS
Ministre de la Fonction publique
et des Réformes administratives

Conférence à l'Institut National
d'Administration Publique (INAP),
MEXICO, 27 NOVEMBRE 1981

Mesdames, Messieurs,

Je veux tout d'abord vous remercier pour votre accueil et vous dire tout le plaisir que j'ai à vous rencontrer à l'occasion de ce voyage officiel, à l'invitation du gouvernement mexicain.

D'abord, parce que c'est pour moi une nouvelle occasion de me retrouver dans ce pays auquel je suis très attaché. Je suis venu une première fois en 1974 au C.I.D.E. —que dirigeait alors mon ami M. FLORES DE LA PEÑA, actuellement votre ambassadeur à Paris —pour un cycle de conférences sur les transferts financiers entre l'Etat et l'industrie et sur la politique de nationalisation des partis de gauche en France. Je suis revenu une

seconde fois l'année dernière à l'invitation de la Faculté d'Economie de l'Université de Mexico pour y présenter une analyse de la crise du capitalisme monopoliste d'Etat sur la base d'un livre que je venais de publier.

Ensuite, ce séjour est pour moi particulièrement important parce que c'est le premier voyage officiel sur le continent américain d'un ministre communiste du nouveau gouvernement que s'est donné le peuple français, il y a quelques mois. A ce seul titre, c'est une sorte d'évènement et je suis heureux, d'une part d'en être l'acteur, et d'autre part que le Mexique en soit la scène.

Enfin, parce que Ministre de la Fonction publique et des Réformes administratives, je suis certain que ce voyage et les échanges très riches qu'il me permet constituer une contribution importante au renforcement de nos relations déjà nombreuses et solides, notamment dans le domaine des sciences administratives.

Je veux vous dire, pour commencer, la conviction qui est la mienne qu'il n'existe pas de science administrative détachée de l'analyse concrète de l'évolution réelle des nations. L'administration, et plus généralement le secteur public, sont au coeur de l'organisation sociale des forces productives et des rapports de production. Ce sont des lieux de socialisation avancée où s'expriment et s'exacerbent toutes les contradictions du mouvement social de chaque peuple.

C'est pourquoi, si l'on peut repérer des traits communs d'un secteur public à l'autre, chaque secteur public national a son histoire qui en a façonné les traits spécifiques et ceux-ci participent à la définition de la personnalité nationale.

Ainsi, l'existence en France de 36 000 communes, soit autant que dans tout le reste de l'Europe, renvoie aux luttes du

Moyen-Age pour la conquête de franchises municipales. Ces communes constituent aujourd'hui autant de foyers potentiels de vie démocratique.

Ainsi, la création d'entreprises publiques répond à des impératifs communs liés à la crise du système capitaliste. Mais, d'un pays à l'autre, les circonstances, les modalités, et l'utilisation des nationalisations varient beaucoup. Elles peuvent être selon le cas un moyen de survie du système capitaliste ou bien un instrument pour des transformations démocratiques de l'économie nationale et de l'entreprise.

Ainsi, pour l'administration également, il existe aussi de grandes différences de conceptions et de structures entre, par exemple, l'administration américaine caractérisée par le système dit "des dépouilles" et l'administration telle que nous la concevons en France.

C'est dire que toute recherche tendant à comparer les administrations des différents pays doit, à mon avis, se fonder sur l'identification préalable des réalités et des comportements nationaux.

Cette question qui peut sembler n'être que matière à débats entre experts est en réalité actuellement en France au coeur d'une importante polémique sur les thèmes de la "politisation" ou du "noyautage" de la fonction publique, après le changement de la majorité. Je ne veux pas entrer ici dans le détail des arguments échangés, mais seulement rappeler quels sont les traits principaux de la conception nationale de la fonction publique française. Elle est essentiellement basée sur l'affirmation de trois principes.

Le premier principe est le *principe d'égalité* des citoyens dans l'accès aux emplois publics. Il est inscrit dans la Déclaration

des Droits de l'Homme et du Citoyen de la Révolution française de 1789, dont l'article 6 indique que, tous les citoyens étant égaux, ils "sont également admissibles à toute dignité, place et emploi public selon leurs capacités et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents". Cela veut donc dire que nul agent public ne peut se voir opposer sa religion, sa race, sa philosophie ou son appartenance syndicale ou politique pour accéder aux emplois publics. Le mode de recrutement par concours nous paraît être, à cet égard, celui qui offre le plus de garanties.

Le second principe est le *principe d'indépendance* des fonctionnaires vis-à-vis du pouvoir politique. Celle-ci est recherchée en France à travers le système de la carrière selon lequel on distingue: d'une part le grade auquel est associé un indice, et d'autre part la fonction qui peut connaître des changements importants au fin d'une vie professionnelle. C'est là le fondement de l'indépendance du fonctionnaire qui le met à l'abri des vicissitudes politiques, de la succession dans le temps des réformes administratives éventuellement contradictoires, ou encore des aléas liés au hasard des fonctions assumées, en lui assurant une perspective d'amélioration continue de ses conditions matérielles et morales ainsi qu'une ouverture croissante aux responsabilités à la mesure du travail, de la compétence et du dévouement à la cause publique.

Le troisième principe est le *principe de citoyenneté* du fonctionnaire. Un ancien Premier ministre des précédents gouvernements de droite en France a déclaré un jour: "Le fonctionnaire est un homme de silence; il sert, il travaille, il se tait". Cette conception du fonctionnaire —sujet ne saurait être celle d'un gouvernement de gauche, d'un gouvernement à direction socialiste et à participation communiste. Notre conception est celle du fonctionnaire— citoyen disposant de droits sociaux, syndi-

caux, et politiques avancés, susceptibles même de constituer des références démocratiques pour la société toute entière. C'est sur l'existence d'un pluralisme des convictions et des engagements, à mon avis, de fonder le principe de neutralité du service public.

C'est pourquoi je me suis attaché, dès ma prise de fonction, à prendre des mesures immédiates pour élargir tous les droits et libertés des fonctionnaires et à résoudre sur la base des trois principes que je viens d'évoquer, les principaux problèmes rencontrés. Je ne mentionnerai que quelques exemples.

Premier exemple: *le problème de la politisation de la Fonction publique*. Le système français de la Fonction publique est aux antipodes du système américain. Seules les nominations de quelques centaines de très hauts fonctionnaires sur deux millions et demi d'agents de l'Etat, sont à la discrétion du gouvernement: il s'agit des directeurs généraux, des préfets, des ambassadeurs, des recteurs d'accadémie de l'éducation nationale, etc. Pour ces très grands commis de l'Etat l'analyse est simple et repose sur deux idées.

—première idée: c'est d'abord à ces très hauts fonctionnaires de décider s'ils peuvent en conscience servir des orientations politiques différentes de celles des gouvernements qui les ont installés dans les fonctions qu'ils occupent. S'ils estiment n'*avoir* pas le pouvoir, alors il ont le devoir d'évoquer une "clause de conscience".

—deuxième idée: c'est aussi bien sûr la responsabilité du gouvernement de pourvoir les postes de la très haute fonction publique, à la charnière de la politique et de l'administration, avec les personnes les plus compétentes, les plus dévouées et les plus loyales. Les principes d'égalité, d'indépendance et de citoyenneté se trouvent ainsi strictement respectés.

Deuxième exemple: *la politique de décentralisation administrative*. La Fonction publique française est réputée centralisée et le gouvernement a décidé un vaste transfert de pouvoirs et de compétences en faveur des collectivités territoriales (régions, départements, communes). Or, ce mouvement nourrit une contradiction dont les deux termes sont:

—premier terme: la nécessité d'une définition nationale des grandes caractéristiques de la Fonction publique qu'il s'agit des modalités de recrutement, des différents corps, des rémunérations, des droits et obligations fondamentaux. C'est la préoccupation d'unité de la Fonction publique.

—deuxième terme: la volonté de décentralisation favorisant l'initiative et l'autonomie de gestion des différentes collectivités territoriales, voire à la limite leur autogestion. C'est la préoccupation de spécificité.

Unité et spécificité sont donc les deux termes d'une réforme inévitablement contradictoire. Seule une conception fondamentalement nationale permet de la maîtriser; c'est pourquoi je suis très fermement attaché à l'existence et au maintien —ce qui n'exclut pas la mise à jour— d'un Statut Général des Fonctionnaires.

Les principales caractéristiques du projet de décentralisation actuellement en discussion au Parlement français sont les suivantes:

Au niveau des *communes*, celles-ci s'administrant désormais librement, sans tutelle.

Au niveau des *départements*, c'est le Président du Conseil Général —l'Assemblée du département élue au suffrage universel— qui devient l'organe exécutif.

Au niveau des *régions*: elle devient une collectivité territoriale de plein droit représentée par une assemblée régionale élue, elle aussi, au suffrage universel. Elle a des responsabilités particulières en matière économique et sociale.

Un commissaire du gouvernement est nommé dans les départements et les régions; il représente tous les ministres et assure la direction des services de l'Etat dans les collectivités territoriales.

Les communes, départements et régions sont autorisés à prendre les mesures nécessaires à la protection des intérêts économiques et sociaux des populations qui les concernent sauf des prises de participation dans le capital des sociétés commerciales.

Troisième exemple: les *réformes administratives au sens étroit*, c'est-à-dire l'ensemble des moyens mis en oeuvre pour améliorer les relations entre l'administration et les usagers. Trois orientations guident mon action à cet égard.

En premier lieu, il faut un service public mieux assuré en luttant concrètement contre la bureaucratie.

Cela suppose une meilleure information des usagers, la recherche d'une plus grande efficacité administrative — ainsi je m'attache par exemple à établir la liste des commissions devenues inutiles— et l'étude de l'introduction des techniques nouvelles dans le travail administratif: j'ai créé ainsi une mission sur le bureaucratique qui doit me faire rapport au printemps prochain.

En second lieu, des administrés doivent être mieux protégés en veillant à renforcer le respect de la légalité dans l'exercice administratif.

J'entends ainsi développer la pratique de la procédure préalable aux décisions impliquant par exemple: l'accès au dossier, la connaissance des droits de la défense, l'obligation de motiver certaines décisions, etc..., toutes mesures permettant l'unification du droit en vigueur. Le système de contrôle doit être aménagé dans le même esprit.

En troisième lieu, les fonctionnaires et les usagers doivent être associés dans le fonctionnement de l'administration.

Jusqu'à présent le secret était la règle et la communication l'exception, désormais la formule sera inversée, l'administration doit autant qu'on le peut être transparente.

Quatrième exemple: la mise au point d'une *concertation sociale de type nouveau* entre le gouvernement et les organisations syndicales de fonctionnaires. Les relations entre le ministre de la Fonction publique et les syndicats de fonctionnaires impliquent leur large information ou leur participation à l'élaboration même des décisions. C'est pourquoi, j'ai entrepris avec ces organisations une concertation sur tous les grands dossiers de la Fonction publique. Les différentes étapes des négociations seront marquées par des relevés de conclusions signés par les différentes parties concernées et les organismes paritaires prévus par le Statut Général des Fonctionnaires verront leur rôle revalorisé.

C'est sur cette base de liberté, de responsabilité et de respect des fonctions respectives que j'entends faire converger les efforts des uns et des autres pour parvenir à une rénovation de la Fonction publique française et enrichir ainsi la conception nationale et démocratique que nous en avons.

Si j'insiste sur ce caractère national et sur la participation de l'administration française à la personnalité collective de mon

pays, c'est parce que je sais que la préoccupation nationale est aussi particulièrement vivace au Mexique. Je vois dans ce constat la cause du développement remarquable de nos relations inter-administratives.

Je sais l'importance de l'administration publique dans votre pays, l'attachement qui est le vôtre à la notion de service public, les efforts de formation qui sont accomplis dans le cadre des Universités de l'I.N.A.P. et des Instituts d'Administration des Etats, le haut niveau de développement de la science administrative qui, à cet égard, classe votre pays aux tout premiers rangs dans le monde.

J'ai donc tout lieu de me féliciter de cette situation, de la diversité et de la qualité de nos relations qu'il nous faut sans doute encore développer. Ce n'est ni le lieu ni le moment, sans doute, d'en faire un inventaire exhaustif, mais permettez-moi cependant d'insister sur quatre points auxquels j'attache un intérêt particulier.

Premièrement, il m'est spécialement agréable de constater que c'est avec le Mexique que nos relations sont les plus développées dans le domaine des sciences administratives et ce, aussi bien en ce qui concerne nos relations bilatérales qu'au plan international dans le cadre des activités de l'Institut International de Sciences Administratives.

Deuxièmement, je pense qu'il faut souligner l'ampleur des opérations de perfectionnement. En 15 années, 260 fonctionnaires mexicains ont suivi le cycle long de l'Institut International d'Administration Publique (I.I.A.P.) et une centaine le cycle court. Il faut croire qu'ils n'en ont pas gardé un mauvais souvenir puisque je sais que des anciens élèves ont engagé un processus en vue de constituer une association que je veux saluer et qui peut être assurée de ma sympathie.

Troisièmement, les échanges d'expériences au niveau des hautes fonctions publiques de nos deux pays ont connu un succès incontestable, notamment à travers les colloques, impulsé directement par M. le Président de la République du Mexique et ses plus proches collaborateurs. Je me propose d'ailleurs — si vous en êtes d'accord évidemment — de participer au prochain colloque qui aura lieu à Mexico en juillet 1982 sur le thème vraiment international de "Bureaucratie et société".

Quatrièmement, la diversification de nos relations de coopération m'apparaît également hautement souhaitable entre les différents lieux où se développent en France et au Mexique des activités et recherches en Sciences administratives. Les discussions que j'ai eues au cours de ce séjour m'en ont déjà convaincu.

Talles sont, Mesdames, Messieurs, les quelques idées que je souhaitais évoquer devant vous.

Ma conviction est que la vie administrative et l'activité des fonctionnaires contribuent directement à forger la personnalité des nations. Il y a toujours une conception nationale caractéristique de la fonction publique et de l'administration dans chaque pays.

L'importance du caractère national partagé par le Mexique et par la France révèle entre nos deux administrations des traits communs: le sens de l'intérêt national, le souci du développement des sciences administratives, la volonté décentralisatrice, le goût des relations internationales. Mais aussi des différences qui ne contredisent pas de réelles affinités culturelles.

La conception française de la fonction publique vise avant tout à faire du fonctionnaire français un citoyen à part entière et non un sujet grâce à la mise en oeuvre des trois principes: l'égalité dans l'accès aux emplois publics, l'indépendance vis-à-

vis du pouvoir politique, la citoyenneté par le bénéfice de droits et de garanties étendus. Par là, j'estime que la Fonction publique peut être considérée non comme un modèle d'organisation sociale généralisable à l'ensemble de la société, mais du moins comme une grande référence de société.

C'est à partir de cette conception que je m'efforce d'impulser le changement dans la Fonction publique française, qu'il s'agit de la mise en oeuvre de la politique de décentralisation entreprise par le Gouvernement, de la conception de réformes administratives pour faire reculer la bureaucratie et la technocratie, du développement avec les organisations syndicales de fonctionnaires d'une concertation sociale de type nouveau.

Il y a de grandes perspectives pour la coopération franco-mexicaine dans le domaine de l'administration. Nos deux pays se sont très souvent rencontrés sur les mêmes positions dans les instances internationales spécialisées. Les activités communes de perfectionnement des fonctionnaires peuvent faire état d'un bilan impressionnant. Les colloques organisés en commun sous l'impulsion directe de M. José LOPEZ PORTILLO, Président de la République du Mexique, connaissent un succès croissant. Enfin, j'ai pu me rendre compte au cours de mes entretiens au Ministère de l'Intérieur et avec M. Alejandro CARRILLO CASTRO, Coordonnateur des Etudes Administratives de la Présidence de la République Mexicaine, que les potentialités de développement de notre coopération, étaient considérables.

J'ai donc une grande confiance dans nos relations et je peux vous assurer, aussi bien pour des raisons d'attachement personnel qu'en raison des responsabilités gouvernementales qui sont les miennes aujourd'hui, que je ferai tout ce qui est en mon pouvoir pour donner aux relations entre la France et le Mexique dans le domaine des échanges administratifs un caractère exemplaire.