



LES FORUMS
DE LA MUTUALITÉ TERRITORIALE

21 OCTOBRE 2004



À LA MAISON DE LA MUTUALITÉ (PARIS)

SERVICES PUBLICS L'EUROPE IMPOSE-T-ELLE UN MODÈLE ?

**Logiques françaises de service public
face aux logiques européennes
de service universel**

LES ACTES

LES ACTES

Logiques françaises de service public face aux logiques européennes de service universel

p.5 à p.12 > **Comment produire du service public français dans un contexte européen ?**

p.13 à p.16 > **Débat**

p.17 à p.28 > **Débat avec la salle**

p.29 à p.34 > **Les statuts territoriaux en Europe**

p.35 à p.38 > **Débat**

p.39 à p.52 > **Débat avec la salle**

Animation des débats par Dominique DURAND, Journaliste

Gérard LEBLANC

vice-président de la Mutuelle Nationale des Fonctionnaires des Collectivités Territoriales

Nous arrivons au terme de notre engagement avec la tenue de ce second forum et la sortie prochaine d'un livre retraçant l'histoire de la fonction publique territoriale.

Nous ne voulions pas seulement nous retourner sur le passé, nous tenions à projeter ce passé dans l'avenir. C'est ce que nous avons fait lors du premier forum en mettant en perspective l'activité territoriale et la citoyenneté.

Le 14 mai dernier, dans cette salle, le conseiller d'État Rémi Schwartz faisait remarquer à l'auditoire, je le cite : « La vraie spécificité française est non pas l'existence d'une fonction publique mais sa répartition entre ce qui relève de la fonction publique d'État et ce qui relève de la fonction publique territoriale » et d'ajouter : « Le Traité, la pratique de la Commission européenne tout comme celle de la jurisprudence de la Cour de Justice européenne traitent spécifiquement les personnes publiques parce qu'elles répondent à d'autres considérations que celles qui découlent du simple jeu des lois du marché ».

À ce moment, le débat aurait pu être lancé, mais c'est à présent que nous abordons la question européenne. Tout d'abord, je voudrais présenter les excuses des quelques intervenants retenus en toute dernière minute et, d'autre part, préciser que nous avons essayé de calibrer les calendriers des forums de manière à ce que le thème de l'Europe vienne après les élections européennes, mais nous ne savions pas à ce moment-là qu'il y aurait un référendum sur le traité constitutionnel - ce qui nous pose effectivement quelques problèmes au niveau des intervenants.

Louis FONTAN

administrateur de la Mutuelle Nationale Territoriale

Il faut le dire, c'est par la détermination des deux présidents des deux mutuelles de la fonction publique territoriale qu'auront pu se tenir en 2004, le 14 mai et le forum de ce jour, que vous honorez de votre présence, que vous soyez intervenants ou auditeurs.

Je dois à la vérité d'ajouter que l'organisation de ces deux forums par la MNFCT et par la MNT a bénéficié du précieux concours du CNFPT (Cnfpt siège et délégation de la première couronne), concours sans lequel il aurait manqué à ces deux journées le label officiel de la formation à laquelle les acteurs du service public sont indéfectiblement attachés par nature dans le but de toujours mieux servir.

Que soient également remerciés nos partenaires naturels, l'Association des Maires de France, la CNRACL, la CSE (Coopération sociale européenne), le site Internet e-fonctionnaires.com, la Gazette des communes des départements et des régions, la Caisse Nationale de Prévoyance, la Banque Fédérale Mutualiste, la GMF.

L'histoire retiendra que tous se sont unis pour que soit commémorée, à l'aube du XXI^e siècle et avec tout l'éclat qui appartient à la pensée républicaine, la conjonction favorable de trois anniversaires : les vingt ans du statut de la fonction publique territoriale, les soixante-dix ans de la MNFCT, les quarante ans de la MNT.

Ainsi Aimé Bellina, Président de la MNT et Alain Pouchol, Président de la MNFCT, dans la lignée de leurs prédécesseurs, auront-ils permis au devoir de mémoire de s'exercer à la démocratie locale et sociale mais aussi les actes, les écrits de ces deux journées de forum resteront. Puissent-ils témoigner pour les générations futures, de ce qui aura été, en ces temps de grandes mutations, notre préoccupation, notre réflexion et surtout notre espoir en l'avenir de la fonction publique territoriale.

Dominique DURAND

journaliste

C'est à moi que revient l'honneur d'animer ce débat

Nous allons d'abord écouter un exposé, une grande leçon, si Pierre Bauby m'autorise à employer cette formule. Nous aurons ensuite un certain nombre de témoins, d'acteurs que nous privilégions un peu autour de cette tribune mais qui n'ont pas, eux-mêmes, préparé un exposé. Notre principe est surtout d'établir une discussion entre nous pendant toute la matinée et puis sur un autre sujet cet après-midi.

COMMENT PRODUIRE DU SERVICE PUBLIC FRANÇAIS DANS UN CONTEXTE EUROPÉEN ?

Introduction

Pierre BAUBY

responsable du Comité de liaison sur les Services d'intérêt général (CELSIG), membre du Conseil scientifique d'Europa.

Merci de votre invitation à venir resituer les grands enjeux d'avenir de la fonction publique territoriale et de la Mutualité dans le contexte européen.

On voit bien aujourd'hui que l'on ne peut plus parler de fonction publique, ni d'action publique, ni de collectivités territoriales sans prendre en compte aussi la dimension européenne.

De ce point de vue-là s'ouvre un nouveau champ de réflexions, d'actions et de batailles à mener pour promouvoir un certain nombre d'idées, de valeurs et de conceptions.

Je vais essayer, de donner un certain nombre de points de repères, de montrer une toile de fond sur les rapports entre service public et Europe, en partant des deux questions qui sont posées :

- comment produire du service public français ou en France dans le contexte européen ?
- service public, l'Europe impose-t-elle un modèle ?

Je voudrais traiter ces questions, non pas comme spécialiste de la Mutualité ou de la fonction publique territoriale, mais plutôt comme généraliste des services publics en Europe. Et il est vrai que les activités du Comité Européen de liaison sur les Services d'intérêt général et de l'Association Europa, dont je suis membre du Conseil scientifique, sont vraiment ancrées sur ces enjeux-là.

Quand on regarde la situation des services publics en Europe, de ce point de vue-là, quel est le constat ?

Le service public en France recouvre une grande diversité de réalités : cela va de l'état civil et des services régaliens jusqu'à l'énergie, les transports, les communications en passant par la santé et l'éducation, etc.

C'est donc un champ extrêmement large et vaste d'enjeux de réalités et au plan européen, cette même diversité ou plus exactement ces mêmes diversités se retrouvent.

Diversité de termes : nous parlons de service public pour désigner ce champ extrêmement large. D'autres pays européens, avec leur histoire, leur culture, leurs traditions, leurs institutions n'ont pas forcément l'équivalent.

Ils emploient parfois des termes complémentaires pour désigner des sous-réalités et parfois même ils n'ont pas l'équivalent.

L'Europe en se construisant forge aussi des nouveaux mots pour arriver à se comprendre et c'est pour cette raison que l'Europe parle de « services d'intérêt général » pour désigner le champ très large que nous désignons, nous, par « service public », et de « services d'intérêt économique général » pour désigner le champ plus restreint de ce que nous appelons, nous, en France, « les services publics marchands » ou « les services publics à caractère industriel et commercial ».

Le mot économique est essentiel et nous verrons, dans les enjeux qui sont posés aujourd'hui, qu'il n'a pas le même sens que celui qu'il avait quand il a été écrit en 1957 dans le Traité de Rome puisque c'est de là que vient ce concept.

Diversité de doctrines : nous avons, en France, une doctrine extrêmement forte, solide du service public, une doctrine juridique avec les fameux principes du Conseil d'Etat : égalité, continuité, adaptabilité.

Nous avons également une doctrine économique tout à fait essentielle, forgée en grande partie en France : la théorie du monopole naturel, des biens publics, de la tarification au coût marginal etc... Nous avons aussi en France une doctrine politique du service public. On entend souvent l'expression : le service public, c'est la République !

D'autres pays n'ont pas la même histoire, la même culture et n'ont pas forcément une doctrine aussi forte et établie qu'en France. Dans beaucoup de pays, le service public est défini, conçu, de manière très pragmatique pour désigner un certain nombre de biens, de services mis à disposition des populations, en particulier au plan local.

Nous avons du mal à nous entendre. Nos référents étant différents.

Différence et diversité aussi en matière d'autorités publiques responsables : nous avons, en France, des services publics nationaux (éducation, santé, énergie, transports, communications) définis, organisés, conçus au plan national. Et puis des services publics locaux dépendant des collectivités territoriales avec des compétences croissantes données aux communes, aux départements et aux régions, du fait de la décentralisation,.

D'autres pays n'ont pas la même réalité, pas la même histoire et en particulier les Etats fédéraux. L'Allemagne et beaucoup d'autres pays européens sont des Etats fédéraux, ce qui veut dire que la compétence de base est donnée d'abord à l'échelon local et régional avant d'être confié à l'état fédéral, ce qui génère évidemment des différences de réalités et de responsabilités en la matière.

Différence et diversité aussi de type d'acteurs concernés : nous avons, en France, deux grands modèles : les entreprises publiques nationales, les régies municipales ou la gestion directe par une collectivité, et puis la délégation de service public à des entreprises privées. Ce double modèle, cette grande diversité (gestion par des entreprises publiques ou par des entreprises privées, ou par des sociétés d'économie mixte ou par des associations ou par l'économie sociale et coopérative), se retrouvent peu ou prou dans tous les pays européens.

Par conséquent, quand on regarde la photographie des services publics en Europe, ce qui frappe en premier aperçu, ce sont les diversités et on peut s'inquiéter et se demander si cette Europe en construction va être capable de s'y retrouver en matière de service public.

Néanmoins, je crois profondément que derrière, par de là, et dans ces diversités existe une profonde unité.

Dans tous les pays européens, - ce qui est le résultat d'une histoire sur une longue période -, pour le même type d'activités, services régaliens, éducation, santé, culture, énergie, transports, communications, les autorités publiques nationales ou locales ont estimé qu'elles ne pouvaient pas relever exclusivement du droit commun de la concurrence, ou des logiques de marché, mais qu'elles devaient relever de règles particulières dans trois objectifs que l'on retrouve, avec des mots différents et des formes différentes, dans tous les pays européens.

- Premier objectif : garantir l'accès de chaque habitant à des biens ou des services essentiels, garantir, en quelque sorte, l'exercice des droits fondamentaux de la personne.

- Deuxième objectif : que nous vivions ensemble, dans la même commune, dans le même département, la même région, la même France et aujourd'hui la même Europe, fait que nous n'avons pas que des droits individuels mais aussi des règles de lien social, de vivre ensemble, des rapports d'égalité et de solidarité entre nous.

Et cette dimension, présente en permanence dans les services publics d'égalité d'accès, de solidarité, de cohésion, est présente là aussi dans tous les pays européens selon des modalités diverses.

- Troisième objectif : nous ne sommes pas que des individus vivant ensemble aujourd'hui, nous avons le souci de l'avenir et du long terme, nous avons le souci des générations futures, on dit aujourd'hui du développement durable pour employer des formules générales. Ce souci est aussi présent dans les services publics parce que autant le marché est efficace sur le court terme, autant il est myope sur le long terme.

Il y a donc **diversité et unité**, et cette unité fait que le traité européen actuel parle, à propos des services d'intérêt général, de valeurs communes à l'ensemble des pays européens.

Cette reconnaissance de valeurs communes est, me semble-t-il, importante.

Unité, diversité, comment l'Europe s'est-elle occupée des services publics ?

1 > Il y a une première période de 30 ans allant de 1957, le Traité de Rome, jusqu'à 1986, l'Acte unique, 30 ans, dans laquelle l'Europe qui se construit est celle d'un marché commun.

On élimine les obstacles aux échanges de marchandises ; c'est l'objectif de ce qui se fait ensemble dans cette première période, Communauté économique européenne, Marché commun.

Chaque pays a organisé ses services publics, les a construits, édifiés dans le cadre de son histoire nationale avec ses traditions et ses origines.

Un consensus fonde le traité de Rome entre les six pays, puis les neuf et les douze : l'Europe ne se mêle pas des services publics pendant cette première période. Chaque État continue à organiser et à gérer ses services publics en fonction de son histoire, de ses traditions, de ses institutions.

Dans cette période, l'Europe n'a pas de compétences explicites en matière de services publics.

2 > En 1986, se produit un changement : l'Acte unique. Cela passe à peu près inaperçu en France, on a parlé de Maastricht puisqu'il y a eu un référendum mais non de l'Acte unique parce qu'on est en période de cohabitation ; un consensus s'est établi entre le Président de la République, François Mitterrand et le Premier ministre

Jacques Chirac pour ne pas trop en parler puisque ce sont des sujets qui peuvent créer des problèmes. Pourtant, en ce qui touche les services publics, l'Acte unique est décisif car il concerne les quatre grandes libertés de circulation : si la circulation des marchandises est acquise depuis le Traité de Rome avec la suppression progressive des droits de douane, la circulation des hommes, des capitaux et des services est à réaliser.

La liberté de circulation des services devient un objectif à part entière, du Marché Unique et ce qui veut dire que compétence est donnée à la Communauté Européenne de faire le marché unique dans chacun des domaines de services.

À partir de là, l'Europe va engager l'eupéanisation des services publics, tout au moins de ceux qui sont cités dans le Traité de Rome : les services d'intérêt économique général, c'est-à-dire, les communications, les transports et l'énergie.

Ce processus d'eupéanisation qui s'engage tient au constat que chaque pays a construit son modèle, son organisation séparément, mais si l'on veut faire le marché unique, il faut mettre en oeuvre des logiques d'intégration européenne.

Quelle logique d'intégration européenne va prendre la Communauté Européenne ?

Elle est assez simple et figure dans le stock juridique du Traité de Rome et de l'Acte unique : c'est le principe d'éliminer les obstacles aux échanges en introduisant de la concurrence dans le marché unique.

La réponse est simple, voire simpliste, mais elle a le mérite de la clarté, et d'être une logique s'appuyant sur 30 ans de construction et d'intégration européenne et essayant de l'appliquer aux services et en particulier aux services publics.

En outre, dans ces domaines de l'énergie, des transports ou des communications, dans nombre des quinze pays européens, ces services fonctionnent plutôt mal, ni modernisés, ni efficaces, ils donnent peu de satisfaction.

Ainsi par exemple, la poste italienne était connue pour la lenteur de transmission des lettres quand elles arrivaient.

La France de ce point de vue faisait plutôt exception avec le TGV, le programme nucléaire, le Minitel etc, montrant ainsi des efforts de modernisation et d'efficacité qui étaient loin d'être partagés en Europe.

En outre, on considère que la concurrence non seulement casse les frontières et fait le marché unique, mais en plus elle va inciter ces monopoles endormis à se moderniser quelque peu.

L'aiguillon de la concurrence est là pour inciter à l'efficacité.

C'est donc la convergence de deux démarches dans une réponse simple qui va guider, depuis 1986, toutes les logiques d'intégration européennes en matière de services publics.

Tout ceci se situe dans un contexte précis qui est la fin des années 80, et le début des années 90, contexte marqué non seulement par l'intégration européenne mais également par toute une série d'autres facteurs :

- > les mutations technologiques, plus ou moins importantes selon les secteurs mais qui partout amènent à redéfinir la manière d'organiser les services publics ;
- > l'internationalisation et l'intégration européenne dont on voit bien qu'elle est essentielle puisque dans l'énergie, les transports et les communications et les marchés eux-mêmes, les réflexions se placent de plus en plus à l'échelle européenne, mondiale, internationale ;
- > la diversification des besoins et de la demande avec cette insistance sur le service sur-mesure, adapté aux besoins de chacun, sur la qualité, ce qui est nouveau par rapport à l'histoire où l'on avait essentiellement le principe d'égalité ;
- > les dysfonctionnements des modes antérieurs d'organisation et de fonctionnement : ainsi en France, notre système énergie-transport-communications n'était pas aussi parfait qu'on aurait pu le penser. Il y avait par exemple régulièrement des ponctions sur les factures de téléphone ou d'électricité de chaque Français par le Ministère des finances pour alimenter son budget qui ne correspondaient pas forcément à des objectifs et à des missions de service public ;
- > des stratégies d'acteurs, entreprises ou groupes financiers, dont le métier est de gagner de l'argent, qui considèrent que les monopoles aujourd'hui sont dépassés et qui veulent avoir la possibilité d'écrémer le marché, c'est-à-dire pouvoir venir concurrencer ces anciens monopoles dans les zones et les activités les plus rentables pour faire leur métier d'entrepreneurs. On va retrouver les mêmes groupes qui vont étendre leur activité dans les télécommunications, les transports, l'énergie etc ;
- > l'influence des idées néolibérales des années 80-90, époque de Mme Thatcher, de Ronald Reagan ; on voit bien que cette foi dans les vertus de la concurrence est décisive dans le contexte qui va amener à cette politique de libéralisation des services publics.

Néanmoins on s'aperçoit rapidement que la concurrence libre et parfaite des manuels d'économie ne peut pas

exister mais que c'est une concurrence forcément oligopolitique, une concurrence entre 3 ou 4 acteurs majeurs à côté des petites entreprises.

Or cette concurrence-là a des spécificités ; elle n'est pas à l'abri d'ententes, de partages de marchés, au détriment du consommateur alors que l'introduction de la concurrence est censée être faite pour le plus grand bien du consommateur.

La concurrence survalorise le court terme sur le long terme ; le marché est myope à long terme. Autant il peut donner de l'efficacité à court terme, autant pour prévoir les investissements à 10, 20, 30 ans de durée de vie, il n'est pas efficace d'où la nécessité qu'une action publique complète et accompagne les règles du marché.

La concurrence privilégie les gros consommateurs sur les petits tout simplement parce que les gros consommateurs ont un pouvoir de négociation, et de marché que n'ont pas les petits, ce qui génère une différenciation croissante entre les deux.

La concurrence en tant que telle ne prend en compte ni les questions d'aménagement du territoire ni les externalités en matière d'environnement, il faut une action publique pour contraindre à prendre en compte ces aspects là.

Enfin, **le premier domaine sur lequel porte de la concurrence, c'est l'emploi**, que ce soit le volume d'emplois ou les conditions d'emploi.

La logique européenne, enclenchée au milieu des années 80 et introduisant de la concurrence pour casser les frontières et pousser l'efficacité, suscite des réactions croissantes des mouvements syndicaux, des mouvements sociaux, des gouvernements, d'un certain nombre d'acteurs. Ainsi en 1993, le gouvernement français a déposé un mémorandum à la Commission Européenne pour demander l'élaboration d'une charte du service public pour qu'il n'y ait pas que la concurrence mais également une conception européenne.

3 > Tout ceci amène à une troisième période qu'on peut intituler : « Vers une conception européenne », expression à laquelle d'ailleurs on pourrait ajouter un point d'interrogation puisque c'est en fait tout l'objet du débat d'aujourd'hui.

> Premier élément, le Traité de Maastricht de 1991. C'est l'aboutissement de la logique économique avec non seulement l'union économique et monétaire, la monnaie unique, la banque centrale unique et indépendante mais aussi de nouvelles politiques communes : protection des consommateurs, réseaux transeuropéens, citoyenneté européenne, etc.

Ces débats ont eu lieu au moment du Traité de Maastricht, sur ce Traité à double dimension mais qui, en même temps, ouvre des voies à justifier les services publics sur le fond et les objectifs.

> Deuxième élément qui intervient au début des années 1990, la saisie de la Cour de Justice des Communautés Européennes chargée d'interpréter le traité en cas de conflit ou de divergence entre les acteurs : cette saisie concerne les services d'intérêt économique général.

Jusqu'à là, elle n'était pas saisie, puisqu'il n'y avait pas de politique européenne mais cela commence dans le domaine postal avec l'arrêt Corbeau : l'affaire est assez simple. Elle se situe à Liège où un entrepreneur veut concurrencer la poste belge qui a un monopole national pour ramasser et distribuer le courrier dans la ville de Liège. Il propose un timbre moins cher que celui de la poste nationale, arguant du fait que le monopole de la poste belge est suranné et contraire au Traité de Rome et à l'Acte unique.

La poste belge porte plainte et la Cour de Justice tranche en disant : si le monopole de la poste belge est justifié par le fait de compenser ses déficits dans les zones peu denses, isolées par des bénéfices dans les zones denses comme à Liège, ce monopole n'est pas contraire au Traité quelle que soit la logique de concurrence du traité.

Elle interdit donc à M. Corbeau de ramasser et distribuer le courrier à Liège pour des raisons d'équilibre économique du service public, du service d'intérêt économique général en l'espèce.

Il existe de nombreux autres exemples de la prise en compte de cette logique extrêmement importante de la construction européenne par la jurisprudence de la Cour de justice.

En France, nous avons la jurisprudence du Conseil d'Etat, de la Cour de Cassation mais c'est sans commune mesure avec la création de normes juridiques par la Cour de Justice des Communautés Européennes, celle-ci est une des composantes à part entière de l'intégration européenne.

> Enfin troisième élément, il existe de nombreuses initiatives d'acteurs, gouvernements, entreprises, syndicats, mouvements sociaux etc. qui jouent un rôle pour essayer de peser sur l'avenir des services publics en Europe.

En juin 1997, Traité d'Amsterdam, nouvel amendement au Traité de Rome avec un nouvel article, l'article 16, qui parle des services d'intérêt économique général et énonce trois principes :

- > les services d'intérêt économique général correspondent à des valeurs communes ;
- > ils contribuent à la cohésion sociale et territoriale de l'Union ;
- > l'Union et les états membres doivent viser à ce qu'ils puissent accomplir leur mission.

Ces dispositions ne donnent pas en tant que tel la base d'un droit dérivé européen positif de promotion des services publics mais, au moins, cela donne une reconnaissance plutôt positive alors que jusque-là, ils n'étaient considérés que comme des exceptions au principe de concurrence.

L'étape suivante, dans la formalisation des textes, le Conseil Européen de Nice en décembre 2000 proclame la Charte des Droits Fondamentaux de l'Union européenne, mais il ne fait que la proclamer. En effet à l'époque, elle n'est pas intégrée dans le traité et n'a donc pas force juridique, en raison des divergences entre les états. Cette charte des Droits fondamentaux comporte un article 36 reconnaissant l'accès aux services d'intérêt économique général sans ouvrir un droit européen nouveau, ni garantir cet accès. Elle n'a donc pas d'aspect contraignant puisque, la charte n'étant pas intégrée au Traité, elle n'a pas une force juridique évidente à l'époque. Mais c'est la première fois que dans une déclaration internationale des droits de la personne, un article est consacré aux services publics.

Dans nos chartes de droits fondamentaux français, il n'y en a pas, en France, de dispositions garantissant les droits en la matière.

À partir de 1995, 1996, on voit apparaître un certain nombre d'initiatives.

La Commission européenne elle-même accepte de sortir du domaine sectoriel pour engager une réflexion transversale avec des communications intitulées « Les services d'intérêt général en Europe » : une première en 1996, une deuxième en 2000, un rapport en 2001, un livre vert en 2003 et un livre blanc en 2004.

Il est intéressant de voir toutes les évolutions que comportent ces textes de 1996 à 2004 au fur et à mesure des débats.

La Cour de Justice européenne continue à émettre des jugements et progressivement à construire des normes juridiques avec pour corollaire la création d'une insécurité juridique pour tous les acteurs : on ne connaît pas à l'avance le résultat d'un jugement, et, lorsqu'il y a une jurisprudence, la Cour de Justice peut à tout moment la modifier, l'amender voire l'inverser ce qui s'est déjà produit dans un certain nombre de domaines.

Lors de chacune de leur réunion en 2000 et en 2001, les chefs de gouvernement des conseils européens manifestent le souhaite que les règles actuelles sectorielles soient complétées par des règles transverses permettant de garantir un certain nombre de normes juridiques applicables à l'ensemble des services d'intérêt général.

Où en sommes-nous aujourd'hui ?

On constate toujours des déséquilibres entre le droit de la concurrence, qui continue à être le droit moteur de l'intégration européenne, et les objectifs d'intérêt général qui continuent à relever du principe de la règle de l'exception. En règle générale celle-ci vient au second plan dans les rapports entre normes européennes.

Ceci créer des incertitudes, des insécurités juridiques d'une part sur la hiérarchie des normes communautaires et d'autre part sur le champ de compétence de l'Union européenne.

Dans le Traité ainsi que dans le projet de Traité constitutionnel, les textes ne parlent que de « services d'intérêt économique général » et donc la seule compétence dont dispose l'Union européenne concerne ces services d'intérêt économique général.

La question est de savoir ce qui est économique et ce qui ne l'est pas.

En 1957, le consensus existait et il n'était pas défini dans les textes, que l'éducation, la santé, n'étaient pas économiques.

Aujourd'hui, qui est capable de prétendre que l'éducation, la santé n'a pas d'aspect économique ? La Cour de justice, elle-même saisie, donne une définition extrêmement extensive de l'économique !

Aujourd'hui, ce qui est admis comme ne relevant pas de l'économique par la Cour de Justice et par les débats européens, c'est d'une part le régime de protection sociale de base et d'autre part l'éducation obligatoire. Tout le reste est considéré comme économique par la Cour de Justice et par les instances européennes. Ce qui veut dire que tous les régimes complémentaires ont aujourd'hui potentiellement vocation à être soumis aux règles d'ensemble du Traité, et vocation donc, d'abord et avant tout, aux règles de concurrence. C'est cette logique-là qui s'étend progressivement.

Enfin, la troisième incertitude est de nature économique, car il ne s'agit pas simplement de parler de services publics mais aussi d'avoir les moyens économiques et financiers de mettre en oeuvre les objectifs définis. C'est toute la question des moyens économiques du financement des services publics qui est posée avec, là aussi, une grande incertitude sur le plan européen.

Quatrième grand type d'incertitude, c'est le fameux principe européen de subsidiarité.

C'est un principe de répartition des compétences qui consiste en particulier à dire : on ne donne comme compétences au niveau européen que ce que le niveau européen est plus efficace à faire que chacun des états agissant séparément. C'est un principe de limitation des compétences européennes mais, en même temps, les institutions européennes, comme d'ailleurs toutes les institutions, cherchent sans cesse à étendre leur champ de pouvoir et de compétences, de sorte que le principe de subsidiarité est régulièrement en cause.

Ainsi, on voit par exemple des projets de la Commission européenne prévoyant de décider au plan européen la manière d'organiser les services de transports urbains dans chacune des grandes villes. C'est une absurdité, a priori, au regard du principe de subsidiarité. **L'Europe n'apporte pas forcément une valeur ajoutée en s'occupant de l'organisation des bus dans les villes**, dans la mesure où les rapports de proximité sont essentiels pour avoir un service adapté.

Cependant cette tendance existe et le principe de subsidiarité est un enjeu important.

Enfin la cinquième grande incertitude est politique : quelle sera la place demain des services d'intérêt général dans l'intégration européenne ?

Il faut ajouter une différence dans le rythme du droit dérivé. Les directives sectorielles continuent à avancer, secteur par secteur, au fur et à mesure que les mesures transverses d'accompagnement sont prises souvent avec un décalage.

Enfin, autre élément complémentaire qui n'est pas encore en application mais qui est le résultat des travaux de la commission et de la conférence intergouvernementale, qu'en est-il du projet de Traité constitutionnel ?

Tout d'abord, l'intégration de la charte des droits fondamentaux dans le Traité, dans la Constitution.

La deuxième partie du projet de Traité constitutionnel (l'article 36) serait intégrée dans le Traité constitutionnel et aurait force de loi.

Ce n'est pas négligeable, même si les Britanniques ont fait rajouter un article qui précise qu'il n'y a pas de droit européen nouveau, parce que la formulation de l'article 36 à savoir : « l'Union reconnaît et respecte l'accès aux services d'intérêt général tel qu'il est prévu par les dispositions nationales » veut dire qu'il y aurait justiciabilité de cet article et que l'Union serait contrainte de respecter les objectifs de service public définis par chaque État, y compris en France par la France.

Par conséquent, il y aurait conflit de droit entre cet article 36, en tout cas la Charte, et les autres principes du Traité.

Autre élément, l'article 16 du Traité d'Amsterdam, qui devient l'article 3-122, est renforcé avec trois points de vue :

> Il est mis au début de la troisième partie du Traité, à savoir celle qui décrit les politiques de l'Union européenne comme clause d'application générale. En droit, cela veut dire que cette clause d'application générale s'applique à tous les articles se situant après elle ; par conséquent, elle doit potentiellement s'appliquer à toutes les politiques de l'Union européenne décrites après, y compris à la politique de concurrence et de marché intérieur.

> Sont rajoutées dans cet article, des références explicites au principe de subsidiarité : essayer de garantir les pouvoirs des Etats pour décider, organiser, fournir, faire exécuter et financer les services d'intérêt économique général.

> Enfin troisième élément clé, cet article est complété par l'expression : « la loi européenne définit ces principes et fixe ces conditions permettant aux services d'intérêt économique général d'accomplir leur mission ». Ainsi cet article, tel qu'il est rédigé, donne comme mission de faire du droit dérivé, une loi européenne pour définir des principes et des conditions.

Cela ne règle rien en tant que tel mais cela crée les conditions d'une part, pour essayer de construire et de solidifier une conception européenne des services d'intérêt économique général et d'autre part, pour effectivement donner des garanties qui n'existent toujours pas aujourd'hui.

Je voudrais maintenant revenir au débat européen lancé par le livre vert du 25 mai 2003.

Le livre vert sur les services d'intérêt économique général a ouvert le débat européen en posant 30 questions à tous ceux qui ont voulu s'exprimer.

300 réponses ont été obtenues et toutes mises sur le site Internet de la Commission, par application du principe de transparence, et désormais un débat européen s'enclenche.

Les questions étaient assez ouvertes sur l'avenir des services d'intérêt général, sur le contenu des politiques européennes, sur la manière d'intervenir, législation sectorielle ou cadre juridique général.

Le Parlement européen s'est prononcé avec un rapport de Philippe Herzog au mois de janvier 2004, de même le Conseil Economique et Social Européen et le Comité des Régions. Tous les acteurs européens s'étant prononcés, la Commission européenne en a sorti un livre blanc. Sur la base du débat, la Commission européenne propose des perspectives et des orientations pour l'avenir, voire même, le cas échéant, des politiques.

Le livre blanc avance neuf principes européens pour justifier, légitimer et fonder des services d'intérêt économique général, ce qui est loin d'être négligeable. Ces principes sont définis en positif. Ils doivent :

- > être organisés et régulés aussi près que possible des citoyens : le principe de subsidiarité doit être rigoureusement respecté.
- > combiner les mécanismes du marché et les missions de service public.
- > assurer la cohésion économique, sociale et territoriale et l'accès universel, ce qui renvoie au concept européen de service universel qui est la garantie d'accès de chaque habitant à des services clairement définis. Ni la cohésion, ni la préparation de l'avenir et du long terme ne sont visés par le service universel, mais ce sont tout de même des garanties minimales qu'il peut être intéressant de concrétiser.
- > maintenir un niveau élevé de qualité et de sécurité.
- > garantir les droits des consommateurs et des usagers. Les services publics sont faits pour répondre à des besoins et qu'il y ait des garanties semble tout à fait pertinent.
- > évaluer le fonctionnement des services ; cette problématique est décisive parce que l'introduction progressive de la concurrence se fait aujourd'hui sans évaluer les effets des mesures antérieures. Qu'il y ait une véritable évaluation pluraliste et démocratique serait évidemment quelque chose d'important.
- > respecter la diversité des services et des situations : il est vrai qu'il y a des enjeux extrêmement divers selon les secteurs, les pays ou les activités qui doivent être pris en compte.
- > accroître la transparence, ce qui conduit à essayer de répondre à la question posée au début, à savoir : l'Europe impose-t-elle un modèle en matière de services publics ?

S'il y a un élément que l'Europe impose aujourd'hui, c'est bien le principe de transparence : si un état, un pays, une autorité publique nationale, régionale ou locale dit, décide que telle ou telle activité relève des principes de service public, il faut que cela soit clairement défini, que les objectifs soient clairement affichés et définis. Ce principe de transparence, qui implique qu'on ne peut pas parler de service public en général mais qu'il faut en parler sur la base d'objectifs clairs et définis, est un principe aujourd'hui imposé par la construction européenne.

- > assurer la sécurité juridique, dans la mesure où on en est loin, je pense que c'est un objectif positif.

Le livre blanc continue par huit orientations, c'est-à-dire des propositions pour l'avenir :

- > réexaminer la faisabilité d'une loi-cadre relative aux services d'intérêt économique général lors de l'entrée en vigueur du Traité constitutionnel ; si ce dernier est ratifié par chaque Etat membre, il n'entrera en application qu'en 2008 – 2009, mais la Commission prévoit de faire tout de même un rapport sur la question fin 2005.

- > clarifier et simplifier le cadre juridique relatif à la compensation des obligations de service public ; quand il y a des obligations de service public - puisqu'en général cela génère des surcoûts -, comment financer, comment compenser ces obligations ? Là on est en plein cœur des débats européens et d'un deuxième principe complémentaire, celui de la proportionnalité.

L'Union européenne accepte les compensations d'obligations de service public clairement définies, à condition qu'il n'y ait pas surcompensation et donc qu'il n'y ait pas, sous couvert des services publics, des subventions venant fausser la concurrence pour d'autres, dans d'autres secteurs ou d'autres activités.

La compensation est acceptée, la surcompensation est interdite, tout le problème bien sûr consiste à savoir comment apprécier ce qui est accepté de ce qui ne l'est pas.

Le pouvoir aujourd'hui est donné. Les textes donnent aujourd'hui pouvoir à la Commission européenne de décider. Le débat porte sur ce que les textes européens appellent « les aides d'Etat » mais que la jurisprudence de la Cour de Justice européenne est venue complexifier, en disant que dans certains cas, très stricts, il n'y a pas forcément « aide d'Etat », et donc, pas forcément à demander l'autorisation à la Commission européenne.

C'est un domaine dans lequel des projets sont en cours de discussion.

- > fournir un cadre clair et transparent pour le choix des entreprises ; c'est tout le débat de la liberté de choix pour les autorités publiques qui décident d'objectifs et de missions de service public et du mode de gestion de leurs services publics.

Aujourd'hui il existe une relative liberté de choix entre la gestion directe en régie par l'autorité publique elle-même et la possibilité de faire une mise en concurrence par appel d'offre.

Cette liberté de choix est sur la sellette ; certains, à la Commission européenne, voudraient la faire disparaître en disant : s'il y a des obligations de service public, elles doivent être dans un cahier des charges, il doit y avoir appel d'offre et mise en concurrence.

Certains, même veulent aller plus loin en disant qu'à l'issue de la mise en concurrence, ce n'est pas la loi Sapin qui devra s'appliquer, mais c'est le mieux-disant sur la base de critères préalablement établis. Pour certains, c'est même le moins-disant, il n'y a plus de liberté de choix et en tout cas l'obligation de mise en concurrence avec, à terme, la suppression des régies ou de la gestion directe - ce que les Européens appellent le « in house », la gestion à l'intérieur de la maison. Sont donc sur la sellette les sociétés d'économie mixte, les délégations aux associations sans but lucratif, etc.. Tout ceci est aujourd'hui au cœur des débats européens.

> reconnaître l'intérêt général, les services sociaux et de santé, et là, on voit bien que tout en ne parlant que de services d'intérêt économique général, la Commission européenne accepte d'ouvrir le débat sur les services sociaux et de santé et par conséquent de faire disparaître dans les faits la définition traditionnelle des services économiques.

La Commission européenne prépare pour le printemps prochain une communication sur des services sociaux et de santé d'intérêt général. Un questionnaire vient d'être envoyé par le Comité de la protection sociale européenne aux correspondants des Etats membres, mais la Commission européenne a pris le soin de le diffuser à toutes les organisations de la société civile, pour que celles-ci interviennent dans chaque Etat auprès des instances ministérielles ou autres appelées à répondre. Ce qui veut dire que la Commission européenne ne compte pas uniquement sur la démarche inter étatique traditionnelle.

Les réponses sont à donner pour le 15 décembre, soit moins de deux mois pour répondre à ce questionnaire et essayer d'influer sur l'élaboration de cette nouvelle communication.

> évaluer le fonctionnement des services et revoir les politiques sectorielles sur la base des neuf principes, un calendrier figure dans le livre blanc pour tous les secteurs couverts par des directives et destinés à être revus dans les trois prochaines années à la lumière des débats européens.

> refléter nos politiques internes dans notre politique commerciale internationale ; ce sont tous les débats de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) et de l'Accord Général sur le Commerce des Services (l'AGCS). Dans le même temps, l'Union européenne réfléchit, forge ses conceptions sur les services d'intérêt général en Europe, et elle participe aux négociations mondiales sur la libéralisation des services au plan mondial : quels sont les rapports entre les règles internes en cours de construction et les positions prises dans les négociations commerciales internationales ? On voit bien le danger qu'il y aurait à établir progressivement des règles internes qui seraient en fait contradictoires avec une libéralisation mondiale orchestrée ; ils n'auraient qu'un aspect déclaratif et n'auraient plus d'impact réel.

Les contributions au livre vert ont donné une réponse extrêmement forte de l'ensemble des acteurs qui ont répondu, à savoir que les positions commerciales internationales doivent refléter les règles internes. Il doit y avoir dépendance des positions dans la négociation internationale par rapport aux règles internes qui sont construites.

C'est repris dans le livre blanc et cela reste évidemment à concrétiser et à réaliser.

> promouvoir les services d'intérêt général dans la coopération au développement ; il s'agit de la politique de l'Europe à l'égard du Sud, des pays du tiers-monde. Dans cette politique de coopération, il convient d'asseoir une dimension de service public.

Ainsi, on voit à la fois les points sur lesquels il y a eu des avancées, mais aussi les grandes incertitudes qui restent aujourd'hui et les immenses questions qui se posent pour les prochaines années. Les choses sont loin d'être réglées, l'avenir des services publics et des services d'intérêt général n'est pas écrit d'avance mais heureusement on peut essayer d'influer, ce qui implique la mobilisation et l'action de tous les acteurs sociaux.

C'est en tout cas le message que je voudrais vous transmettre en concluant : l'Europe, nous devons nous en occuper, nous pouvons peser sur l'avenir, c'est le moment.

DÉBAT

Dominique DURAND

J'aurais tendance à dire : laissons les huit orientations affichées, ce qui peut nous offrir un fil conducteur pour la discussion que nous allons ouvrir.

Nous avons à la tribune des praticiens à qui je demanderai de bien vouloir se présenter.

Cornelia FEDERKEIL-GIROUX

responsable du département Europe à la Mutualité française

Tout d'abord, je voudrais vous dire que je suis très impressionnée et presque émue de voir autant de gens réunis pour parler d'Europe, ce qui est assez rare pour le mentionner.

Je voudrais vous en remercier infiniment, j'y suis très sensible, je m'occupe des questions européennes à la Fédération de la Mutualité française et croyez-moi, l'Europe est un combat de tous les jours !

Donc merci encore d'être venus.

Dominique DURAND

Vous avez sans doute reçu le questionnaire évoqué par Pierre Bauby et vous êtes sans doute en train de le préparer ?

Cornelia FEDERKEIL-GIROUX

responsable du département Europe à la Mutualité Française

Il faut savoir qu'au niveau communautaire il y a des processus dans lesquels la société civile tente de s'immiscer.

En France, il apparaît tout à fait naturel que la Mutualité française qui est un grand mouvement soit obligatoirement interrogée sur des sujets qui précisément l'impactent.

Or, au niveau communautaire, la Mutualité française n'est pas un acteur connu et reconnu en tant que telle, elle ne l'est que dans le cadre d'associations de niveau européen dont elle est membre.

S'agissant du questionnaire, il a été clairement précisé par la Commission européenne qu'il était envoyé par les administrations représentatives dans des organes intergouvernementaux. C'est le cas notamment du Comité de la protection sociale qui a été mis en place, il y a quelques années, pour réunir les administrations nationales, étant entendu qu'il n'était pas du tout question d'y faire participer la société civile.

La société civile s'immisce dans le débat parce qu'elle essaie d'être à la fois en permanence en état de veille, mais aussi, de lobbying, de sorte qu'elle a pris des contacts directs avec ces fameux représentants nationaux qui sont donc informés de ce que nous souhaitons.

Nous avons pris contact avec le représentant français, Jean-François Duteil, adjoint à la directrice générale de la DGAS au Ministère des Affaires Sociales.

Bien entendu, nous sommes présents et nous avons mis en place un processus pour répondre à ce questionnaire avant le 15 novembre, parce que les administrations nationales ont décidé d'apporter une première contribution à cette date.

Ensuite, cette contribution sera envoyée aux acteurs de la société civile dont, j'espère, nous serons partie prenante. Il faut se positionner au plus tôt, sans compter que nous devons aussi produire de la position européenne dans le cadre d'associations, notamment l'Association Internationale de la Mutualité. Celle-ci réunit les acteurs mutualistes de niveau européen, est elle-même amenée à produire de la position européenne.

Par conséquent, on voit bien que toutes les possibilités sont offertes, mais c'est à nous de nous prendre en charge, de nous faire connaître et de produire de la position européenne.

C'est ce que nous essayons de faire.

Alain COEUR

directeur des affaires européennes, mutualités socialistes de Belgique

En Belgique, les organismes assureurs mutualistes, qui sont au nombre de cinq, gèrent l'assurance obligatoire et complémentaire. La mutualité socialiste couvre 30 % de la population. Pour le régime obligatoire et complémentaire, cela fait plus ou moins 4500 personnes employées, 1200 guichets.

Sa spécificité est effectivement d'être un partenaire direct des pouvoirs publics dans la gestion de l'assurance obligatoire mais également, au niveau de l'assurance complémentaire, d'être en concurrence avec les autres organismes assureurs, qu'ils soient de types mutualistes ou commerciaux.

Sur les services sociaux d'intérêt général, nous avons reçu également le questionnaire directement via notre ministère qui nous a interpellés.

En Belgique, il existe une structure, mise en place il y a déjà très longtemps, qui s'appelle le Collège intermutualiste, qui réunit l'ensemble des organismes assureurs. Depuis deux ans maintenant, nous disposons d'une commission chargée spécifiquement des problèmes européens, que je préside.

Nous sommes chargés de répondre à ce questionnaire et de le transmettre à l'organe de tutelle pour la Mutualité, à savoir l'Office de Contrôle des Mutualités, qui se chargera de transmettre directement au ministère la réponse au questionnaire.

Ceci étant, nous sommes un peu dans les mêmes délais ; nous espérons rendre ce document pour le 15 novembre, de façon à ce que le ministère puisse collecter la totalité des réponses pour l'ensemble des services sociaux.

Il faut souligner que cette démarche qui consiste à interpeller la société civile est tout à fait originale. Elle montre que l'Europe, ou en tout cas la Commission européenne, marque un plus grand intérêt par rapport à la société civile et qu'une évolution se produit, tendant à tenir de plus en plus compte des acteurs de cette société civile et des acteurs sociaux.

De nombreuses organisations travaillent en permanence en ce sens vis à vis de la Commission européenne. On a cité l'AIM qui répondra sur le commentaire, mais il y a aussi la Conférence européenne permanente des familles de l'Economie sociale qui est actuellement présidée par Maurice Duranton.

Par conséquent, à la Commission européenne, on constate une pression progressive, bien que récente, qui va dans notre sens en termes de services sociaux.

Dominique DURAND

Monsieur BELLINA, j'aurais tendance non pas à vous demander de vous présenter, puisqu'on voit que vous êtes le Président Général de la Mutuelle Nationale Territoriale, mais face à l'Europe, pensez-vous que le terme national pourrait disparaître ?

Aimé BELLINA

président général de la Mutuelle Nationale Territoriale

Pour justifier ma position par rapport à ce qui se passe, je crois qu'il faut tout de même que je me présente un peu.

Je suis un fonctionnaire territorial, nourri de la territoriale, j'ai fait quelques travaux notamment sur le recrutement du personnel communal en développant très fortement le principe constitutionnel d'égalité d'accès aux emplois publics, donc je suis un homme du statut et du service public local de surcroît.

Aujourd'hui, je suis Président Général de la Mutuelle Nationale Territoriale.

Il y a là un mouvement social qui est pour moi d'inspiration politique essentielle car dans la présentation, absolument remarquable, qui nous a été faite tout à l'heure de l'évolution du droit et des pratiques européennes, il me semble que dans cette construction d'ensemble, et je ne parle pas de l'exposé, on nommait le mode de gestion « outil constituant de la société ».

Dans le mouvement mutualiste, nous gérons tout seuls les questions qui nous occupent et nous nous répartissons la dépense, cela n'a rien à voir avec la mise en concurrence, c'est un élément de construction politique de la société.

Je vais dire un certain nombre de choses qui sont un peu négatives mais c'est l'histoire : la construction européenne est économique, on a fait totalement l'impasse sur l'approche politique et des principes économiques pèsent sur nous en permanence.

On a créé des institutions qui finissent par se justifier elles-mêmes et par produire au-delà des normes, car, au niveau de la jurisprudence européenne, le juge doit d'abord appliquer la loi.

Or ici, les lois de base sont des lois de compétence européenne et on voit le juge intervenir au-delà du droit, alors que la société européenne n'est pas construite.

Par conséquent, il y a là un déficit politique considérable et je suis très irrité d'observer qu'en France on utilise l'article 49-3 pour l'acte II de la décentralisation, alors que c'était une superbe occasion de parler de l'organisation administrative française, notamment des régions, dans la perspective européenne.

Que l'on ne s'étonne pas si le Traité que l'on nous présente ne provoque un débat que sur la question de savoir si c'est Hollande ou Fabius qui va gagner au niveau du parti socialiste.

Il ne faut pas s'en étonner puisqu'on a complètement occulté le débat politique depuis toujours sur la construction européenne et, de fait, on voit arriver une culture économique ; l'aiguillon de l'évolution du service public, c'est la mise en concurrence mais nous sommes tous bien placés pour savoir que c'est faux.

Je voudrais donner un exemple très simple : les centres de gestion peuvent promouvoir des démarches collectives en matière d'assurance employeur, plus particulièrement à destination des petites collectivités qui seules ne peuvent pas aborder la question.

La politique interne abuse de l'inspiration européenne et se sert également de normes qui n'existent pas, pour dire que « c'est l'Europe » car c'est infiniment plus facile. Ici, on nous oblige à mettre en oeuvre la procédure de passation des marchés que nous qualifions de procédure européenne, à tort d'ailleurs, qui est extrêmement lourde.

Un centre de gestion, pas très éloigné d'ailleurs de celui avec lequel j'ai eu une longue fréquentation, pendant trente-huit ans, pas très éloigné des Pyrénées-Atlantiques, a mis en oeuvre cette procédure-là.

Dans le contexte qui est le nôtre aujourd'hui, c'est le principe du moins disant qui a été retenu pour éviter tout problème. Avant la fin de la première année du contrat, ce moins disant, qui est une assurance, se rend compte que le contrat est catastrophique du point de vue économique, et avant la fin de l'année, il résilie le contrat collectif qu'il a signé avec le centre de gestion.

Cet exemple est de l'actualité immédiate, car la mise en concurrence, c'est cela aussi.

En sens inverse, aujourd'hui nous sommes extrêmement satisfaits d'observer que Renault et Peugeot recréent des emplois.

Qu'est-ce qui caractérise cette démarche-là d'un point de vue économique ?

C'est la fixité, la stabilité des capitaux des entreprises : Renault, ce sont des capitaux publics, Peugeot, ce sont des capitaux de famille ; je ne fais l'apologie primaire de tel ou tel système mais Renault et Peugeot sont bien des capitaux fixes, bien que d'origines différentes, d'Etat ou publiques d'un côté et de famille de l'autre.

À partir du moment où ces entreprises ont eu devant elles beaucoup de temps, car les capitaux étaient fixes, elles ont fait ce qu'il convenait de faire, selon elles, pour retrouver de la dynamique économique. Aujourd'hui, elles peuvent recréer des emplois ce dont on se félicite.

En sens inverse, la volatilité des capitaux, l'achat et la vente immédiate génèrent une recherche de profit immédiat qui empêche l'investissement à long terme.

De ce point de vue là, sans remettre en cause les règles de base, je regrette beaucoup le débat tel qu'il a été conduit au sujet d'EDF, aussi bien du point de vue des capitaux que du point de vue du régime des retraites.

C'est un peu notre façon de faire : quand on a un groupe qui est un peu à part, notre projet commun consiste à dire qu'il faut faire en sorte qu'il devienne comme les autres. En fait, ne faudrait-il pas prendre ce groupe en référence et essayer d'aller vers lui ?

Dans les DOM, pourquoi avons-nous un grand pourcentage des territoriaux mutualisés ? Tout simplement parce que, dans les DOM, ils sont mieux payés que nous et ils paient moins d'impôt que nous, donc c'est cet exemple qu'il faut prendre et non pas l'exemple inverse.

C'est notre faute et j'aimerais bien qu'on communique sur ce que nous sommes.

Est-ce que la protection sociale en France est une bonne protection sociale comparée au monde ou pas ?

Est-ce que le service public local est un service qui sert réellement, par tout temps et en tous lieux, ou pas ?

Je suis d'un département dans lequel il y a 547 communes dont 501 de moins de 2000 habitants. Qui va s'occuper de la commune d'Aydie qui est au bout d'une impasse ? Qui va s'occuper là-haut de la commune d'Aydie avec des services publics plus larges évidemment que le service public traditionnel de la ville de Pau ?

Chacun le comprend bien, et c'est à nous de promouvoir ces idées.

J'ai beaucoup aimé tout à l'heure l'approche sur l'organisation des Etats : on a une Europe qui se construit sur une inspiration d'abord économique et cette culture économique nous domine toujours.

Au niveau des Etats, en tout cas en France, chaque fois qu'il y a eu une élection nous avons totalement fait l'impasse sur le vrai débat politique : est-ce qu'on va vers une Europe fédérale ou pas ?

Quel est notre problème de fond ? **Tous les Etats européens, sont à forme fédérale sauf, parmi les grands Etats, la France**, qui est un Etat à forme unitaire et pour nous, dans notre culture, seul l'Etat garantit l'égalité.

Pour nous, l'exercice est redoutable et notre déficit interne d'information, de communication et de débat est colossal.

Par conséquent, bravo et merci aux organisateurs pour ce que vous avez fait aujourd'hui.

Alain POUCHOL

président de la Mutuelle Nationale des Fonctionnaires des Collectivités Territoriales

Comme je partage pour beaucoup ce que vient de dire Aimé, je ne vais pas pour ma part appréhender la question sous cet angle-là.

Je reste persuadé que l'on est en train de passer à côté d'une grande idée, d'une grande chance, qui est celle d'une véritable construction de l'Europe dans l'intérêt des peuples.

Sans doute parce que l'origine de la création de l'Europe a d'abord été le Marché Commun et c'est une posture économique qui a prévalu dès l'origine, sans doute est-ce cela, mais toujours est-il que pour les mutualistes que nous sommes, force est de constater que toutes les bonnes volontés ne cessent de courir derrière l'économique pour justifier le fait qu'il y a autre chose de possible. C'est un véritable paradoxe.

À quoi doit servir l'économique, si ce n'est à l'amélioration de la réponse sociale, sanitaire, au bien-vivre des peuples. À quoi sert l'économique pour l'économie ?

Depuis 1957 jusqu'à aujourd'hui, il n'y a pas un seul texte, une seule référence qui ne renvoie à l'économie de marché.

Nous avons autre chose à faire, nous avons d'autres richesses dans nos différents pays, nous avons d'autres

capacités ! Alors que voulons-nous ?

Je crois vraiment que nous sommes en face d'un déficit considérable de perspectives alternatives à cette Europe économique.

Deuxième remarque, je dirais que je suis très attaché au statut, très attaché aux collectivités territoriales et fondamentalement attaché à la décentralisation et, à ce titre, je crois vraiment à la fonction publique territoriale, mais dans le cadre d'un Etat unitaire et républicain comme l'est celui de la France.

Je crains beaucoup les tentatives ou les tentations d'imposer un modèle à un peuple donné.

Je pense que la forme française de fonction publique n'est pas exportable en l'état, de la même manière que je pense que le fédéralisme allemand ne peut pas être bien vécu en France.

Il y a des histoires, des cultures, des modes de fonctionnement, des modes de représentation qui sont le fruit d'histoire, de luttes, parfois sanglantes, des peuples qui ont donné de tels outils.

Je crois vraiment que la plus belle invention issue de cette réflexion autour de l'Europe, c'est la notion de subsidiarité, mais encore faudrait-il l'appliquer à tout, y compris aux capacités et aux libertés de chacun des peuples de préserver la forme et la façon qu'il a de se gérer ou d'en changer s'il choisit de le faire.

Mais l'imposer, qui plus est par la voie la plus souvent des juges de la Cour de Justice européenne, par-delà les politiques et les expressions politiques des peuples, cela me paraît un exercice extrêmement difficile, notamment pour rendre crédible cette Europe-là.

Je pense que nous devons essayer de regarder ce qui est de l'intérêt des peuples d'Europe dans les mises en commun, et cela, dans le respect des cultures et des décisions de chacun d'entre eux. Si nous ne le faisons pas, nous n'irons pas loin.

Enfin, dernier point, je crois que s'il y a un travail à faire, et c'est une des raisons du Forum d'aujourd'hui et des initiatives que nous prenons les uns et les autres autour de ces questions, pour ce qui nous concerne en tant que mutualistes, c'est toute la réflexion autour des dimensions de protection sociale et de santé et de respect des formes que se sont donnés les pays.

Nous sommes en France avec un système de sécurité sociale obligatoire avec, à côté de cela, un dispositif de complémentarité à ce régime obligatoire, dans lequel la Mutualité prend une place considérable, donc il faut qu'elle soit entendue à l'échelle de l'Europe.

Or, j'observe que cela fait quinze ans, et même plus, qu'il y a dans un placard de la Communauté européenne un statut de la Mutualité dont on ne sait pas ce qu'il devient, et ce n'est pas une bonne image que nous donnons.

Ensuite, déterminer à l'échelle de l'Europe, un régime social de base en laissant le reste à la concurrence, je vois bien à quoi cela pourrait aboutir en France par rapport à notre conception universelle d'une protection sociale de haut niveau avec une sécurité sociale obligatoire.

Par conséquent, il y a une série de questions autour desquelles nous avons le plus grand besoin de continuer à débattre.

Pour moi, la date du 15 décembre est peut-être institutionnelle et impérative, mais si l'on continue à débattre à ces échelles-là, sans aller plus avant et plus à fond avec les personnels, avec les populations sur le terrain et de manière concrète, je crains beaucoup qu'il y ait des surprises très désagréables dans les mois qui viennent.

DÉBAT AVEC LA SALLE

Michel MONTAUT

vice-Président Général de la Mutuelle Générale

La Mutuelle Générale est l'ancienne Mutuelle des Postes et des Télécommunications dont Monsieur Bauby a souvent fait état dans son propos, qui a le mérite d'être très clair et qui, pour ma part, m'a permis de clarifier un certain nombre de points.

Je voudrais dire que j'ai été le témoin de quelque chose d'assez particulier en France, à savoir la difficile cohabitation entre le volet du service d'intérêt général et de l'économie.

A la Poste, nous sommes à la fin d'un processus de directives européennes avec la disparition quasi intégrale du monopole, à partir du 1er janvier 2006. La Poste française n'aura le monopole que pour le courrier jusqu'à 50 g, ce qui veut dire que derrière, nous avons la difficulté de mettre en place d'autres services, dits financiers, qui aboutissent à une banque postale qui va poser des problèmes, tant au niveau interne, en France, qu'au niveau européen.

Je souhaiterais rebondir par rapport à ce qui a été dit, parce qu'en effet, si la cohabitation est difficile, je pense qu'à un moment donné, il faut vouloir peser sur les choix.

J'ai bien compris qu'il y avait, dans le cadre de l'orientation donnée par le livre blanc, la faculté de peser sur les choix à venir, sur le modèle social à venir.

Je crois que nous sommes en plein cœur des services sociaux et de santé ; quand on voit aujourd'hui ce qui se passe pour les services sociaux au niveau interministériel dans la fonction publique, quand on voit ce qui se passe au niveau de la discussion que nous avons suite à la loi du 13 août, je crois que si nous ne pesons pas tout de suite sur ces choix à venir, nous pourrions basculer demain sur un système ou un autre.

En ce qui concerne les systèmes de soins cela débouchera automatiquement sur une directive européenne, puisque le Parlement devra à un moment donné faire un choix entre le modèle libéral et le modèle beaucoup plus solidaire.

Par conséquent, je pense qu'il est bien de nous éclairer sur ces choix à venir, parce que, si **on parle beaucoup d'Europe, on ne parle pas suffisamment de ce qui se déroule au quotidien.**

Madame Federkeil-Giroux a bien dit que c'était un combat de tous les jours mais c'est un combat auquel tout le monde doit participer et pas uniquement au sein d'un colloque ou d'un forum ici ou là.

Nous devons nous mobiliser sur ces choix parce que de ces premiers choix découlera évidemment tout le modèle social à venir.

André BEL

Tout d'abord, je souhaite mettre un vent d'optimisme sur la construction européenne.

Autant M.Bauby a fait un tableau synthétique remarquable, autant les interventions de nos amis mutualistes m'inquiètent un peu.

Nous sommes peut-être tous pratiquement de la génération des années 1945 et suivantes, nous avons la chance de vivre depuis 1945 dans une Europe en paix. Certes, il y a eu des guerres dans les pays ex coloniaux ou dans d'autres zones périphériques à l'Europe, mais je crois que des hommes comme Monnet, comme Schumann, ont voulu construire l'Europe sur des valeurs qui ne soient pas simplement des valeurs purement économiques.

Rappelons-nous, 45-47, en 1946 il y a le statut de la fonction publique et c'est vrai qu'il existait alors un consensus en France sur la notion de service public et aussi une volonté de construire en Europe des ponts, or nous allons entrer rapidement en pleine guerre froide, une volonté délibérée de conflit entre l'Est et l'Ouest avec des perspectives apocalyptiques.

Ces hommes qui ont fondé l'Europe ont cherché malgré tout, malgré la guerre froide, malgré les risques pour l'Europe, à construire des ponts et je crois que le traité de 1957, avec toutes ses limites, avait des vertus pour effectivement créer des déblocages, favoriser la communication européenne, au niveau économique en particulier.

Ce n'est pas pour rien que des pays comme l'Espagne, le Portugal ou plus tard comme la Grèce ou aujourd'hui comme les quinze pays d'Europe de l'Est, ont voulu entrer dans l'Union européenne. Elle est devenue attractive, certes avec des inégalités économiques et sociales, mais l'Europe est devenue un pôle extrêmement important.

Je crois qu'il faut avoir un regard historique pour se dire que nous sommes dans une période de construction européenne.

Je ne sais pas si tous ont lu le projet de Traité européen qui va être soumis à référendum, je suis effaré par le côté passionnel avec lequel certains hommes politiques en France engagent le débat.

Certes, le Traité a des limites, mais de nombreux éléments de service public peuvent potentiellement être constructeurs d'un nouveau droit public européen.

J'aimerais savoir quelle est la part française dans les interactions entre le droit public français, le droit public venant des autres pays de l'Union européenne et le droit public européen.

Il faut bien se dire que le droit public français a deux siècles de construction, tous les professeurs de droit public parlent de la crise du service public et il suffit d'ouvrir les manuels de droit public français pour se rendre compte qu'il y a crise de la notion de service public et que l'arrivée du droit européen vient en interaction avec le droit public français.

Or, quand je lis le projet de Traité, je constate qu'il y a effectivement des éléments extrêmement positifs dans une future construction européenne.

Nous n'avons pas encore trouvé le point d'équilibre entre la concurrence et la notion de service public tel que nous la revendiquons en France, peut-être qu'en Belgique vous pourrez nous en parler, mais je souhaiterais que M. Bauby puisse nous dire quels sont les points positifs du projet européen qui ont une grande part.

Lorsque nous lisons le rapport de la délégation française de l'Assemblée Nationale à l'Union européenne, nous voyons bien qu'il y a eu un consensus sur de nombreux points liés aux 30 questions du Livre vert de la Commission européenne.

Par conséquent je dirais : n'ayons pas peur sur ce plan-là de nous interroger. Certes le modèle de service public français a eu beaucoup d'aspects positifs, mais combien aussi d'aspects limitants, combien aussi d'aspects négatifs dans la construction de notre propre service public !

Il faut aussi en parler, mais gardons le noyau extrêmement positif de ce qu'a été la construction française, proposons-le à nos amis européens et discutons de ce projet.

Le projet de Traité européen peut être l'occasion, d'ouvrir un débat, non pas passionné et malheureusement il est mal enclenché en France, mais voyons comment il peut servir la cause du service public européen.

Dominique DURAND

Monsieur, qu'est-ce qu'un service public français selon vous ?

André BEL

Aujourd'hui je ne sais pas.

Quand on regarde la situation de la protection sociale aujourd'hui en France, et il suffit alors de lire le rapport de M. Candessus sur lequel on peut être d'accord ou non, on voit bien que la situation française est préoccupante. Il y a effectivement des services publics extrêmement positifs dans notre pays mais posons-nous les bonnes questions.

Jérôme SADIÉ

Mutualité Fonction Publique

En ce qui me concerne, malheureusement je ne partage pas cet enthousiasme sur le Traité constitutionnel et je pense qu'il faut dire les choses simplement

Si les dispositions contenues dans le projet de Traité sont une affirmation de ce qui existe déjà, je ne crois pas que l'exercice soit probant, compte tenu de ce qui est déjà engagé en termes de libéralisation des services publics et l'intervention de Michel Montaut de la Mutuelle Générale le démontre.

Si c'est a priori, une base intéressante pour construire de véritables services publics ou au moins pour les préserver, je me réserve cependant le droit d'être plutôt sceptique. En effet, même si on affirme une capacité à maintenir des services publics, ils restent soumis au principe de concurrence libre et non faussée, donc, au mieux, je me permettrais d'être sceptique pour l'avenir.

Sur les services d'intérêt général, je voudrais demander à M. Bauby, d'une part, quelle est l'utilité d'une loi-cadre, dans la mesure où on respecte un certain principe de subsidiarité et, d'autre part, comment cette loi-cadre pourrait vraiment être compatible avec ce principe de concurrence libre et non faussée.

J'avoue que je ne comprends pas comment ces deux choses peuvent se concilier entre elles.

Pierre BAUBY

Quand le texte du projet de Traité constitutionnel parle de loi-cadre ou de loi déclinant les principes et les conditions permettant aux services d'intérêt économique général d'accomplir leur mission, quelle serait l'utilité d'une telle loi-cadre ?

Ce serait, me semble-t-il, d'abord de mettre en rapport les différentes normes juridiques applicables aux services publics avec, notamment, tout le droit de la concurrence. Ce dernier est le droit essentiel, construit depuis bientôt cinquante ans, précis, détaillé, pointilleux, prévoyant tous les cas de figure et auquel de plus en plus d'activités sont aujourd'hui soumises. Lorsqu'on qualifie une activité de service économique, implicitement, cela veut dire qu'elle est soumise aux règles et au droit de la concurrence européenne.

La difficulté est de mettre en rapport ce droit-là avec d'autres normes juridiques européennes, et d'emboîter à égalité le droit de la concurrence avec d'autres normes juridiques, ce qui, jusqu'à présent, n'était pas vraiment le choix ou en tous cas est soumis à l'appréciation de la Cour de Justice.

Ainsi, quand la Cour de Justice a été saisie de la question du monopole d'Etat de la vente d'alcool en Suède par un commerçant suédois, elle l'a débouté en disant que la Suède justifie son monopole d'Etat de la vente d'alcool par des motifs de santé publique. Dans la hiérarchie des normes européennes, la santé publique est supérieure au droit de la concurrence, parce que la concurrence n'est qu'un outil alors que, là, il s'agit d'une finalité.

Cette décision a été rendue en s'appuyant sur la hiérarchie des normes, mais, en même temps, personne ne savait ce qu'il en serait avant que le jugement ne soit rendu.

Cela montre bien la nécessité d'avoir aujourd'hui un texte juridique européen qui établisse cette hiérarchie des normes juridiques, pour ce qui concerne les services publics et, qui, en même temps, ne règle pour tout au plan européen, mais décline le principe de subsidiarité.

Qu'est-ce qui est de la compétence européenne, qu'est-ce qu'on donne comme garantie aux Etats et aux collectivités territoriales en matière de liberté de choix, de liberté de gestion, de mise en oeuvre concrète des services publics avec, quand on dit liberté des Etats et des collectivités, en même temps des règles communes ? Toute la problématique européenne est de mettre en rapport unité et diversité, c'est l'enjeu du principe de subsidiarité.

La transparence est une règle commune et les Français ne peuvent plus se réfugier derrière le service public pour faire tout et n'importe quoi, comme un certain nombre d'acteurs français l'ont fait au plan européen. Nous avons une très mauvaise réputation auprès de nos partenaires européens, parce que nous avons baptisé services publics des activités qui n'en avaient pas vraiment l'objectif et la finalité.

Ainsi, quand des entreprises françaises se croient tout permis au plan européen, parce que les règles européennes le permettent, tout en maintenant leur monopole en France. Les autres européens disent non.

Transparence et proportionnalité sont deux principes européens, mais en même temps, il faut mettre dans une loi européenne la liberté de choix, par les collectivités, du mode de gestion et de la pluralité des modes de financement.

Aujourd'hui certains disent : financement des obligations, appel d'offres, moins disant. C'est facile, simpliste.

Non, il faut maintenir les possibilités de péréquation et de solidarité, de subventions publiques, de fonds de péréquation pour les opérateurs ; il faut que ces garanties-là soient dans un texte transverse.

Il faut mettre en oeuvre une évaluation pluraliste des effets et des performances des services publics ; des objets de lois européennes transverses applicables ensuite dans tous les secteurs, non pas pour régenter tous les secteurs, mais pour donner des garanties communes. Les services d'intérêt général sont une composante de nos valeurs communes et de la société qu'on veut construire.

Cela renvoie finalement à la question posée tout à l'heure sur la nature de l'Europe qui se construit.

Quand on reprend les idées des pères fondateurs, on constate qu'ils voulaient faire une construction politique mais la question était de savoir comment la faire.

Même si on l'a oublié aujourd'hui, il y a eu le projet de la Communauté européenne de Défense (CED) qui a échoué en 1954 : c'était une construction politique à l'évidence. Ce fut un échec.

Le choix qui a été fait est d'employer l'économie comme facteur d'intégration, comme stratégie d'intégration - pas pour faire une zone de libre échange mais pour aller ensuite vers une construction politique.

Aujourd'hui, on continue à être dans cette croisée des chemins : est-ce qu'on en reste à une zone de libre-échange avec quelques politiques communes, ou est-ce qu'on va nettement au-delà ? C'est tout l'enjeu aujourd'hui de la construction européenne et c'est l'enjeu implicite du Traité constitutionnel.

Comment redéfinir l'Europe aujourd'hui ?

Il y a eu l'objectif de la paix des années 40 et 50, il y a eu des objectifs de développement économique, il y a aujourd'hui des enjeux de développement social et puis il y a des enjeux tout simplement de faire l'Europe pour maîtriser et maintenir notre modèle de société dans le cadre de la mondialisation. Aujourd'hui chaque Etat pris séparément n'a plus les moyens de défendre son modèle de société face aux multinationales et au poids des États-Unis.

Par conséquent, le seul moyen c'est de le faire ensemble, et c'est évidemment un enjeu directement et clairement politique. A partir de là, il faut avoir un droit européen du service public qui vienne compléter le droit de la concurrence.

Des éléments existent d'ores et déjà dans le traité constitutionnel mais pas tout, et c'est pour cette raison qu'il y a débat sur la manière d'apprécier l'étape d'aujourd'hui et comment on s'organise pour aller plus loin. L'enjeu est là : quelles sont les conditions pour continuer à avancer ?

La construction européenne n'est pas écrite d'avance, personne ne sait ce qu'elle sera dans vingt ans, elle se

fait au fur et à mesure avec des crises, des difficultés, des échecs et puis des avancées. L'enjeu aujourd'hui est de faire en sorte de peser sur les choix pour avancer.

Cornelia FEDERKEIL-GIROUX

Tout d'abord, je voudrais rappeler que, depuis 1957, les gouvernements ont toujours été présents en moment des votes, et que ce n'est pas toujours la faute de Bruxelles puisque nous avons été toujours représentés par ceux que nous avons élus démocratiquement.

On ne peut pas dire que nous n'étions pas présents au moment où les choses se sont concrétisées. C'est aussi une réalité de la construction européenne.

Comment la Mutualité française s'est-elle positionnée par rapport à ces sujets ?

Il s'agit plutôt d'une construction par étapes, ouverte et progressive.

En 2003, nous avons répondu au Livre Vert car c'était une excellente opportunité pour exprimer une voix qui n'est pas très souvent entendue mais qui doit l'être de plus en plus, notamment quand on commence à parler d'intérêt général et de protection sociale. Nous devons intégrer le débat en tant que mutualistes.

Quelques idées nous sont apparues importantes :

> Devions-nous entrer dans le débat ou faire comme si l'Europe se faisait sans nous et ne pas intervenir ?

C'est un choix mais je pense que le point de vue français est très écouté à Bruxelles, qu'il peut être débattu et qu'il est loin d'être neutre.

> Le Livre Vert de 2003 était très axé malheureusement sur la question de savoir si les services d'intérêt général avaient permis l'ouverture des marchés et sur leur impact sur les prix, la qualité et l'emploi. Il nous a semblé que c'était peut-être un point de vue un peu trop partisan.

> On s'aperçoit également qu'il n'y a pas du tout de distinction entre le service d'intérêt général et le service économique d'intérêt général.

Monsieur Bauby nous a fait une présentation remarquable sur la différence entre ces deux notions, mais aujourd'hui quasiment tout peut être considéré comme de l'économique.

Aujourd'hui, le régime obligatoire a été déterminé comme étant non économique de même que le contrôle aérien. Néanmoins, les services de santé font bien partie de la construction européenne et ils doivent être soumis aux règles établies dès le départ, à savoir, la libre prestation de services, c'est-à-dire la possibilité pour une personne d'aller chercher du service à l'extérieur des frontières, et pour un prestataire extérieur, de venir proposer du service en France. Ceci a été confirmé par la Cour de Justice qui s'est prononcée sur ce point. Donc **les services de santé sont bien des services au sens du Traité.**

C'est la même chose pour la liberté d'établissement : un prestataire peut venir établir un service de santé en France comme un service de santé peut aller s'établir à l'extérieur des frontières.

Ces possibilités sont ouvertes aussi bien au monde mutualiste qu'aux sociétés commerciales. Si c'est une société commerciale, on peut s'en inquiéter, mais est-ce forcément mal lorsque c'est du principe mutualiste qui va s'intégrer ailleurs en dehors des frontières ?

L'Europe n'est pas forcément l'invasion des autres, c'est aussi la possibilité de s'exprimer à l'extérieur ; encore faut-il avoir les possibilités et la volonté de le faire.

Je suis allée récemment à l'UNIOPS, principale association qui gère des services sociaux en France. J'ai entendu une intervention très intéressante sur les services d'intérêt général, quelqu'un a expliqué que les familles à la frontière envoyaient de plus en plus leurs personnes âgées et leurs personnes handicapées en Belgique, parce qu'en France, les schémas sont tellement régionalisés, voire départementalisés qu'on ne réfléchit absolument pas transfrontalier, ce qui veut dire que même pour les personnes qui habitent la frontière française, on n'imagine même pas qu'on puisse éventuellement s'intéresser à ce qui se passe en Belgique et encore moins s'installer en Belgique.

On n'en parle pas mais la porosité se fait par elle-même : quand il manque un service en France, on va le chercher ailleurs, dans des pays dans lesquels on a une confiance totale.

C'est peut-être là le moyen d'imaginer des solutions communautaires : est-ce qu'il y a une opportunité d'intervention, sans pour autant que cette intervention soit débridée et totale ?

Aujourd'hui, on évolue vers plus de services, les gens sont impatients d'aller chercher ce qu'ils pensent être le mieux.

Je crois que nous avons vraiment des cartes à jouer, puisqu'en France, nous jouons principalement certaine-

ment dans la cour des grands ; est-ce que ce modèle doit rester purement franco-français ou doit-il être exporté ? Et si on doit l'exporter, est-ce que ce n'est pas au niveau communautaire qu'on doit le faire admettre ?

Quel pourrait être le contenu de l'intervention communautaire ?

On pourrait peut-être, dans cette fameuse directive cadre, faire reconnaître des valeurs et des principes et notamment, dans le domaine social, le principe de solidarité et de non-discrimination ? Est-ce que cela doit forcément rester au niveau national ?

Au contraire, je pense qu'il serait mieux que ce service d'intérêt général, que représentent la protection sociale et la santé, soit largement universalisé dans les pays qui viennent de nous rejoindre.

C'est un point de vue mutualiste mais dans le monde mutualiste, nous n'avons jamais été enfermés dans nos principes, nous avons toujours eu cette volonté de faire participer autrui à ce système et considérer ces points de vue avec beaucoup de largeur et de générosité d'esprit.

On peut se demander si l'objectif qu'on cherche à atteindre, avec cette directive cadre, n'est pas justement de faire dire au Traité aujourd'hui que le droit de la concurrence s'arrête aux limites de l'intérêt général communautaire. C'est cet intérêt général communautaire qu'on veut construire sur les bases qui sont les nôtres, qui sont celles de valeurs de solidarité, de non discrimination des individus, d'accès des individus à des services de qualité dans des délais raisonnables.

C'est ce que nous voulons, nous mutualistes, mais cela ne veut pas dire qu'il ne faille pas des garde-fous. Il faudrait, à mon sens, que les limites de l'intervention du niveau communautaire soit la préservation des objectifs et des spécificités locales, et que la liberté d'organisation et de fonctionnement des services d'intérêt général soit maintenue et préservée au niveau des Etats, sinon cela n'a pas de sens.

Jean-François CLAVERIE

CNFPT

Je voudrais revenir sur ce qu'a dit Aimé Bellina, à savoir qu'on a escamoté le débat politique sur l'organisation de l'Europe politique.

On a l'habitude de dire, on peut le regretter ou s'en féliciter, que 60 % des décisions qui sont prises relèvent de Bruxelles, ce qui veut dire que depuis cinquante ans, les Etats nation, en tant que tels, ont perdu de leurs compétences.

Parallèlement, du moins **pour la France, le processus de décentralisation fait que les collectivités territoriales ont de plus en plus de compétences.**

En fait on peut se demander si on ne va pas faire une fédération de régions, une Europe des régions plutôt qu'une Europe des nations et dans cette hypothèse la France est très mal placée.

En effet, nous avons une décentralisation qui n'en est pas véritablement une, tout en en étant une, mais qui, face aux régions allemandes, aux communautés espagnoles, aux régions italiennes ou anglaises, est très faible. Pour reprendre une expression qui a été utilisée, je me demande si les départements en France ne sont pas une anomalie qui nous empêchent effectivement d'avoir des régions françaises qui soient des véritables partenaires des autres régions européennes.

Philippe GUEDU

région PACA

Les propos très intéressants de Monsieur Bauby pointaient le fait que nous étions à une croisée des chemins et qu'il y avait un enjeu par rapport à l'établissement d'une hiérarchie des normes.

Je partage l'intérêt de s'impliquer pour réaliser une loi-cadre européenne qui permette d'asseoir un fondement au service public, mais, en même temps, je pense que nous avons intérêt à regarder la façon dont les services publics sont traités dans ce qui se construit avec le Traité constitutionnel.

En effet, là aussi ce n'est pas simplement un débat passionné de verre à moitié vide ou à moitié plein : l'article III 122 est effectivement intéressant mais juste avant il est stipulé : « sans préjudice des articles 1-5, 3-166, 3-167, 3-238 ».

Dans l'article 1-5, on voit que ce qui est respecté vis-à-vis des Etats, c'est uniquement la dimension de sécurité, le maintien et la garantie de la sécurité nationale. C'est en quelque sorte le rôle régalienn minimum qui est dévolu à l'Etat.

La disposition qui vient juste après précise que tout ce qui doit être fait par les Etats ne doit pas mettre en péril la réalisation des objectifs de l'Union que l'on trouve à l'article 1-3 dans lequel au point n°2, il est précisé : « marché intérieur où la concurrence est libre et non faussée » et au point n° 3 : « la stabilité des prix » dont on connaît derrière toute la mécanique du pacte de stabilité que M. Candessus a retracée avec ses propositions en termes de réduction des dépenses publiques.

Si on regarde l'article 3-166, on constate que les entreprises chargées de la gestion des services d'intérêt général sont soumises aux règles de la concurrence.

Par conséquent on voit bien qu'entre des dispositions qui peuvent paraître intéressantes et la façon dont elles sont encadrées à l'arrivée, ce qui était effectivement pointé par des interventions de la table ronde sur « la primauté de la concurrence et des règles économiques » est vraiment inscrit dans cette Constitution.

Ce n'est pas passionnel, ce n'est pas passionnant mais effectivement quand on suit ces articles-là, on voit mal comment on peut en avoir une autre lecture.

Je crois que la Constitution européenne a effectivement un idéal de paix et je vous avoue que là aussi je trouve particulièrement inquiétant que dans le texte d'une constitution (articles 1-41 alinéa 3) on trouve une disposition selon laquelle : « les Etats membres s'engagent à améliorer progressivement leurs capacités militaires ». On est quand même assez loin des idéaux qui ont été avancés pour la construction de l'Europe. D'ailleurs la question des armements nucléaires n'est même pas pointée mais cela vient tout de même en contradiction complète avec tous les Traités sur la non-prolifération des armements nucléaires.

Si la question est posée sur les conditions nécessaires pour continuer la construction européenne et notamment l'affirmation de la nécessité d'un cadre pour les services publics, je pense que ce Traité, c'est en tout cas la lecture que j'en fais, ne permet pas de continuer dans ce sens-là.

Il est tout de même étonnant d'appeler Constitution un Traité, qui dans son contenu, met en scène des choix économiques et sociaux fondamentaux et qui est organisé autour d'un principe qui, d'un point de vue démocratique, est profondément vicié, à savoir qu'il faudrait à l'avenir l'unanimité des vingt-cinq états membres pour modifier ce Traité.

Je crois qu'il est nécessaire de continuer la construction européenne, d'asseoir la place des services publics, mais je suis de plus en plus convaincu que ce Traité-là ne le permet pas.

Serge TOURTOIS

Conseil Général du Pas-de-Calais

Concernant mon département, je voudrais dire que nous sommes très inquiets de l'Europe qu'on nous présente actuellement.

En effet au niveau des collectivités, **aujourd'hui nous rencontrons des difficultés non seulement avec la décentralisation mais aussi avec la délocalisation.**

Les sociétés investissent dans les autres pays européens alors que nous avons un grand nombre de demandeurs d'emploi.

La difficulté à long terme que nous allons rencontrer dans notre collectivité, tient dans le fait que nous serons contraints d'augmenter les impôts.

Aujourd'hui, dans notre département, que ce soient les mairies, la région où le département lui-même, l'embauche est bloquée.

Comment allons-nous faire face à l'Europe qu'on nous présente, alors qu'on n'arrive même pas à résoudre le problème de la décentralisation ?

Au niveau de la santé et des retraites, nous avons également des différences très importantes avec les pays anglo-saxons. Comment allons-nous faire face à cette difficulté ?

Pour les travailleurs handicapés, un certain nombre de choses ont été réalisées, des chartes ont été publiées, mais on sait très bien qu'avant de parvenir aux services juridiques de la Commission européenne il faut épuiser toutes les voies de droit. Le traitement des dossiers est très lent.

Face à une telle situation, il est à craindre que certaines régions ne meurent complètement.

J'ajouterai que je suis tout à fait d'accord avec Madame Federkeil-Giroux. Pour tout ce qui concerne les services aux personnes handicapées, les problèmes de santé, la Belgique a largement un pas devant nous.

Aujourd'hui comment allons-nous faire pour rattraper ce retard ?

Dominique DURAND

Nous allons passer la parole à Monsieur Coheur qui va nous montrer comment le service public belge est une exception.

Alain COHEUR

Ce n'est pas nécessairement dans des maisons à caractère public que les handicapés ou les personnes âgées viennent en Belgique.

Ce que nous considérons comme un home, c'est chez vous une institution publique, chez nous, c'est une institution privée ; qu'elle soit commerciale ou pas, c'est déjà une première différence.

Les maisons publiques, ce sont les MRS, (Maisons de Repos et de Soins) qui, bien que publiques, peuvent cependant être gérées par des organisations non lucratives ou lucratives.

Dominique DURAND

Pourquoi offrez-vous une alternative que nous n'avons pas en France ?

Alain COHEUR

Je pense que nous n'offrons pas une alternative.

Président de l'Observatoire franco-belge de la santé, je connais bien la problématique de cette zone entre la Belgique et la France. Depuis quelque temps, nous travaillons activement là-dessus et d'ici la fin de l'année, nous allons publier un rapport sur la prise en charge transfrontalière de la personne âgée.

Nous réalisons actuellement un inventaire de la prise en charge des patients français en Belgique et inversement parce qu'il y a également des Belges qui vont en France.

Je pense que c'est un problème de programmation des infrastructures.

Ainsi en France, quand on ferme une maternité (parce qu'il y a une programmation de fermeture d'un certain nombre de lits) et que la parturiente doit faire 50 km pour aller de Charleville à Nancy, et qu'à 20 km de la frontière, il y a un établissement en Belgique, il serait tout à fait contraire à la logique humaine d'empêcher cette parturiente d'aller accoucher en Belgique, parce que son hôpital est situé de l'autre côté de la frontière.

Il y a des problèmes de programmation très importants et là, se pose effectivement la question de la manière dont on peut intégrer les réseaux de transfrontalières dans des planifications hospitalières beaucoup plus intelligentes et interactives.

Quand on voit l'augmentation des coûts des traitements, faut-il continuer à investir en équipements ultra lourds au centre hospitalier universitaire, de Lille par exemple, alors que peut-être à 25 km de là, à 50 km de là, un autre établissement belge va s'équiper de la même technologie pour les mêmes patients ? Alors qu'on sait très bien que pour améliorer la qualité de la production médicale, la qualité du service médical, il faut un certain niveau de fréquentation de ces services ?

A un moment donné, il va falloir lancer une réflexion au niveau européen ; on ne pourra pas faire abstraction de cette logique européenne.

Je voudrais revenir également sur la Cour de Justice européenne que l'on a citée à plusieurs reprises, et comme elle a été un peu écornée, je voudrais tout de même rappeler ce qu'elle peut faire.

C'est vrai que la Cour va interpréter le droit selon le Traité, mais il faut savoir qu'outre l'insécurité juridique qu'elle peut créer, elle peut aussi préciser ce que l'on entend à travers le Traité. Le problème se situe peut-être aussi en amont, car le politique à un moment donné ne prend plus ses responsabilités et attend que la Cour de Justice interprète effectivement ce Traité. On peut être surpris agréablement comme on peut l'être désagréablement, mais le politique a aussi une part de responsabilité assez lourde dans cette histoire-là.

Je voudrais vous citer très rapidement des arrêts importants, relatifs à la sécurité sociale, pour bien mettre en évidence que la Cour de justice ne va pas à l'encontre des intérêts nationaux, lorsque ceux-ci sont tout à fait justifiés par rapport à la concurrence :

> L'Arrêt de 1986 précise que l'enseignement public ne constitue pas un service rémunéré et, dès lors, il ne devrait pas être concerné par la libre circulation des services. On est bien dans une problématique de directive : l'Etat n'assure pas l'enseignement à sa population sur la base d'une initiative fondée sur le profit mais sur la base d'une mission de service public.

Pour situer l'enseignement public en dehors du champ de la libre circulation des services, la Cour de Justice mentionne trois critères :

- > le prix n'est pas fixé entre le prestataire de services et le bénéficiaire ;
- > le service est fourni par une émanation de l'Etat ;
- > le service est essentiellement financé par le budget de l'Etat.

Les liens entre l'enseignement public, la sécurité sociale et la protection sociale sont très clairs et c'est même l'avocat qui le dit : l'enseignement public comme les soins de santé sont essentiellement financés par la fiscalité de l'Etat, ils sont tous les deux fournis dans le cadre de ce que l'on pourrait qualifier de la politique sociale. Le problème, quand on parle de politique sociale, est de savoir où elle se situe : on parle de la politique économique européenne mais où est la pensée sociale européenne ?

On parle du néolibéralisme, de la pensée de Friedmann, de l'école américaine sur le néolibéralisme, mais où est la pensée du néosocial ? Il faut bien à un moment donné aussi qu'on puisse, à travers des arguments solides, valables, faire contrepoids aux arguments politiques, en mettant le social et tout ce que le social sous-entend comme valeurs en évidence par rapport aux choix politiques économiques.

> L'Arrêt de 1991 : les régimes de sécurité sociale imposés par l'Etat, comme l'assurance-maladie obligatoire qui repose sur le principe de solidarité. C'est un élément sur lequel, en tant que mutualistes, nous devons vraiment travailler au niveau européen parce qu'il est repris également au niveau du Traité.

Que sous-entend la solidarité pour les mutualités et pour l'avenir de la construction européenne ?

Les mutualités sont à but non lucratif, les cotisations sont proportionnelles aux revenus et les prestations identiques pour les bénéficiaires. L'activité des caisses est une activité à caractère exclusivement social fondée sur le principe de la solidarité nationale et dépourvue de tout but lucratif.

Le principe de solidarité est donc un instrument pour réallouer les revenus et garantir un montant minimum de services pour chacun. Il implique un accès égal au service indépendamment de la contribution de chacun. C'est la raison pour laquelle un système basé sur le principe de solidarité rend la contribution obligatoire.

> Encore plus récent l'Arrêt INAI (un établissement public italien de régime d'assurance d'accident de travail) : en se basant sur les caractéristiques de solidarité propres à ce régime, en concourant à la gestion de la branche de la sécurité sociale et en remplissant une fonction à caractère exclusivement social, cet organisme ne peut être qualifié d'entreprise.

> L'Arrêt de 2004, Caisse publique d'assurance-maladie allemande. La Cour de Justice relève d'abord que les caisses de régime légal d'assurance-maladie remplissent une fonction de caractère exclusivement social, fondée sur le principe de solidarité et dépourvue de tout but lucratif. Les caisses de maladies sont légalement contraintes d'offrir à leurs affiliés des prestations obligatoires, pour l'essentiel, identiques et indépendantes du montant des cotisations.

Les caisses sont ainsi regroupées en sorte de communautés fondées sur le principe de solidarité qui leur permet d'avoir entre elles une péréquation des coûts et des risques.

Par conséquent, on peut dire que la Cour de Justice construit aussi certaines valeurs dans la construction européenne, sur lesquelles nous devons, à mon sens, nous baser pour mettre en évidence certains arguments contre la politique économique que l'on voit toujours à travers l'Europe.

Dominique DURAND

Nous avons trois sujets à voir à partir des interventions sur le problème de la configuration de nos départements et de nos régions, sur le problème du financement face aux besoins sociaux et puis bien sûr sur la Constitution.

Pierre BAUBY

Je crois qu'il faut arriver à penser ensemble décentralisation, européanisation et redéfinition du rôle de l'Etat. Cela dans le même mouvement, c'est-à-dire appliquer le principe de subsidiarité.

Certaines activités traditionnellement en France du ressort de l'Etat central, unitaire présentent un intérêt évident à être de compétence locale ou régionale, au plus près des enjeux du terrain avec, en même temps, des systèmes de solidarité. D'autres domaines de compétences traditionnelles doivent être confiés à l'Europe parce que c'est plus efficace.

Je prendrais l'exemple du transport ferroviaire : nous avons une SNCF unitaire où tout était décidé à Paris, extrêmement centralisée. La décentralisation des transports régionaux dans les régions, pour régler les problèmes de transports régionaux au plus près du terrain, a permis un redémarrage du transport ferroviaire régional, avec des problèmes, bien sûr. En même temps, l'avenir du transport ferroviaire, à l'échelle du continent européen, implique de donner des compétences au plan européen pour mettre le fret européen sur les rails, parce que c'est l'intérêt public collectif d'intérêt général européen.

Par conséquent, il faut recomposer le transport ferroviaire entre du régional, du national et de l'europpéen et mener les trois de front.

Autre élément de réponse que je voudrais donner : à un moment, vous avez dit : « il faut épuiser le système de droit français avant de passer à l'Europe ».

Non, tout simplement parce que les tribunaux français aujourd'hui appliquent l'ensemble du droit européen. Il est vrai que les tribunaux français n'ont pas toujours l'habitude mais quand les tribunaux d'un pays hésitent sur la marche à suivre, dans ce cas il y a une question préjudicielle à la Cour de Justice européenne : comment interpréter ce qui nous semble être un conflit de normes ?

La question préjudicielle est un des mécanismes essentiels du fonctionnement de la Cour de Justice des Communautés européennes, mais il ne faut pas épuiser le droit national avant de passer à l'europpéen, un droit global existe aujourd'hui.

Sur le Traité constitutionnel, puisque le Président de la République a prévu l'année prochaine un référendum portant sur l'avenir de l'Europe, il implique et mérite un débat honnête.

Je n'accepte pas ceux qui, excusez-moi de vous dire que vous l'avez fait tout à l'heure dans votre intervention, prennent des articles et lisent une phrase sur dix.

Si on lit un article, on le lit du début à la fin avec ces aspects négatifs mais aussi ces aspects positifs, sinon c'est de la malhonnêteté et ça concourt à desservir l'Europe et notre avenir à tous.

Je reprends les trois exemples que vous avez pris.

Quand on dit que l'article 1-5 défend, promeut la sécurité nationale, je lis : « l'Union respecte l'égalité des Etats membres devant la Constitution ainsi que leur identité nationale inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale ».

Ce texte consacre la liberté des autorités locales. Il y a aussi ce que vous avez dit, oui, mais il y a coexistence de principes et d'objectifs contradictoires dans un même texte. Qui départagera cela ? C'est le politique s'il joue son rôle et vous avez eu raison de dire tout à l'heure que le politique ne joue pas suffisamment son rôle. Il se dessaisit de ses responsabilités, mais c'est ce qui fera ensuite qu'il y aura telle ou telle politique, ce n'est pas la Constitution.

Concernant les objectifs, il est évident qu'il y a un marché intérieur où la concurrence est libre et non faussée mais à égalité avec ce principe là, il y a l'économie sociale de marché, le plein-emploi et le progrès social, la protection sociale : tout cela est à égalité.

Que sera l'avenir ? Il sera ce qu'en feront les institutions, les politiques ; ce n'est pas écrit d'avance, ce n'est pas figé dans le texte.

Enfin à propos de l'article 1-366 sur les services d'intérêt général, vous dites : « les services d'intérêt général sont soumis aux règles de concurrence », certes, mais « dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement de leur mission ».

Que dit le Livre Blanc ? Il dit : quand il y a conflit entre règles de concurrence et objectifs des services d'intérêt général, ils prévalent sur les règles de concurrence, donc c'est l'inverse de ce que vous présentiez.

Soyons honnêtes, lisons les textes complètement et regardons, ce qui ne veut pas dire qu'il faut être pour ou contre, mais cela veut dire que le jugement final doit prendre en compte l'ensemble des réalités.

Dominique DURAND

Est-ce que vous imaginez une France territorialisée autrement qu'elle ne l'est à l'heure actuelle ?

Pierre BAUBY

A court terme sûrement pas, mais d'ici cinquante ans, cent ans, la France pourrait être territorialisée différemment. En tout cas, cet empilement des communes et maintenant des quartiers dans les communes, des regroupements de communes, des agglomérations, des pays, des cantons, des départements, des régions : cette absurdité n'a qu'un temps.

On peut le concevoir comme transitoire dans un processus d'évolution, car effectivement, on manque aujourd'hui d'un projet de territorialisation adapté encore une fois à l'emboîtement Europe- Local.

Dominique DURAND

Est-ce qu'on peut imaginer que l'Europe un jour prenne des décisions, je ne dirais pas coercitives, mais des directives sur la réorganisation territoriale ?

Pierre BAUBY

Sûrement pas, mais il y aura des incitations et il y en a d'ores et déjà.

Alain POUCHOL

La décentralisation, telle qu'elle est intervenue en France, a été faite par un gouvernement de gauche, prolongée par un gouvernement de droite.

La réponse est différente selon le gouvernement et sa politique, mais au-delà, il y a une réalité de fonds.

La décentralisation répond à un stade de développement et à un besoin de notre société.

Je crois beaucoup en la décentralisation et en même temps en l'Europe.

Toutefois, je voudrais faire une parenthèse par rapport au débat et à ce que j'entends.

Lorsque nos deux mutuelles ont pris la décision de faire un forum sur ce thème, il y a deux ans, personne ne pensait au référendum constitutionnel.

Par conséquent notre débat n'est pas construit autour du Traité constitutionnel, mais se situe en amont et sur des questions profondes.

Si dans un pays tel que la France depuis la sortie de la guerre, tous les gouvernements qui ont essayé ou qui se sont essayés à casser les institutions territoriales, s'y sont cassés les dents, ce n'est pas parce que nous avons eu de mauvaises politiques, c'est parce qu'en profondeur, il y a un véritable attachement des Françaises et des Français au type d'institutions dont ils se sont dotés au travers des siècles.

Si demain nous devons aller vers un dispositif qui aboutirait à la disparition de ces collectivités territoriales, il

faut mesurer les répercussions que cela pourrait avoir.

En effet, la nature ayant horreur du vide, plus les décisions politiques prises s'éloignent des administrés et plus d'autres solutions pourraient trouver refuge dans des communautarismes par exemple. Il faut se poser la question de savoir si ce serait mieux. Ce n'est pas à l'ordre du jour mais la décentralisation est une expression d'un vrai besoin des populations que l'on décide avec elles et au plus près d'elles.

Nous ne sommes pas en train de prendre ce chemin-là et c'est vraiment quelque chose de regrettable.

Sur la Constitution et le Traité constitutionnel, pour ce qui concerne ma mutuelle, nous ne sommes pas en situation de donner une posture.

La seule question que j'aurais envie de poser c'est : qu'est-ce que c'est que ce machin ? Le Général de Gaulle en d'autres temps à utiliser le même terme et c'est pour cela que je l'utilise.

Qu'est-ce que c'est ce machin ?

Je connais les Traités entre Etats, je sais ce qu'est une Constitution, mais je ne connais pas cette catégorie juridique appelée Traité constitutionnel et je ne vois pas comment on peut solliciter l'avis de citoyens français sur une catégorie juridique qui n'existe pas.

Sur le contenu de ce texte, tel qu'il est connu aujourd'hui, j'observe que les mécanismes de l'économie de marché restent évidemment en évidence. D'autres choses viennent apporter des contrepoids, et j'espère que ceux-ci seront suffisants. Tout cela dépendra de la bataille qui va être menée entre les tenants intégristes de l'économie de marché d'un côté, ou les défenseurs inconditionnels, (dont je suis) des services publics de l'autre.

Ce texte-là reste dans une filiation, dans une logique qui est le primat à l'économie de marché sur les autres valeurs.

Je ne suis pas certain, s'agissant d'une volonté politique d'un ensemble aussi considérable de peuples à vouloir agir et travailler ensemble, que dans un texte qui prétend devenir une Constitution à l'échelle européenne, formuler un type de société donnée soit la meilleure façon de préserver un avenir en commun.

Si j'avais une critique à formuler sur ce texte, dans l'état actuel ce serait ça, mais je ne doute pas que le mouvement social, les associations, la mutualité, tous ceux qui ont la solidarité au cœur et tous ceux qui ont l'humanisme au fond des tripes ne pèsent autour de ces questions.

Pour l'instant, un Traité constitutionnel, je ne sais pas ce que c'est.

Un intervenant

C'est le deuxième forum et pourtant il y a un aspect qu'on n'a pas abordé, c'est le fonctionnaire.

On parle des institutions mais qui assume le service public aujourd'hui chez nous ?

À la limite, demain, l'Europe deviendra une machine de donneurs d'ordres mais qu'en est-il de ceux qui vont assumer le service public ?

Jean MORTELETTE

Mutuelle Nationale Territoriale

Je voudrais apporter une précision technique à Mme Federkeil-Giroux et à Monsieur Coheur.

Je ne sais pas si le département du Nord est en avance sur le droit communautaire mais je vous informe que la CPAM d'Armentières et la CPAM de Maubeuge ont une convention avec des établissements belges ; de plus, les caisses frontalières étudient la possibilité de simplifier les visites d'ophtalmologie en Belgique.

Cornélia FEDERKEIL-GIROUX

Vous donnez un exemple précis de ce que je disais : la porosité par les faits est très claire parce qu'il a été obligatoire à un certain moment de s'interroger : que faire avec ces habitants qui se déplacent absolument naturellement ?

La frontière n'avait plus de sens. L'Observatoire franco-belge de la santé dont Alain a parlé (puisqu'il en est le président et d'ailleurs la mutualité française a été un des membres précurseurs de la création de cet observatoire), est l'exemple même de cette porosité des frontières et de l'absence de notion de territoire très hexagonal ou belgo-belge. L'Europe n'est pas du tout un frein à cela. Il est plutôt dans les esprits de ceux qui ne voulaient pas le faire au départ et qui ont commencé à s'apercevoir de l'intelligence du processus.

Danièle GERVAIS

CNFPT

Je précise que je fais cette intervention à titre personnel et citoyen.

Je m'interroge sur « les vertus » de la libre concurrence. Tout se passe comme si, dans certaines interventions, on se réjouissait du fait que les premiers Traités européens aient été d'inspiration ultra-libérale, ce qui laisse de la marge, maintenant, à quelques avancées sociales. Tout se passe comme si la libre liberté du loup de man-

ger l'agneau entraînant pour l'agneau sa libre liberté de choisir - j'allais dire la nationalité- l'origine du loup qui le mangerait.

Je voudrais également faire remarquer la disparition ou bien l'escamotage de la dimension politique, pour l'instant, au profit d'une dimension technocratique ou d'un juridisme forcené dans cette fameuse construction de l'Europe.

Enfin ma troisième interrogation, plus grave encore, concerne le problème de la paix. Il est vrai que l'idée européenne a été construite sur une idée de paix après plusieurs siècles de guerres européennes et de guerres mondiales. Au-delà du débat juridique, le fait que cette union européenne soit avant tout construite sur des bases économiques de libre concurrence et de primat du marché entraîne la création d'un hégémonisme européen, qui à terme, se heurtera à un plus grand hégémonisme encore, celui des Etats-Unis. Cela risque aussi d'être un facteur de guerre.

Aimé BELLINA

président général de la Mutuelle Nationale

Nous avons assisté à une série d'interventions, de débats, de prises de position qui montraient la sensibilité fondamentale de chacun et c'est bien cela un forum, un débat d'idées !

Tout à l'heure notre camarade intervenait sur la question du fonctionnaire et je dirais qu'il a raison de reparler du fonctionnaire car, et ce sera le débat de cet après-midi, le fonctionnaire n'existe que s'il y a un service public.

Le statut de fonctionnaire, qui comporte certes quelques compensations, est d'abord, et nous l'avons dit la dernière fois, un statut de contraintes. **Nous sommes des salariés différents des autres, nous devons toujours travailler, nous devons toujours obéir,** nous devons désobéir lorsque c'est nécessaire et quand on est territorial ce n'est pas peu de chose, car nous avons une obligation d'information personnelle qui pèse sur nous dans le cadre des lois sur la communication des documents au public par-delà l'élu.

Nous avons ces contraintes parce que nous sommes les serviteurs du service public et dès lors, on entend bien que le service public, ce n'est pas la même chose que le service privé ou que le service des entreprises puisqu'on a besoin de serviteurs avec un statut spécifique pour servir ce service public.

La question de ce matin était : vous les Français, compte tenu de votre culture, est-ce que votre service public est transposable au niveau européen ? Comment cela va-t-il se passer ?

Nous avons eu un long débat et d'ailleurs je dois reconnaître que j'étais un peu embêté lorsque que finalement tous ensemble nous ne sommes pas parvenus à redéfinir le service public à la française.

Nous le vivons au quotidien, c'est notre culture et j'ai essayé d'y réfléchir un peu.

Le premier service public que nous avons, c'est le service public du fonctionnement de notre société. Pouvons-nous imaginer que tout le service du fonctionnement du politique, les fonctionnaires qui sont autour du Parlement français qui prend les décisions d'organisation de la société, puisse être privatisé ? La réponse est non.

Tout le service public d'élaboration et d'application de la règle est donc un service public administratif par excellence.

Cela se décline chez nous aussi : le service qui est autour du conseil municipal, du conseil général, du conseil régional, autour du maire en tant que structure d'organisation de vie de la société locale ne peut pas être confié à une entreprise, il faut bien que ce soit à des fonctionnaires avec des contraintes particulières liées au fonctionnement du service public.

Ensuite il y a le service public des prestations avec des choix que nous retrouvons dans l'écriture européenne. Le service de l'éducation nationale de base est un choix, c'est un service public car nous souhaitons en France que tout le monde puisse accéder à un minimum de formation, d'information pour progresser dans la société ; la sélection ne se fait pas sur la base de la classe sociale. L'état civil participe à l'organisation de la société ; le service public dit administratif n'est pas privatisable, c'est le sens de la loi, c'est le sens de l'histoire.

À côté de cela il y a (et c'est directement inspiré du droit français) le service public à caractère industriel et commercial et, là, nous trouvons la vraie problématique.

Quand on reprend les textes sur le service public à caractère industriel et commercial, on trouve : « des services par détermination de la loi ». Ils sont issus d'une expression politique puisque le pouvoir appartient au peuple qui l'exprime par ses représentants élus. Nos représentants élus ont déterminé les services publics à caractère industriel et commercial, abattoirs, l'eau et l'assainissement, - etc. puis ensuite existent les critères jurisprudentiels. Quels sont-ils ?

C'est là qu'apparaît la difficulté qui se trouve dans l'ultime critère que je vais donner.

On va d'abord regarder la nature de l'action, puis la forme du financement et enfin si le contrat, le statut applicable au personnel affecté est de droit public ou non.

C'est l'un des critères de détermination du statut applicable et vous voyez bien que là nous sommes en difficulté.

Voilà me semble-t-il un petit rappel du service public administratif et du service à caractère industriel et commercial.

Par rapport à l'élaboration des choses et à l'évolution de la règle, pour moi, mais cela montre bien ce qu'est la société, c'est une vraie difficulté et tout est dans tout.

Le service public tel qu'on en a débattu ce matin est un service qui se construit par le droit. On a dit que les traités, les normes, les directives, le Livre Vert, le Livre Blanc déterminent des règles qui vont définir les contours mais **le droit n'est jamais qu'une expression du groupe.** C'est d'abord l'homme ou le groupe qui met en place des mesures de solidarité, lesquelles, lorsqu'elles sont suffisamment importantes quantitativement ou en termes de fonctionnement de la société, se sont traduites dans le droit, dans la règle. Nous sommes bien dans les deux éléments aujourd'hui.

Je vais reprendre ce fil pour aller vers les institutions judiciaires européennes : oui, les institutions judiciaires européennes construisent des règles lorsqu'elles sont saisies, bien sûr.

Quel est notre problème ?

Lorsque le juge français va au-delà du droit étroit, saisi d'un problème qui l'amène à raisonner et poser des jalons d'évolution de la solution pour nous, il partage notre culture, et par conséquent il sait se prononcer pour notre société ; mais la question qui se pose aujourd'hui et qui constitue probablement la raison pour laquelle nous avons encore du mal à axer ce qui est la règle, c'est que le juge européen ne porte pas de culture européenne parce que la culture européenne n'existe pas.

C'est bien voyez-vous, mes chers amis mutualistes et territoriaux, un champ complètement ouvert devant nous car la culture ne se construit que par l'activité de l'homme.

Bon courage.

Dominique DURAND

Je voudrais en votre nom remercier Pierre Bauby, Cornélia Federkeil-Giroux et Alain Coheur et puis nous retrouverons tout à l'heure Alain Pouchol et Aimé Bellina.

LES STATUTS TERRITORIAUX EN EUROPE

Introduction

Michel SENIMON

directeur territorial, secrétaire général d'Europa

Je voudrais remercier la Mutualité Territoriale et son Président de m'avoir convié et, à travers moi, d'avoir convié Europa qui est une O.N.G. dotée du statut consultatif auprès du Conseil de l'Europe, dont la mission est effectivement de faire le point et de tracer si possible des perspectives, surtout en ce qui concerne l'évolution du service public, de la fonction publique, de l'administration publique et de sa modernisation en Europe.

Lourde tâche que celle de parler du statut des agents territoriaux en Europe car effectivement dans l'Europe de la fonction publique, il n'y a pas que des statuts mais il y a aussi beaucoup d'emplois.

Nous allons essayer de voir, dans ce rapport introductif, comment effectivement les fonctions publiques locales ont évolué au fil des ans et à quels enjeux, quels impacts, elles ont dû faire face.

Nous verrons qu'il y a eu deux rendez-vous majeurs pour les fonctions publiques territoriales qui ont profondément marqué leur nature, leur portée, leur évolution. C'est d'une part le New Public Management et d'autre part le droit communautaire.

A titre préliminaire, il convient de rappeler quelques données.

La donnée de base, c'est que l'Europe est caractérisée par une très grande diversité et une spécificité très importante des fonctions publiques tant nationales que locales.

En effet, il n'y a pas une fonction publique à trois versants comme en France mais des fonctions publiques qui sont communes à l'Etat et à la fonction publique territoriale et aux collectivités territoriales. Il y a une unicité du statut, sachant que dans ces pays-là, ce sont les régions généralement qui, ayant un statut spécial d'auto gouvernement, déclinent la loi nationale pour l'adapter sur leur territoire et celui des collectivités infra-étatiques qu'elles ont sur leur propre territoire.

Néanmoins, cette grande diversité se rattache à deux modèles, le système de l'emploi et le système de la carrière.

Le choix opéré en faveur du système de l'emploi traduit la volonté de maintenir la fonction publique au plus près de la société civile, alors que l'adoption du système de la carrière exprime généralement la volonté d'une séparation plus nette guidée par la notion d'intérêt général et de service public.

Face à ces grands modèles, quel est le panorama européen ?

L'étude des différentes fonctions publiques en Europe amène à constater que quasiment aucun Etat ne pratique, de manière intégrale ou puriste, l'un ou l'autre de ces deux systèmes d'organisation. La réalité du terrain est une très grande diversité, une très grande richesse des régimes mixtes, et cette mixité s'explique essentiellement par cinq facteurs :

> La nature unitaire ou fédérale de l'Etat.

Généralement dans les Etats fédéraux, il y a plutôt une fonction publique unique où les Etats fédérés déclinent le système mis en place par l'Etat central. Il est plutôt un système à dominante de carrières. En revanche, dans les Etats unitaires de nature très décentralisée, les systèmes sont plutôt à dominante d'emplois.

> La conception que l'Etat a lui-même de l'intérêt général et de son rôle dans la mise en oeuvre des missions de service public.

À ce titre, il est évident que le Royaume Uni qui résonne en termes de « public utilities » n'a pas du tout la même conception de l'intérêt général que celle que la France, l'Espagne, la Grèce véhiculent au travers de la notion de service public.

Il y a un lien étroit entre service public et fonction publique et, suivant le choix qui est fait par l'Etat de mettre en oeuvre la notion d'intérêt général, et les missions de service public, on aura plutôt des régimes à dominante de carrières ou à dominante d'emplois.

> L'impact des mouvements et des réformes de décentralisation.

A ce titre, l'exemple de l'Espagne et celui de l'Italie sont tout à fait pertinents : l'Espagne a inventé un nouveau mode d'Etat avec l'Etat des autonomies, l'Italie est en train d'inventer un nouveau concept de fédéralisme administratif où, au gré des mouvements de décentralisation, on passe à des systèmes à dominante de carrières ou à dominante d'emplois.

> Le pluralisme culturel et régional des pouvoirs locaux.

A cet égard, l'exemple belge est patent puisqu'il cumule six niveaux d'administration égaux entre l'Etat central, les communautés linguistiques, les régions, les provinces et les communes. C'est un pays qui connaît une zone germanophone, une zone néerlandophone, une zone francophone, sans compter le statut spécifique de Bruxelles, capitale.

On voit qu'il y a toutes les raisons d'avoir en Europe non pas un modèle unique mais de n'avoir que de la diversité. Néanmoins au-delà de cette diversité, au fil des ans, s'est construit ce que je pourrai appeler un certain clivage nord-sud.

Dans les Etats de l'Europe du Nord, Royaume-Uni, Suède, Danemark, Pays-Bas, tous des pays longtemps imprégnés dans leur histoire par une tradition monarchique, on s'aperçoit que **le lien qui s'est tissé entre le souverain et le fonctionnaire est un lien reposant directement sur la personne**. Cette relation directe et personnelle entre le souverain et les fonctionnaires serviteurs de l'Etat a fait qu'au fil du temps, la culture de gestion administrative mise en place est une culture basée sur la négociation et le contrat, ce qui a facilité l'adoption de systèmes à dominante d'emplois.

D'ailleurs, on peut remarquer que ces pays à tradition monarchique n'ont pas connu de rupture révolutionnaire, aussi il n'y a jamais eu de méfiance du fonctionnaire par rapport au régime politique : c'est toujours la négociation et le consensus qui ont prévalu.

Donc on a plutôt, dans ces pays, par tradition historique et par culture administrative générale, des systèmes à dominante d'emplois

Les Etats de l'Europe du Sud, France, Allemagne, Espagne, Italie, Portugal, Grèce, eux, - la France mise à part -, ont une histoire récente marquée par de nombreux mouvements révolutionnaires : la Grèce n'a retrouvé la démocratie qu'après la dictature des colonels en 1974, la Constitution espagnole ne date finalement que de 1978, pour l'Italie, c'est la situation après Mussolini et pour le Portugal après la Révolution des Oeillets.

Ce sont des pays qui, dans l'ère contemporaine, ont retrouvé le chemin de la démocratie et qui, dans les statuts de leur fonction publique, ont marqué leur défiance par rapport au pouvoir politique. D'où la nécessité d'avoir des droits et obligations pour les fonctionnaires qui les protègent du pouvoir politique. Ils ont donc plutôt choisi des systèmes à dominante de carrières.

Finalement, on s'accommodait bien de ce clivage nord-sud mais, aujourd'hui, on s'aperçoit qu'il tend à être dépassé par deux phénomènes majeurs qui sont l'avènement du New Public Management et l'impact du droit communautaire sur les fonctions publiques.

1 > L'impact du New Public Management sur les fonctions publiques locales en Europe

L'idée générale qui sous-tend ce concept, est de rapprocher les modes de gestion de l'administration de ceux des entreprises privées, en donnant moins d'importance à l'application des règles, des procédures administratives voire bureaucratiques, en favorisant la recherche de la rentabilité et les rapports de type commercial ou contractuel et en privilégiant aussi la satisfaction des citoyens, pris en leur qualité non plus d'administrateurs ou d'usagers mais de consommateurs de services publics.

Cette idée générale du New Public Management, qui est en fait un mouvement de réforme, est soutenue par un concept fort appelé concept de flexibilité qui part en fait d'un postulat économique néo-libéral, tout à fait contestable, selon lequel les dépenses publiques ne sont pas créatrices de richesses, elles doivent donc en permanence être contingentées, aiguillonnées par les impératifs de la concurrence.

On a ainsi développé une véritable culture managériale ; il y a d'ailleurs un excellent rapport de l'OCDE à ce sujet, fait par le programme SYGMA en 1993, qui définit très bien le concept de flexibilité. On arrive à une culture managériale avec cinq mots clé : concurrence, contrat, objectif, évaluation et performance.

Le New Public Management est né dans une ère neo-libéral à un moment où des dirigeants politiques ont favorisé ce concept de flexibilité. Le New Public Management est né et a prospéré au Royaume-Uni, en pleine période du triomphe du Reaganisme aux États-Unis et au début de l'expérience de Margaret Thatcher, avec la volonté politique du gouvernement britannique de placer ce concept de flexibilité au cœur de la réforme de son propre système de fonction publique, tant au niveau de l'Etat, c'est-à-dire du Civil Service, que de son administration locale, Local Government Service.

Le Royaume-Uni a fait quelque chose, qui serait toujours peut-être d'ailleurs fort heureusement impensable en France, encore aujourd'hui. Dans l'administration d'Etat, on a obligé chaque ministère à diviser en deux ses

activités, d'un côté les tâches de gestion au sens le plus pragmatique du terme, c'est-à-dire ce qui fait marcher la logistique administrative, et de l'autre, les tâches nobles, ce qui participe de la politique mise en oeuvre dans le ministère. On a décidé que tout ce qui est de la stricte politique du ministère resterait dans un système à dominante de carrières, tandis que les tâches de gestion, la logistique seraient confiées à des agences exécutives qui seraient des agences autonomes. Financées par un prélèvement sur le budget du Ministère de l'économie et des finances de la part qui revenait au dit ministère, ces agences exécutives pouvaient être dirigées soit par un fonctionnaire, soit par un agent contractuel, y compris venant du secteur privé.

Cette réforme qui constituait une révolution culturelle s'est imposée. On l'appelle à tort une privatisation de la fonction publique, alors que ce n'est pas le cas, puisque la nature du droit n'a pas forcément changé, c'est la manière de gérer les structures qui a strictement évolué.

De plus, le programme de Margaret Thatcher prévoyait que les agences exécutives pouvaient, à terme, dans le cadre d'un document d'objectifs, faire tous les trois ans l'objet d'une évaluation voire, à ce moment-là, d'une privatisation et évoluer vers une structure de droit privé.

L'arrivée des travaillistes et de Tony Blair en 1997 n'a pas mis fin à cette expérience ; les travaillistes ont continué de mettre en oeuvre le New Public Management mais ils ont stoppé la privatisation des agences exécutives, celles-ci restant sur le terrain.

En ce qui concerne la fonction publique locale, pour les Britanniques, le Management New Public Management n'a pas changé grand-chose. Même avant cette réforme, la fonction publique locale ou son équivalent, le local government service, n'a jamais fait de différence entre les agents du secteur privé et les agents des collectivités locales. Dès le départ, ces derniers ont été soumis à des contrats de droit privé dépendant du code du travail, étant entendu que les garanties dont ils disposent, ne viennent pas d'un statut mais de fortes conventions collectives négociées entre, d'une part, les représentants des collectivités locales, et d'autre part, les représentants des organisations syndicales, dans le cadre de conventions nationales prévues par les textes. Aujourd'hui ces conventions sont compilées dans ce que l'on appelle le Red Book et le Green Book pour les trois catégories d'agents que connaît le Royaume-Uni, c'est-à-dire, les Chief Executive, les Official Servant et les Civil Servant.

Le New Public Management s'est développé dans la fonction publique britannique mais ce concept ne s'est pas limité au Royaume-Uni. Le professeur Lemoine Desforges, dans un excellent article publié il y a un an, caractérise le New Public Management comme « un projet global à vocation planétaire ».

L'expérience britannique n'est pas restée isolée, elle a essaimé au travers de l'Europe entière tant et si bien qu'aujourd'hui le clivage nord-sud se trouve largement dépassé.

Dans un premier temps, le New Public Management a produit des effets sur les pays de l'Europe du Nord, la Suède, la Finlande, les Pays-Bas et a conduit progressivement à trois choses :

- > la banalisation de l'emploi public et la suppression des droits spécifiques de la fonction publique au profit d'un rapprochement graduel du droit commun du travail ;
- > la fixation des conditions de travail du personnel dans le cadre de conventions collectives négociées entre les associations des collectivités locales d'une part et les organisations syndicales représentatives des agents territoriaux d'autre part, là encore à l'instar du Red Book et du Green Book ;
- > la mise en place de systèmes de rémunérations individuelles et différenciées quasi identiques à celles du secteur privé.

Aujourd'hui, des pays traditionnellement organisés avec des fonctions publiques de carrières sont en train d'instaurer une variation vers un système non pas à dominante d'emplois mais réintroduisent en tout cas la gestion managériale de l'emploi au cœur même de la gestion de leur fonction publique.

C'est le cas de l'Espagne et de l'Italie sur lesquels je souhaiterais m'attarder un peu.

En Espagne, il n'existe aucune différence entre l'administration d'État et l'administration locale au niveau de la fonction publique, en dehors bien entendu du bilinguisme. Ce qui veut dire que c'est l'Etat espagnol qui fixe les grandes règles, les principes de base sur la fonction publique et que les communautés autonomes espagnoles, qui sont en fait des régions à statut spécial avec faculté d'auto gouvernement, adaptent au niveau régional les principes de base fixés par l'État.

Il y a en Espagne autant de fonctions publiques qu'il y a de communautés autonomes, sachant que le choix fait par une communauté autonome s'impose aux provinces et aux communes qui sont sur le territoire de ladite communauté.

Sans nul doute, le système espagnol demeure aujourd'hui un système traditionnel de carrières, à la différence près que l'Espagne a fait une place importante au concept de New Public Management. Aujourd'hui, lorsqu'un emploi devient vacant dans une collectivité espagnole, il y a libre choix de recourir soit à la nomination d'un

fonctionnaire de carrière (et on retrouve, comme en France, le traditionnel recrutement par voie de concours), soit au recrutement d'un agent contractuel de droit privé.

Cela veut dire qu'il y a aujourd'hui une fonction publique avec moitié de fonctionnaires et moitié d'agents dont le statut relève du droit commun du travail.

Par ailleurs, le système joue la dichotomie grades-emplois. A côté de l'architecture des corps et des grades, qui d'ailleurs a été simplifié, il y a un véritable management opéré sur les emplois. Derrière la liste des corps, officiellement, il existe une liste des emplois dont l'objectif est justement de dépasser la logique des grades, au profit d'une gestion des postes de travail basée sur la gestion des compétences, et donc, de la performance et de la rémunération qui évolue en fonction de celle-ci.

Plus caricatural encore est l'exemple de l'Italie. Celle-ci est passée d'un régime de droit public à un régime de droit privé, ce qui veut dire qu'en cas de contentieux, ce sont désormais les juridictions de droit commun qui sont compétentes pour traiter des conflits possibles entre « les fonctionnaires » italiens et leur administration. Aujourd'hui en Italie, il existe deux types de contrats possibles, qui sont **des contrats à durée déterminée pouvant devenir des contrats à durée indéterminée**. La différence tient au fait qu'il y a un type de contrat pour les dirigeants territoriaux et un autre type de contrat pour les autres catégories d'agents. Ces contrats ne sont pas laissés à la faculté des collectivités locales. Les modèles de contrats ont été annexés à des textes réglementaires qui ont fait partie de la réforme Amato (le fameux décret-loi du Ministre de la fonction publique) poursuivie dans le cadre de la réforme de 1997.

Ainsi, nos collègues italiens sont soumis soit à des CDD, soit à des CDI de droit privé, qui relèvent soit des modèles des dirigeants territoriaux soit des autres contrats relevant des autres catégories.

Il en résulte une évaluation de leurs compétences et des rémunérations à l'intéressement qui sont passées de 15 % à 40 % de part dans la rémunération qui leur est versée.

Ce pays joue clairement la carte managériale ; à l'instar du régime américain, il a été créé l'emploi de City Manager, c'est-à-dire que le directeur général des services est aujourd'hui complètement en situation de précarité. Chargé de mettre en oeuvre la politique déterminée par l'organe délibérant de la collectivité italienne, il travaille pour la durée du mandat, son salaire est d'importance mais sa stabilité n'est pas permanente et sans aucun parachute de quelque nature que ce soit.

Néanmoins, il ne faut pas voir cette évolution du New Public Management comme un déterminisme néolibéral dans tous ces pays.

En effet, au-delà de l'idéologie néolibérale, cela a été un levier (notamment en Italie où il y avait une fonction publique pléthorique, assez inefficace et parfois corrompue), et un moyen de donner un grand coup de pied dans la fourmilière au travers de ce levier fort.

À mon avis, il y a moins de déterminisme politique dans les réformes espagnoles et italiennes qu'il n'y en a eu dans les réformes britanniques et des pays de l'Europe scandinave.

Il est intéressant de souligner que cette prééminence du New Public Management aboutit aujourd'hui en Italie à une modification de la Constitution puisque l'Italie vient d'inventer un nouveau concept d'organisation de l'Etat qui est le fédéralisme administratif.

Cela veut dire que verticalement l'Etat déconcentre son action sur les pouvoirs locaux, en privilégiant les régions et les communes pour des raisons de rationalité budgétaire et horizontalement l'Etat ne conserve que ce que le secteur privé ne peut pas faire dans de meilleures conditions. C'est le croisement de ces deux mouvements qui produit effectivement d'abord un fort désengagement de l'Etat au profit des collectivités locales mais aussi au profit du secteur privé.

Qu'en est-il pour les pays d'Europe centrale et orientale qui viennent pour la plupart d'entre eux depuis le 1er mai 2004, de rejoindre l'Union européenne ?

Il est intéressant de remarquer que ces pays, au moment de la transition démocratique et de la chute des régimes communistes, avaient par tradition juridique un système de droit privé.

En effet, l'Union soviétique ne connaissait pas un droit spécifique pour ses fonctionnaires mais le droit commun des travailleurs, droit du travail fortement encadré par un parti unique et par un syndicat unique.

Au moment de la transition démocratique, ces pays ont voulu affirmer leur retour à la démocratie et ont entamé des réformes de la fonction publique ou plutôt des réformes générales de leur droit administratif, ce qui a abouti aussi à des réformes de la fonction publique. Par effet de balancier, ils sont allés se jeter dans les bras des systèmes à dominante d'emplois, parce que cela ressemblait à leur culture juridique, à la différence près qu'ils se tournaient vers des modèles qui, eux, pratiquaient la démocratie de manière séculaire, alors qu'eux-mêmes ne l'avaient que depuis quelques mois recouvrée.

Ils se sont très vite aperçus des limites du mode managérial et du système à dominante d'emplois qui supposent une pratique confirmée et maîtrisée de la démocratie.

Par conséquent, les choix des réformes se sont faits vers des systèmes à dominante d'emplois et quand sont apparus des problèmes de corruption, de blanchiment d'argent etc, ils sont revenus très vite vers des systèmes à dominante de carrières. Seul un statut avec des droits et obligations permet par l'éthique, la déontologie, notions qui sont importantes dans les services publics et sur lesquels s'ancre le statut, de pouvoir donner des outils efficaces à la gestion et à la lutte contre la corruption dans ces pays.

C'est ainsi que la Fédération de Russie, après un temps d'hésitation, a opté pour un système à dominante de carrières.

On voit aujourd'hui que ce New Public Management a bouleversé les frontières et que c'est un concept qui, même dans les systèmes de carrières, aboutit d'abord à déréglementer les statuts au profit des systèmes à dominante d'emplois. Et dans les pays où on garde le système de la carrière, il pousse à une dichotomie du grade et de l'emploi pour installer une gestion managériale sur l'emploi même si le corps et le grade sont des notions qui sont conservées.

Il est assez étonnant qu'aucun pays européen, qu'il ait choisi un système à dominante d'emplois ou un système à dominante de carrières, n'ait échappé à cette confrontation et surtout qu'aucun pays n'ait proposé un autre concept.

On peut dire qu'il n'y a pas eu de contre-pouvoir ni de résistance à ce mouvement et que, globalement, rien n'a été fait pour contrecarrer ou du moins infléchir ce qu'on peut décrire comme une influence irrépessible du New Public Management - malgré, pour certains pays notamment la France, une culture administrative riche et fortement ancrée sur les notions d'intérêt général et de service public.

Il n'y a pas d'explication, on ne peut qu'en dresser le constat.

2 > L'impact du droit communautaire

Il y a tout d'abord le principe de la libre circulation à travers l'article 39 du Traité et son exception dans le fameux paragraphe qui dit que « peuvent librement circuler en Europe, tous les travailleurs sauf ceux qui relèvent d'un emploi dans l'administration publique ».

La Cour de Justice des Communautés européennes ainsi que la Commission européenne ont donné une définition stricte de cette exception et, aujourd'hui, la notion d'emploi dans l'administration publique est fortement réglementée : n'est considéré comme un emploi dans l'administration publique qu'un emploi qui a des prérogatives de puissance publique et dont l'objet est la sauvegarde des intérêts généraux des collectivités publiques, entendues au sens large, c'est-à-dire tant la fonction publique d'Etat que la fonction publique territoriale. Aujourd'hui, le principe de libre circulation est fortement ouvert aux ressortissants de l'Union européenne sur la quasi-totalité des emplois de gestion. Globalement, on arrive à une conception très régalienne sur le plan européen de la notion d'administration publique. En effet, encore une fois, est considéré comme un emploi dans l'administration un emploi qui a des prérogatives de puissance publique, c'est-à-dire qui met en oeuvre un pouvoir juridique, soit d'impulsion, soit de mise en oeuvre, soit de contrôle, et dont les missions participent à la sauvegarde des intérêts généraux de ladite collectivité.

Ainsi le critère qui était un critère alternatif est-il devenu au fil de la jurisprudence un critère cumulatif.

De plus en plus, l'action des instances communautaires va vers une interprétation restrictive de la notion d'emploi dans l'administration publique. Ceci donne une vision binaire de la fonction publique avec, d'un côté, un faible nombre d'emplois relevant de la dérogation c'est-à-dire relevant d'un secteur administratif dans lequel les Etats peuvent réserver à leurs nationaux l'accès à ces emplois, - tout le reste n'étant pas considéré comme des emplois de l'administration, ce qui d'ailleurs crée des difficultés quand on veut mesurer l'emploi public en Europe.

Quand on se tourne vers Eurostar et vers les statistiques qu'il gère, on s'aperçoit que cette vision binaire fait qu'on a tendance à compter, avec les professions réglementées du secteur concurrentiel, des emplois que traditionnellement en France on compte dans la sphère de l'administration publique. Encore une fois, on ne comptabilise plus aujourd'hui dans l'administration publique que ces emplois à valeur fortement régalienne.

La dynamique d'intégration de la Communauté européenne, à travers l'action de la Commission européenne et de la Cour de Justice européenne, en ayant une interprétation restrictive de la notion d'administration publique, légitime à tort ou à raison l'idée que, finalement, il est plus facile de circuler librement dans un Etat qui pratique une fonction publique à dominante d'emplois, où il n'y a pas d'entraves mises par les systèmes statutaires, que dans les systèmes à dominante de carrières, où effectivement, l'analyse de la Cour de Justice européenne basée sur la notion d'emplois, au cas par cas, correspond au mode d'organisation de ladite fonction publique.

Je ne dis pas qu'il y a une sorte de déterminisme ou de main invisible néolibérale qui est allée guider la juris-

prudence de la Cour de Justice, mais la conjugaison du New Public Management et l'influence de la jurisprudence de la Cour de Justice ont fait que deux points d'impact très forts sur les fonctions publiques sont allés dans le sens d'une déréglementation des systèmes de carrières, au profit d'une multiplication des systèmes à dominante d'emplois.

Avant de terminer ce propos introductif, il est intéressant d'essayer de regarder quelle peut être la position de la France face à cet état des lieux des fonctions publiques locales en Europe.

Plus que jamais l'erreur serait de renoncer au statut et cela essentiellement à cause de trois arguments forts :

> le Conseil de l'Europe, qui pendant un temps envisageait une harmonisation des régimes juridiques des agents publics vers un modèle unique, dominant, basé sur le système de l'emploi, a progressivement abandonné et rangé au rang des utopies ce projet, au profit de l'élaboration de schémas standards de management public et de gestion des ressources humaines sur les emplois, laissant à chaque État le soin de choisir la carrière pour gérer les corps et les grades.

> La démarche qu'a entreprise depuis 1998 l'ensemble des directeurs généraux de l'administration publique de tous les pays de l'Union européenne a abouti à la mise en place d'un outil dénommé « le cadre d'auto évaluation des fonctions publiques » (CAF). Celui-ci intègre tous les éléments de la qualité et du management de la fonction publique sur l'emploi, sans remettre en cause le système juridique et le choix qui peut être opéré par chaque État.

Aujourd'hui, ni les dirigeants de chaque État, ni les instances communautaires, n'ont envie de nous diriger vers un modèle européen dominant ou unique ou harmonisé.

L'idée qui naît aujourd'hui est plutôt de dire : laissons à chaque État le soin de choisir pour organiser sa fonction publique suivant sa tradition historique et administrative, système de la carrière ou système de l'emploi, mais favorisons des standards de gestion des ressources humaines en Europe, de manière à ce qu'on puisse dialoguer ensemble sur des standards et des modes de gestion qui nous serait communs.

> Il serait stupide de renoncer au statut à l'heure actuelle puisque statut et service public sont intimement liés. À une époque où l'Europe commence à reconnaître la notion de services d'intérêt général, alors qu'à travers les différents livres verts, commissions, traités etc, on arrive enfin à faire admettre à l'Europe l'existence de la notion de service public, il serait absurde, en France de tirer le trait sur le statut et le service public qui le sous-tend.

Quelles sont les leçons qu'il convient d'en tirer ?

Je crois effectivement, à l'instar des autres pays de l'Union, qu'il faut rester libre et maître de notre culture administrative au travers d'un statut, certes peut-être repensé, modernisé : en tout cas, il faut travailler sur la dichotomie grades-emplois, de manière à installer un peu plus hardiment le management sur les emplois, tout en préservant effectivement notre culture du corps, du cadre et de la fonction publique de carrières.

Je vous remercie.

DÉBAT

Dominique DURAND

Nous allons demander une première réaction à nos invités.

Lise BOUVERET

représentante de la fédération CGT des services publics, à la Fédération Européenne des services publics

En tant qu'organisation syndicale, nous avons effectivement un attachement ancien et durable au statut dont on vient de dire qu'il a toute son actualité aujourd'hui.

Le 6 octobre dernier, je participais à la réunion nationale des conseils régionaux d'orientation du CNFPT qui recevait Renault Dutreil, ministre de la fonction publique, et il annonçait que pour cause de transposition de directives européennes, on allait devoir, dans la fonction publique territoriale, transformer nos CDD en CDI et il nous présentait cela comme un remède à la précarité engendrée par la rigidité du statut.

C'est sans doute sa manière de voir le New Management Public.

Evidemment, il n'a pas fait l'unanimité, bien au contraire, y compris auprès des élus qui ont eu l'occasion de réaffirmer eux aussi leur attachement au service public.

Je voudrais faire un petit retour en arrière sur l'histoire de notre statut et notamment du titre III puisqu'en 1982, quand avec Gaston Deferre et Anicet Lepors se sont engagées les négociations pour donner aux personnels communaux un statut de fonctionnaire, notre organisation syndicale défendait l'idée d'un statut unique pour l'ensemble des fonctionnaires, qu'ils soient au service de l'Etat, des collectivités territoriales ou des hôpitaux publics.

Nous pensons aujourd'hui qu'avec l'acte II de la décentralisation, cette idée retrouve une certaine actualité.

Pour autant, ce n'est pas le choix qui a été fait à l'époque, et nous avons malgré tout considéré que le titre III était un acquis fondamental qui a permis au service public local de connaître le développement qu'il a connu, parce qu'effectivement statut et service public sont liés.

Au moment où s'élabore une nouvelle réforme du statut, on peut dire que les principes qui ont prévalu à l'élaboration du titre III gardent aujourd'hui toute leur pertinence, même si, au gré des alternances politiques, ce statut a connu des aventures diverses.

Nous affirmons que rien ne justifie de remettre en cause la nature statutaire de l'emploi territorial, et qu'au contraire, le statut a aujourd'hui les capacités à s'adapter aux nécessités nouvelles, que ce soit en matière de besoin de métiers nouveaux, des besoins nouveaux qui émergent parmi la population, de l'adaptation à un certain nombre d'exigences européennes. Effectivement, l'ouverture aux ressortissants européens d'un certain nombre de cadres d'emplois ne nous pose pas de problème particulier. En termes de qualification et de carrière, le statut a besoin d'être modernisé, mais sur la base de ce qui a fait son fondement et qui continue d'être pertinent.

Dominique DURAND

La Fédération européenne des services publics, c'est beaucoup de syndicats, c'est une force, elle fait du lobbying ?

Lise BOUVERET

Oui, c'est beaucoup de syndicats puisque c'est une des plus grandes fédérations européennes de la CES qui regroupent non seulement les personnels des collectivités locales en Europe, mais aussi l'Etat, tout le secteur de l'eau, de l'énergie et de la santé.

C'est quelque chose d'important et qui a sans aucun doute un poids dans la Confédération européenne des syndicats mais qui a aussi une capacité à se faire entendre auprès de la Commission et du Parlement européen. Il a mené au cours de ces dernières années, sur l'ensemble des textes et des démarches dont on a parlé ce matin, un travail important de sensibilisation. A plusieurs reprises des manifestations ont rassemblé les salariés pour que le service d'intérêt général soit reconnu en tant que tel dans les textes européens.

Dominique DURAND

Quelle est sa position sur ce qu'on appelle en France le statut des territoriaux ?

Lise BOUVERET

La Fédération Européenne est faite de toute la diversité qu'on vient de décrire donc il n'y a pas de position si ce n'est la sauvegarde, dans l'ensemble des pays européens, des garanties collectives des salariés qui peuvent être de nature différente mais en tout cas il n'y a pas de velléité d'aller vers un modèle unique du fonctionnaire territorial en Europe.

Dominique DURAND

Monsieur Senimon nous disait que le modèle anglais, le New Public Management, avait tendance à ne pas rencontrer d'opposition conceptuelle. Est-ce que c'est un avis que partage la Fédération européenne des services publics ? Y a-t-il des contre-propositions ?

Nous avons eu un peu le même débat ce matin avec le néolibéralisme et son expansion.

Lise BOUVERET

Je pense que l'opposition ou la résistance qui existe est à l'intérieur de chaque pays et à l'intérieur de chaque système. Ces dernières années, des luttes importantes se sont développées dans tous les pays européens pour maintenir à la fois le service public et les garanties collectives des personnels, même si, à l'intérieur des syndicats européens, nous ne sommes pas tous sur les mêmes conceptions. C'est aussi parce que nous n'avons pas la même histoire.

C'est vrai que nous avons un peu de mal à comprendre pourquoi nos camarades italiens n'ont pas mené une action plus déterminée contre la banalisation du statut de l'emploi public. Nous avons eu l'occasion d'en parler avec eux, et on a compris que l'emploi public en Italie était complètement discrédité auprès des populations et qu'il n'y avait plus de points d'appui pour défendre ce type de structures.

Nous avons aussi des contacts avec nos camarades anglais, qui sont dans une situation bien différente et qui, aujourd'hui, mènent campagne pour re crédibiliser dans la population l'idée du service public et de l'emploi public.

Michel SENIMON

Une des raisons pour lesquelles il n'y a pas eu de concept émergent qui se soit dressé face au New Public Management, c'est d'abord l'idée que l'Europe n'allait jamais arriver jusque-là. Et ensuite il y avait une certaine certitude des systèmes à dominante de carrières sur le fait que le service public était une valeur partagée par tous. On s'est aperçu que, finalement, ce n'était pas vrai, et ce n'est que lorsqu'on a senti la menace arriver qu'on a commencé à réagir.

Il eût été bon de s'en apercevoir un peu plus tôt et d'allumer quelques contre-feux mais je crois qu'il y a eu alors une position un petit peu recentrée sur soi-même avec le sentiment d'être les meilleurs et de ceux à qui cela ne peut pas arriver.

Cette attitude a été un peu préjudiciable, tant au niveau du service public à la française, qu'au niveau de la fonction publique aujourd'hui. On s'aperçoit que si l'on veut défendre une autre conception en Europe, il faut l'affirmer.

Patrice AZAN

chargé d'études à la direction de l'emploi et des carrières du CNFPT

Depuis un an, un an et demi, nous avons souhaité mesurer la pénétration du New Public Management sur les fonctions publiques locales en Europe et nous avons déclenché un dispositif d'enquête sur quatorze pays, huit pays d'Europe de l'Ouest et six pays d'Europe centrale et orientale. Il nous paraissait intéressant de voir du côté de ces pays entrants quelles étaient leurs structurations en matière de fonction publique.

Nous avons un certain nombre de résultats liés à des investigations dans les pays mêmes ; un questionnaire a été adressé par le réseau d'Europa ; nous avons profité de leur réseau d'experts pour faire passer des questionnaires centrés sur l'organisation territoriale du pays, sur les conditions d'emploi des agents, à la fois en matière de recrutement, de formation, de rémunération et de protection sociale, afin de pouvoir comparer avec les évolutions sur la fonction publique territoriale en France.

Nous avons essayé de mesurer l'impact du New Public Management sur le volume et la structure de l'emploi public et sur la structure statutaire notamment dans les fonctions publiques à dominante de carrières, pour voir si, effectivement, il y avait une pénétration du New Public Management en matière de répartition emplois publics / emplois privés.

Nous avons quelques résultats sur les fonctions publiques de carrières. Sur les pays d'Europe de l'Ouest : en Belgique, en Espagne, en France, en Allemagne, l'emploi public tend à se réduire en terme de catégories d'emplois mais pas en terme de volume.

Si l'on prend le volume, l'exemple de l'Espagne est intéressant puisque sur dix ans, même en ayant décentralisé sur les communautés autonomes, l'Espagne a augmenté son volume d'emplois.

Par conséquent sur la structure même de l'emploi public, on s'aperçoit qu'on a une part d'emplois statutaires qui reste stable, voire en diminution, et une multiplication de régimes dérogatoires : c'est le cas en Belgique, avec ce que l'on appelle les « non nommés », c'est-à-dire des contractuels de droit public non nommés et des emplois subventionnés.

C'est le cas aussi de l'Allemagne qui a également 11 % de fonctionnaires au niveau statutaire et des contrats de droit privé sur des employés à 65 % et des ouvriers à 35 %. Il y a donc une part de fonctionnaires sous statut qui est stabilisée voire en diminution, et progressivement, une flexibilisation des systèmes de carrières.

Ce qui est intéressant également, c'est le cas de la France : lorsqu'on prend les chiffres et les dernières évolutions sur le traitement des bilans sociaux réalisés par la DGCL et le CNFPT, on s'aperçoit que l'emploi statutaire se concentre essentiellement sur la catégorie A tandis que les non titulaires sont en augmentation dans les catégories B et C. Autrement dit, on a un mouvement de spécialisation de l'emploi statutaire sur les fonctions d'encadrement et de management et une évolution de la contractualisation de l'emploi sur les catégories B et C.

C'est effectivement une tendance que l'on retrouve dans les pays à dominante de carrières.

L'autre volet intéressant de cette enquête, ce sont les pays d'Europe centrale et orientale pour lesquels la Commission européenne paradoxalement joue le rôle de contre-pouvoir.

En effet, ces pays, qui étaient sur des systèmes d'emplois se sont réformés, dans le cadre des négociations pour les adhésions, non seulement au niveau de leur organisation territoriale mais également au niveau de leur administration pour avoir une administration capable de mener des projets, développer des stratégies et surtout gérer les financements européens.

Dans le cadre de ces réformes administratives, qui sont récentes, 1998, 2000, 2001 jusqu'à aujourd'hui, on observe cette tendance à d'abord fixer les statuts sur la haute fonction publique locale et centrale et à faire un recrutement par concours avec des systèmes qui empruntent (notamment pour la Pologne), le système français, à la fois au niveau de l'organisation territoriale et de la réforme administrative.

Michel SENIMON

Ce qui est surprenant dans les pays de l'Europe orientale et centrale qui viennent pour la plupart d'adhérer à l'Union européenne, c'est que dans un délai raccourci saisissant de quelques années, on leur a demandé en quelque sorte, de faire des réformes que les pays de l'Europe occidentale ont fait sur 20, 30 voire 50 ans.

Ce sont des pays qui à la fois réforment leur administration sur le plan de l'organisation administrative mais aussi leur droit administratif, leur droit de la fonction publique, et, ce qui est étonnant, même avec un retour au système de carrières. Il y a une place pour l'emploi et le management ; ces pays restent tout de même perméables à la gestion des ressources humaines sur l'emploi tout en ré épousant des règles de la carrière, notamment pour lutter contre la corruption.

Néanmoins, il est clair que, là aussi, le New Public Management est passé et que, même dans ces réformes et même avec l'effet de balancier avec un retour sur le système des carrières, il n'en reste pas moins qu'on garde une dichotomie importante entre la gestion statutaire et administrative des corps et des grades et une gestion managériale de l'emploi.

Je crois que ces pays vont donner le coup d'envoi de la réforme en Europe dans ceux qui comme chez nous, excusez-moi de le dire, n'ont pas encore accouché de la leur.

Le train de réformes que l'entrée dans l'Union leur a imposé, fait que ce sont des pays très actifs et très inventifs voire innovants en matière de structures administratives.

Il faudra regarder avec attention ce qui se passe dans ces pays car c'est de là aussi que peuvent naître certaines pratiques intéressantes.

Ces pays sont dans une production normative extrêmement importante, mais avec des réformes polymorphes qui vont au-delà de la fonction publique.

Europa participe régulièrement à des missions d'expertise qui lui sont confiées par le Conseil de l'Europe et on voit que jamais la mission d'expertise ne concerne que la fonction publique : on part toujours de l'éthique et à partir de là on touche le droit administratif, l'organisation des pouvoirs locaux, la fonction publique.

Dans ces pays, on est vraiment dans une sorte de laboratoire d'idées et de mise en oeuvre de pratiques qu'il faudra regarder parce qu'ils sont en train de tester peut-être un juste équilibre entre carrières et emplois.

Bernard PERRIN

administrateur territorial honoraire, membre du Conseil scientifique d'Europa

J'ai une longue culture territoriale sur les frontières de l'Est qui me permet de faire des comparaisons.

Pour ce qui concerne le Royaume-Uni, je serais moins prétentieux parce que comme certains d'entre vous, j'ai fait de multiples stages en Angleterre, mais je n'en suis pas revenu très armé, que ce soit au niveau du langage ou au niveau de la connaissance des coutumes et des us de ce pays ; il se passe là-bas des choses qui sont admirables bien sûr mais qui ne sont pas tout à fait dans notre culture.

Michel Senimon a eu raison de dire que jamais les institutions européennes n'ont eu la prétention de s'ingérer dans les statuts d'une fonction publique quelconque.

À partir de là, indépendamment de la mobilité européenne, il s'est passé tout de même un certain nombre de

choses et j'évoquerai simplement la parité en matière de retraite. Il est évident qu'il faut s'attendre à certaines modifications profondes : le phénomène d'osmose va jouer que nous le voulions ou non.

Quelles sont les grandes orientations de cette intrusion européenne dans notre droit de la fonction publique territoriale ?

Je retiendrai trois points qui me paraissent essentiels :

- > Le système de l'emploi va tenter de s'imposer au détriment du système de la carrière, ce qui est important pour une fonction publique comme la nôtre.
- > Les conditions de recrutement vont être élargies ; il est certain que là aussi ce que l'on appelle la voie royale du concours va peut-être s'effacer un peu ou sera noyée ou contournée par d'autres modes de recrutement.
- > Le rapprochement entre le statut et la convention collective, entre les titulaires et les non titulaires.

Face ce que j'appelle les risques européens pour notre conception du statut, il faudrait peut-être se poser la question de savoir jusqu'où nous pouvons aller, ce que nous pouvons finalement admettre dans ce domaine.

Je serais tenté de dire que notre conception serait plutôt celle d'un service d'intérêt général mais économique et social, et j'insiste sur le mot social, ce qui ait une nuance tout de même par rapport à la conception européenne.

Pour rester sur ce que j'appellerais la résistance nationale dans ce domaine, je dirais que c'est à mon avis le périmètre du service public qui détermine en fait le champ de la convention collective et du statut.

À partir du moment où on réduit le champ du secteur public, il est certain qu'on va réduire également le champ du statut.

La question se pose donc de savoir jusqu'où il sera possible d'aller.

Ensuite c'est la nature, le contenu du service public qui détermine la qualité et la rigueur du statut ; il est certain que pour prendre l'exemple extrême des fonctions régaliennes, on n'imagine pas un instant qu'il puisse y avoir une convention collective, encore que pour certains personnels dits subalternes, c'est peut-être possible.

Enfin, sur le système de l'emploi et le système de la carrière, j'ai tendance à le considérer de manière beaucoup plus pragmatique : dans certaines administrations que je considère comme monolithiques, l'Etat bien sûr, un zeste de système d'emplois ne ferait pas de mal mais je dirais, à l'inverse, que pour la fonction publique territoriale, qui a mes yeux est **une fonction éminemment inégalitaire à cause même de la diversité de la décentralisation et de la multiplicité des employeurs, un peu plus de système de la carrière** ne ferait pas de mal non plus.

Il ne s'agit pas de faire une distinction fondamentale entre les deux mais il est possible à mon avis d'utiliser l'Europe.

Il est certain qu'au niveau du management, il me semble que c'est moins une question d'institutions que de manière de travailler.

C'est notre mode de gestion et notre manière de travailler qui sera déterminante dans ce que nous pourrions sauvegarder du service public et de notre statut.

Dominique DURAND

Vous avez tous trouvé devant vous un document vous indiquant la parution d'un livre écrit à la demande de la Mutualité Territoriale, "une histoire de la fonction publique territoriale" dont j'ai le plaisir d'être l'auteur. Mais je voulais dire que ce que je viens d'entendre est un débat qui a eu lieu dans les années 1900 en France et même en Europe, y compris sur l'idée d'un city manager qui a été avancée par les progressistes français sur le modèle américain qui leur semblait le meilleur à l'époque. En effet, les Américains avaient mis en place des city managers à Chicago, à New York et donc les spécialistes des communautés urbaines françaises et européennes à l'époque, notamment les Belges, ont regardé si ce concept de city manager, si l'idée de carrières, si l'idée d'emplois pouvaient être appliqués alors qu'on discutait de la naissance d'un statut en France.

Quelques pages sont consacrées à ce sujet dans le livre sur l'Histoire de la fonction publique territoriale.

DÉBAT AVEC LA SALLE

Un intervenant

La loi organique sur la réforme de la loi de finances ne contient-elle pas en elle-même les germes d'une déclinaison du New Public Management, puisqu'on y trouve des concepts d'objectifs, d'évaluation et de performances ?

Michel SENIMON

Vous êtes tout à fait dans le vif du sujet et dans le vrai.

En effet, je pense que la France est en train de préparer une intrusion massive du management public à travers la loi de finances, néanmoins on peut regretter que cela n'aie pas fait l'objet d'un débat public.

Aujourd'hui, on va se retrouver avec tous les germes du New Public Management, la décentralisation des ressources et parfois la parcimonie de la ressource, le contrat d'objectifs et des rémunérations qui seront revues à l'aune de l'évaluation des dits objectifs.

Faut-il s'en offusquer ? Peut-être pas, parce que c'est aussi une manière de se mettre aux normes par rapport au modèle européen ; encore eût-il fallu qu'on nous en parle, qu'on en débâte notamment avec les premiers intéressés, à savoir les fonctionnaires.

Ce qui est terrible en France, c'est qu'il y a des sortes de sujets tabous comme celui-là, un peu difficiles, que nos gouvernants évitent et qui de plus arrivent par des voies un peu détournées.

Vous avez parfaitement raison, on peut dire que certains autres pays l'ont fait mais de manière un petit peu plus ouverte.

Lise BOUVERET

Effectivement, ces nouvelles méthodes de management pénètrent de manière relativement insidieuse dans l'ensemble des collectivités et, moi aussi, je déplore que nous n'ayons pas un vrai débat sur ces questions.

Néanmoins, parallèlement, avec la décentralisation, avec les nouvelles lois sur l'aménagement du territoire, se développent aussi en France des nouveaux lieux d'intervention sur les territoires qui ouvrent de nouveaux espaces pour la démocratie et l'intervention citoyenne.

Il me semble qu'il y a des courants qui créent des turbulences au milieu de notre fonction publique et qui font tout de même que tout ne va pas dans la même direction en termes de décision et d'action.

Je voudrais également souligner que la question de la gestion des finances publiques, du dogme de la réduction des dépenses publiques, de l'encadrement des finances publiques par les critères de Maastricht pèsent fortement sur les choix qui seront faits, même quand on a des pôles de résistance.

Hubert FRANÇOIS

directeur du Centre de gestion de la Fonction Publique Territoriale du Morbihan

Est-ce que dans le cadre du transfert de compétences Etat-Région-Département, les collectivités territoriales ne seraient pas indirectement touchées dans le cadre de la gestion des TOS ?

Michel SENIMON

La réponse est difficile mais je dirais oui et non, tout d'abord parce que je crois que les collectivités locales en France ont peut-être fait du New Public Management bien avant que l'État ne s'y hasarde. Elles l'ont fait avec peu de bruit et sans mouvement concerté.

Qui n'a pas essayé en France, dans une collectivité, de remplacer le système de notation traditionnelle par un système d'évaluation ? Qui n'a pas essayé de gérer les régimes indemnitaires, quand on sait que, derrière une loi cadre, chaque collectivité est libre d'adopter le régime qu'elle souhaite ou de ne pas l'adopter d'ailleurs, qui n'a pas essayé de réserver une part de ce régime indemnitaire au mérite, ou aux valeurs professionnelles ou à autre chose, mais il y a des mots à ne pas utiliser parce qu'apparemment ils fâchent.

Il y a eu beaucoup d'insuccès et quelques réussites. Les plans de formation, la rémunération basée sur des objectifs, les entretiens d'évaluation existent dans les collectivités locales beaucoup plus qu'à l'État. Le New Public Management dans les collectivités locales n'est pas érigé au rang de dogme mais existe.

S'il devait y avoir un effet indirect de la loi de finances sur les collectivités locales, celles-ci sont mieux préparées que l'État à le subir puisque aujourd'hui les directions des ressources humaines des collectivités locales savent faire et ont le courage parfois d'en faire.

Quant à dire que cela va venir par le biais des TOS, je n'y crois pas trop d'autant qu'il me semble avoir compris que la réforme constitutionnelle avait prévu une autonomie financière des collectivités locales, et qu'on allait financer cela par des transferts de taxes. Pour les départements, ce serait la fameuse taxe sur les conventions

d'assurance à raison d'une enveloppe qu'on évaluerait aujourd'hui à 120 millions d'euros, à se répartir entre tous les départements.

Le seul objectif de l'Etat en matière de transfert sera plutôt de faire une réforme qui ne lui coûtera pas cher (et qui coûtera peut-être cher aux collectivités locales) plutôt que de leur inoculer sans qu'elles se rendent compte du New Public Management.

L'Etat a d'abord à balayer devant sa porte avant de s'intéresser, si je puis dire, à une sorte de déterminisme ou de machiavélisme qui passerait par-là.

En outre, je pense sincèrement que le New Public Management est beaucoup plus prégnant dans la culture administrative des collectivités locales en France qu'il ne l'est dans la culture administrative de l'Etat.

Bernard PERRIN

Quand on parle de gestion des personnels, notamment lorsqu'on reproche parfois au statut de ne pas permettre de gérer avec suffisamment d'efficacité, je rappellerai quand même que nous disposons d'un statut, au moins de la fonction publique territoriale qui autorise un certain nombre de choses.

Quand on voit ce que l'on appelle les discriminations positives, le régime indemnitaire qui est modulable, les possibilités qui sont offertes à la fois par la notation et par l'avancement, et quand on sait qu'il existe, aussi, des discriminations négatives, je veux parler des sanctions, je crois que la première question à se poser, pour des gestionnaires de ressources humaines, c'est de savoir si elles utilisent pleinement tout le dispositif de la loi du 26 janvier 1984.

À partir du moment où l'on répond à cette question, on a un certain nombre d'éléments qui permettent de dire si on gère avec des moyens suffisants ou si on est obligé d'en chercher d'autres.

Il est certain qu'il faudrait y ajouter la gestion prévisionnelle des effectifs, mais en ce qui concerne le management, terme que je n'aime pas tellement et que je traduis par gestion, je crois effectivement que nous faisons beaucoup de choses dans les collectivités territoriales, parfois d'ailleurs sans le savoir.

Michel SENIMON

La culture managériale est beaucoup plus une question politique qu'une question de droit, et c'est d'ailleurs ce que nous apprennent les autres pays européens. En fait, c'est une question de culture administrative.

Quand on voit l'échec d'une politique managériale dans les collectivités locales en France, c'est plus dû à une incertitude d'une politique qu'à la machine administrative qui grippe. En effet, globalement, pour qu'une réforme marche, il faut une décision politique ferme ; il faut aller jusqu'au bout, ne pas s'engager dans une voie puis revenir en arrière dès que les premières difficultés surgissent.

Cela nécessite aussi une formation de l'encadrement, de façon à ce que, du haut en bas de la pyramide, il y ait une véritable préparation des acteurs du management et, encore une fois, je crois que c'est plus une question de culture administrative qu'une question de droit.

C'est d'ailleurs pour cette raison qu'il est plus difficile de le faire entrer en application dans notre pays que dans d'autres pays européens, qui ont une culture administrative basée plutôt sur la négociation, le consensus, etc. Si un jour, en France, on veut vraiment aller dans une culture managériale, peut-être faudra-t-il malheureusement un texte pour le dire, en tout cas pour donner un sens et un modèle, mais il n'en restera pas moins que la vérité et l'efficacité sur le terrain demeureront toujours de la volonté du corps politique de vouloir faire ou de ne pas vouloir faire.

Un intervenant

Je voudrais simplement nuancer ce qui ait été dit, lorsque vous avez évoqué l'introduction insidieuse, dans l'Etat et les collectivités locales, des formes de management et des formes nouvelles de gestion de l'emploi.

Dans le rapport « Vivre ensemble » fait par M. Guichard, un certain nombre de questions étaient déjà posées sur l'apoplexie de l'Etat.

Ce rapport a servi de base en particulier à l'équipe qui a conseillé M. Deferre en 1981, notamment sur la gestion des collectivités locales.

Par ailleurs, je suis surpris de voir que vous n'évoquez par la circulaire de Michel Rocard de février 1989 qui a été un stimulant pour la réforme de l'Etat.

Que ce soient les dirigeants politiques de droite ou de ceux de gauche, ils étaient bien conscients de la nécessité de la réforme de l'Etat. La circulaire de 1989 a introduit des notions d'efficacité des politiques publiques, des notions de performances, des notions de centre des responsabilités et d'évaluation des politiques publiques.

D'ailleurs, on pourrait s'interroger sur le fait qu'en France nous avons du mal à évaluer réellement nos politiques publiques.

Sur ce plan, il y a eu des débats, des conférences sur le service public, à Paris et en province ; tous les ministères ont été mobilisés pour introduire la réforme.

Nous sommes aujourd'hui en 2004, il a fallu attendre le journal officiel de ce printemps et celui de septembre pour lire les nouvelles circulaires sur la déconcentration de l'Etat et la constitution des pôles régionaux de l'Etat. Nous voyons bien que, compte tenu de la longue histoire de l'Etat, la longue durée est nécessaire pour sa propre réforme.

Et c'est vrai que la loi organique sur la réforme de la loi de finances introduit de nouvelles méthodes, mais ce sont des mesures qui viennent en complément de toutes celles qui ont été prises par le passé par l'Etat et nous n'en sommes encore que dans une période de transition.

En ce qui concerne les collectivités locales, à l'époque où les communes en particulier avaient peu de compétences, nous avons essentiellement des maires qui étaient des notables, des médecins, des avocats, des notaires. Or, le transfert de compétences, la prise en compte des nouveaux besoins de gestion des communes, à partir des années 50-60-70, a conduit la majorité des élus à introduire des méthodes de gestion, de sorte que les collectivités locales aujourd'hui sont très bien dotées d'équipes pour assurer le management des politiques publiques et l'Etat peut comparer ses propres méthodes à celle des collectivités locales.

Mais la question de fond aujourd'hui est de savoir quel est le périmètre du service public, et de la nécessité de l'action publique, pour avoir un dialogue non passionnel sur ce qui doit relever effectivement des missions de service public, dans son noyau le plus important, et ce qui relève effectivement d'activités de gestion, qui peuvent être assurées par les acteurs privés.

Grâce aux nouvelles modalités juridiques de gestion que nous avons connues en France, nous voyons bien qu'un certain nombre de collectivités locales, grâce au régime de concession, grâce aux différentes modalités de service public, ont pu permettre à des acteurs privés, à des entreprises, de gérer le service public dans des conditions qui donnent satisfaction aux usagers.

La question du statut des salariés devient seconde par rapport aux missions du service public. Sur ce plan-là, n'ayons pas peur de dire qu'éventuellement, dans certaines circonstances, nous pouvons, comme au Canada ou dans d'autres pays de l'Union européenne, envisager, pour la protection des agents, des conventions collectives d'intérêt public, même si les agents qui seront soumis à ces conventions collectives, ne seront pas soumis au statut de la fonction publique dans sa conception la plus stricte, à savoir, le système de la carrière.

Dominique DURAND

Je tiens à dire que c'est un débat qui a eu lieu en partie lors du forum précédent, en mai, dont je ne saurais trop vous recommander la lecture et je pense notamment à un débat entre un préfet et d'autres acteurs présents à cette tribune sur la réforme politique de l'Etat

Aimé BELLINA

Le forum est très intéressant et je me retrouve un peu dans tout, véritablement dans tout.

Il me semble qu'il faut peut-être, comme cela vient être fait, recentrer un peu les choses.

On confond probablement le système d'organisation de la fonction publique avec les déclinaisons managériales, or, ce sont deux choses complètement différentes.

Les évolutions auxquelles on assiste au niveau de l'Europe, qu'elles soient anciennes ou qu'elles soient nouvelles, sont dues à des événements conjoncturels.

Les nouveaux pays qui accèdent à l'Europe sont sortis d'un système, et se sont engouffrés dans un autre ; se rendant compte à présent des inconvénients, ils reviennent en arrière.

Ils vont plus vite, parce qu'ils ont un modèle à côté et ce modèle c'est le nôtre. Le pivot de la réflexion sur le statut de la fonction publique en Europe est le pivot français ; c'est le seul qui a une histoire et qui soit attaché à la notion de service public.

Notre premier statut est un statut de militaires, il convient de ne pas le perdre de vue.

En France, tout le débat sur l'Etat, la loi, le financement, c'est la même chose ; l'Etat a les mêmes difficultés à se réformer que l'administration italienne, et plutôt que d'aller vers des réformes fondamentales, conceptuelles, il approche les choses par les contours. De surcroît l'Etat a deux problèmes : celui de l'efficacité et celui du financement.

L'Etat est infiniment meilleur prescripteur qu'il n'est gestionnaire ; dans la territoriale, nous sommes les meilleurs gestionnaires du service public car l'Etat est notre prescripteur. Alors que lui, lorsqu'il est prescripteur pour son compte, il gère mal derrière. A titre d'exemple, l'éducation nationale n'a pas de médecin du travail, alors que nous, nous avons des services de médecins du travail.

Ce rappel au rapport Guichard me va bien, puisque ma réflexion théorique date effectivement de ce moment-là ; le rapport Guichard est probablement l'élément fondateur de la loi du 2 mars 1982 sur les droits et libertés des communes des départements et des régions.

Aujourd'hui, si on élimine tous ces éléments managériaux qui pour moi, sont complètement conjoncturels, on revient à la question de savoir ce qu'est le service public. Or, seul le statut est relié à la notion de service public. Je rappelle que le système de la carrière repose sur trois pivots :

- > Le recrutement se fait par concours parce que les fonctionnaires sont payés par l'impôt. En vertu de quoi quelqu'un choisirait librement celui qui va être payé avec l'argent de tous ? Dès lors qu'on n'est pas payé par l'impôt, il importe que nous ayons tous la capacité à accéder à ces emplois rémunérés par l'impôt.
- > Quand on accède à la fonction publique pour servir le service public, c'est pour toujours.
- > A partir de ce moment-là, on doit recevoir une culture permanente, de type particulier, qui nous conduit à traiter notre environnement d'une manière strictement égalitaire. On n'est pas là pour faire de l'argent, et de ce fait on est tellement tordu, comme je le suis moi-même, qu'on est insusceptible d'être redistribué dans des secteurs économiques traditionnels qui ont pour objectif de faire de l'argent. Il faut bien que, derrière, on ait des parachutes pour pouvoir être redéployé ailleurs.

Attention, je suis un fervent défenseur du statut, j'en témoigne, mais je rappelle quand même que j'ai abordé la notion de service à caractère industriel et commercial et ici j'ajoute que, dans la loi, il est précisé que les salariés des services à caractère industriel et commercial sont de droit privé sauf le directeur et le comptable.

La jurisprudence a beaucoup évolué. Il fut un temps où elle disait : « si un fonctionnaire est affecté, à tort ou à raison, il conserve son statut de fonctionnaire ». Sauf qu'il faut qu'il vienne en qualité de fonctionnaire titulaire, car la CNRACL n'accepte pas que le stage soit fait dans le service à caractère industriel et commercial.

Et demain, après-demain, il me paraît évident qu'une pression va être exercée pour que le service à caractère industriel et commercial soit effectivement géré par des salariés de droit privé.

La profession dans son ensemble a intérêt à réfléchir, dès aujourd'hui, à quel type de conventions collectives, d'accords d'établissement, d'accords de branche, il faut mettre en place pour ces salariés du service à caractère industriel et commercial.

En effet, bien que très attaché au statut, j'entends bien l'idée de l'instant qui revient à dire qu'au bout s'il y avait ce statut de droit privé pour certains, ce qui compte c'est d'avoir une convention collective étudiée et adaptée à la mission du service en question.

Maryvonne POUJADE

responsable du service juridique de la direction de l'Emploi au CNFPT

J'ai travaillé à l'Association des Maires de France sur la mise en place de ce statut de 1984 et j'ai bien connu la loi de 1952, le système de l'emploi.

La mise en place de ce statut m'est apparue comme un remarquable progrès, car c'était la mise en place d'une véritable fonction publique au service du service public.

Je voudrais maintenant vous faire quelques observations du point de vue du juriste.

Depuis 1998, au CNFPT à Paris, je m'occupe des problèmes de privation d'emploi, et là, j'observe quelque chose, qui doit être observé probablement au niveau des organisations syndicales, à savoir **une tendance à contourner le statut de manière assez scandaleuse.**

Nous avons des contentieux de plus en plus fréquents maintenant :

> en ce qui concerne les non titulaires, les contrats à durée déterminée sont souvent d'une année, renouvelés chaque année avec une réduction du temps à chaque fois.

> pour ce qui concerne les titulaires, depuis deux ou trois ans, nous avons de plus en plus de fonctionnaires qui sont privés d'emploi sans rémunération malgré les statuts. Ils s'adressent au juge administratif et comme ce dernier met un certain temps pour juger, nous avons des gens qui, pendant deux ou trois ans, sont sans rémunération, alors qu'ils sont des fonctionnaires.

Cette situation me choque beaucoup car, comme le disait M. Perrin, les dispositions statutaires répondent aux difficultés rencontrées par ces gens. Or, ces agents se retrouvent sans aucune protection sociale, sans rien et nous avons plusieurs cas absolument tragiques.

Le CNFPT essaie de jouer les intermédiaires, c'est plus ou moins efficace.

Toutes les autorités administratives interviennent : le président du centre de gestion, le directeur du centre de gestion, la préfecture, le médiateur de la république etc, mais malgré cela, on trouve en face des élus locaux qui résistent, qui ne veulent pas appliquer la décision de justice de réintégration.

Il est choquant de voir que des fonctionnaires soient comme cela, en dehors des textes, sans aucune protection.

Pour moi, c'est le signe que quelque part ce statut aurait peut-être intérêt à être revu, réfléchi.

Que quelque part il y a un défaut qui me paraît être assez fort.

C'est une réflexion de juriste, certes, mais c'est vrai que la montée des contentieux en matière de fonction publique territoriale est assez impressionnante.

Michel SENIMON

Tout d'abord, je voudrais préciser que dans mon intervention, même si je ne l'ai pas dit à la tribune, j'ai tout un paragraphe sur la qualité, les cercles de qualité, le renouveau des services publics, y compris la société française d'évaluation, etc.

Ces démarches ont existé, c'est vrai, elles ont pris racine dans le rapport Olivier Guichard, et depuis on avance, mais extrêmement lentement, même par rapport aux autres pays de l'Europe occidentale. Il faut reconnaître que nous avons des démarches qui, comme vous l'avez dit, sont des signes politiques forts, mais qui, concrètement, n'ont pas encore abouti. Elles sont quand même relativement peu convaincantes par rapport aux démarches similaires entreprises dans les autres Etats.

Sans doute faut-il du temps en France pour intégrer cette culture managériale, parce que c'est bien à la culture que s'attaquent ces dispositifs : on ne change pas le droit mais il faut changer une mentalité et donc une culture administrative.

Néanmoins dans les autres pays, effectivement, cette prise en compte de l'aspect de la gestion de l'emploi au côté du grade a été faite de manière un peu plus impérative et directive.

Je ne dis pas que c'est la solution parce chaque pays et chaque culture socio-politique nécessitent une réponse juridique adaptée mais le moins qu'on puisse dire c'est que la France a choisi dans ce domaine la voie lente.

L'important aussi est la question du périmètre de l'emploi public et dans le discours d'Europa comme à travers ce que notre ONG peut voir dans les autres expériences, il faudra qu'un jour, au-delà des mots, on s'attache à la réalité des concepts.

Faut-il vraiment avoir peur des conventions collectives par rapport à un statut ?

Sans me déjuger de tout ce que j'ai exprimé jusqu'alors, j'allais dire : au-delà du flacon faut-il voir son contenu et l'ivresse qu'il procure ?

Aujourd'hui, je ne suis pas effrayé par un passage à une convention collective, si le contenu de la convention collective m'offre autant de droits et d'obligations que m'en conférerait le statut.

Pourquoi la réforme de Margaret Thatcher et des autres néolibéraux au Royaume-Uni n'a-t-elle pas suscité une aussi vive réaction qu'on aurait pu le penser ? C'est parce que justement aujourd'hui dans les conventions collectives mises en place, il ne faut pas croire que nos collègues britanniques se retrouvent démunis de tous droits.

En effet, ce qui importe, ce sont les droits et obligations reconnus : qu'ils soient défendus dans le cadre de conventions collectives ou dans le cadre des statuts.

Il faudra peut-être, comme vous l'avez dit vous-même, dépasser certains débats sémantiques et s'assurer, le jour où l'on l'envisagera, de la capacité et de la force des organisations syndicales à obtenir des autorités centrales ou locales ce que les collègues des autres pays ont pu obtenir dans le cadre de la négociation.

Et ceci, c'est à la fois un changement de culture administrative mais aussi de culture syndicale.

Pour cela, il faut avoir une capacité de négociation extrêmement forte et représenter un poids suffisamment important pour arriver, par la voie de la convention, à des résultats aussi prégnants que ceux qu'on peut obtenir par la voie législative et réglementaire.

C'est vrai qu'en France, nous ne sommes pas encore prêts aujourd'hui.

Bernard PERRIN

Sur le lancinant problème des agents non titulaires, je partage votre point de vue.

Fallait-il en rester au statut originel de la loi du 26 janvier 1984, modifiée le 13 juillet 1987 ? En effet, c'est là qu'on a commencé à introduire ce que j'appelle les souplesses et qu'on a mis en place le principe de spécificité qui, à mon avis, est parfaitement contradictoire avec les principes d'unité-parité.

Comme pour les emplois fonctionnels, c'est une souplesse qu'on a voulu laisser aux exécutifs territoriaux mais qui me paraît un peu excessive.

La fonction publique territoriale, c'est grosso modo 500 000 agents non titulaires et un million d'agents titulaires. Est-ce qu'une fonction publique qui compte 500 000 agents non titulaires est encore une fonction publique ? Je serais de tenter de répondre non, bien qu'il y ait un statut assez protecteur pour ces agents.

Où allons-nous, que faut-il faire ? Il faut savoir que malgré toutes les dispositions qui ont été prises, loi Perben, loi Sapin, etc. et même avec l'intégration directe, systématiquement nos exécutifs territoriaux reconstituent les stocks à mesure qu'on titularise. Il semble donc difficile d'en sortir. Est-ce que les CDI permettront de résoudre le problème ? Je n'en suis pas convaincu.

Patrice AZAN

Je voudrais simplement apporter une précision sur les statistiques puisque nous venons d'avoir les chiffres au 31 décembre 2002.

En ce qui concerne le volume des non titulaires, contrairement aux autres pays, nous avons des chiffres qui sont en réduction depuis quelques années.

Actuellement, nous sommes à 24 % d'effectifs non titulaires hors emplois aidés, 33 % avec les emplois aidés. C'est en légère résorption depuis quelques années ce qui veut dire que les plans de résorption de l'emploi précaire semblent progressivement faire leur effet. Les chiffres actuels montrent une légère diminution de l'emploi des non titulaires contrairement à la Belgique, l'Espagne et les autres pays européens, qui eux passent allègrement la frontière des 50 % de non titulaires dans les effectifs totaux.

Lise BOUVERET

Il n'est pas indifférent de savoir si un service est rendu par une entreprise privée ou par un service public, et il n'est pas indifférent non plus que des personnels d'un service public aient une convention collective, fût-elle de bon niveau, ou un statut de fonctionnaire. Nous ne partageons pas du tout cette idée-là.

L'expérience que nous avons avec la privatisation massive de l'eau dans notre pays ne donne pas l'image d'un service public qui réponde aux critères qu'on s'est donnés d'égalité d'accès etc. Puisqu'il y a des écarts très importants entre les différentes villes sur le prix de l'eau. Ceci est lié au fait que ce sont des grosses sociétés multinationales qui gèrent majoritairement l'eau en France et qui reconstruisent leurs profits sur ce service-là aujourd'hui.

Ce n'est pas indifférent, même si, dans l'organisation syndicale, bien évidemment, nous travaillons à ce que les personnels des entreprises de l'eau bénéficient de garanties collectives fortes et correctes.

Ensuite sur l'application du statut, je partage complètement ce qui a été dit. Notre expérience quotidienne nous place face à des personnes en situation de précarité prolongée dans la fonction publique, maltraitées dans les collectivités locales, ou qui se retrouvent sans emploi. Des élus locaux continuent de refuser d'appliquer la loi, alors que ce sont des élus du suffrage universel qui sont censés tout de même rentrer dans la loi républicaine.

Je pense qu'on a besoin de moderniser le statut de la fonction publique territoriale pour qu'il permette de répondre à ces dysfonctionnements que tout le monde connaît aujourd'hui.

Le CDI, pour répondre à ces questions-là, non sûrement pas ! Le CDI dans la fonction publique, c'est la titularisation. Il est vrai que des statuts précaires se prolongent, mais la réponse, c'est : une loi de titularisation pour gérer ces situations à rallonge que l'on trouve notamment dans les plus petites collectivités, et notamment dans les collectivités où il n'y a pas d'organisations syndicales qui fassent contrepoids à des gestions arbitraires et totalitaires de certains élus.

Le progrès, ce n'est pas d'aller vers des conventions collectives et vers un management qui se rapprocherait de ce qu'on trouve aujourd'hui dans l'industrie ; au contraire le progrès, c'est un statut de la fonction publique moderne qui s'adapte aux besoins d'aujourd'hui, car même depuis 1983, il y a besoin d'adaptation dans un certain nombre de domaines.

Notre organisation syndicale, dans les discussions avec les ministères, fait des propositions qui vont dans ce sens-là. Mais le progrès n'est pas « moins d'emplois publics ». Selon nous c'est « plus d'emplois publics ». Le statut de la fonction publique, peut être aussi un point d'appui pour les salariés de l'ensemble des entreprises aujourd'hui qui, du fait des délocalisations, se retrouvent dans des situations de plus en plus précaires, et pour lesquels nous défendons l'idée d'un statut du travail salarié avec une continuité dans la situation en termes de formation, etc.

Le statut de la fonction publique est une sorte de modèle de ce point de vue là et il me semble qu'il va dans le sens de la modernité et non pas d'un retour en arrière.

Alain POUCHOL

Je voudrais apporter un témoignage et faire une réflexion à propos de cette discussion.

J'ai siégé à la Commission nationale paritaire des personnels des communes ; avant de devenir fonctionnaire, j'étais agent des collectivités territoriales.

Dans cette instance qui regroupait les maires représentés par l'Association des Maires de France et les organisations syndicales, la main sur le cœur, tous nous disions : ce n'est pas possible que cela continue comme cela, nous sommes des sous-fonctionnaires, nous sommes mal reconnus et l'Etat peut faire ce qu'il veut parce qu'il maîtrise tout.

Nous nous sommes battus, nous avons obtenu un statut de fonctionnaire pour l'ensemble de la fonction publique territoriale, et puis voilà qu'aujourd'hui, on est en train d'essayer de se demander s'il ne faut pas retourner vers une contractualisation.

Je veux faire à ce propos deux ou trois observations :

- La première, qui me paraît assez fondamentale, est que le statut des fonctionnaires n'est pas là pour protéger les fonctionnaires. Je continuerai à le dire, je l'ai dit la dernière fois et je le répète maintenant : le statut de la fonction publique est d'abord protecteur des citoyens, de la population et de la démocratie dans ce pays. C'est d'abord cela.

- Deuxièmement, le fonctionnaire sert des politiques et de ce point de vue, il a des devoirs, ils sont dans le statut, il a des droits, ils sont dans le statut aussi.

Cela n'a pas toujours été le cas pour la fonction publique territoriale. On parle aujourd'hui (et on le regrette, et je suis le premier à regretter) du fait qu'il y a encore des cadavres dans le placard que le CNFPT est obligé de gérer. Les organisations syndicales dans leur majorité avaient refusé, les emplois fonctionnels et les dispositifs de précarisation. Nous les avons refusés et nous avons accepté qu'il y ait, à côté des élus locaux, la création de cabinets politiques, pour justement permettre de faire une distinction nette entre ce qui relevait de l'administration d'un côté et ce qui relevait des élus et de leur cabinet de l'autre côté. Nous n'avons pas été suivis sur ces questions-là et aujourd'hui, on a des situations de ce type.

Il faut impérativement apporter des correctifs, j'en suis complètement convaincu et nous avons quelques propositions.

Cependant, à propos de ces questions et du management, si l'on veut que les collectivités territoriales puissent dans ce pays assumer réellement un service public et si l'on veut qu'elles puissent être à égalité de niveau avec la fonction publique de l'Etat, avec l'Etat lui-même et avec les autres institutions, il faudra qu'on m'explique comment on peut faire ça avec des personnels qui sont contractuels et à nouveau localisés dans une fonction publique territoriale qui n'a plus rien à voir avec celle des années 50.

Aujourd'hui, quand on a plus de 80 % des collectivités locales qui sont regroupées en structures internes communales, comment fait-on ? Est-ce qu'il est mieux de retourner au local ou d'aller vers des systèmes de gestion par les centres de gestion de l'ensemble des fonctionnaires territoriaux ?

Nous n'échapperons pas en termes de management à cette question centrale : si la totalité des collectivités territoriales était obligatoirement affiliée aux centres de gestion et si l'ensemble des collectivités territoriales était dans l'obligation de donner les postes disponibles ou les postes qu'ils ont en perspective de créer, nous serions enfin en capacité d'aller vers des gestions prévisionnelles.

En effet, le management dont on parle, est-ce du management de crise ou du management prospectif pour aider la fonction publique à avancer ?

Si c'est une gestion prospective, alors il y a des dispositifs à prendre, me semble-t-il, et nous disposons des outils pour les prendre.

- Enfin, je ne connais pas dans l'histoire de France de ces dernières décennies, une branche professionnelle qui ait eu une aussi formidable capacité d'adaptation que la fonction publique en général et la fonction publique territoriale en particulier. Entre 1984 et aujourd'hui, elle a appliqué 45 lois. Quelle branche professionnelle a subi autant de transformations sans y perdre son âme ? Laquelle ?

Donc, moi, je crois vraiment que cette fonction publique territoriale est en capacité de s'adapter. Qu'il faille absolument trouver des voies et moyens pour améliorer ses formes de gestion, ses formes de réponse, ses capacités de réactivité avec la gestion des ressources humaines, me semble absolument essentiel et indispensable. Mais en même temps, je crois aussi que le retour à des dispositifs qu'on a connus avant 1952 ne serait à l'avantage ni des populations, ni des collectivités territoriales, ni des personnels bien sûr mais au total ne serait pas à l'avantage du pays.

Une intervenante

Je travaille dans un conseil général, dans le domaine social, depuis une trentaine d'années.

Au début, je me suis engagée auprès de cette collectivité territoriale parce que j'avais envie d'être fonctionnaire et parce qu'il y avait une certaine unité.

Il y avait alors une certaine distance avec le politique et le respect d'une certaine déontologie.

Il y a une douzaine d'années, est arrivé quelqu'un du privé pour nous manager et à partir de là, je dirais qu'il n'y a plus eu de public management mais que du management privé.

Il était sous contrat avec un salaire important, il a embauché des sous cadres contractuels également avec de bonnes rémunérations et nous, nous étions les idiots puisque nous étions fonctionnaires. Nous ne pouvions pas négocier nos salaires, nous étions moins capables...

Ce fut difficile à vivre pour bon nombre de fonctionnaires de cette collectivité, car ils considéraient que nous ne savions pas travailler, et pourtant nous étions déjà organisés en circonscription, nous avions des territoires et un certain nombre de choses qui fonctionnaient plutôt bien. Il fallait peut-être innover, mais il n'y a pas eu d'alternative entre le public et le privé.

Depuis, chacun vit son travail de façon assez individuelle et n'a plus le sentiment d'appartenir à un corps professionnel.

Aujourd'hui, on ne parle plus tellement de service public : nous avons un patron, nous devons assurer la vitrine du département, faire la publicité du département.

Nous, nous sommes fonctionnaires et nous voulons servir notre pays, nous voulons servir la population de ce pays et tous ces achoppements entre les politiques, les commandes diverses, nous gênent dans l'exercice de notre fonction.

On entend dire d'un côté que la France est un pays formidable, qu'elle a des fonctionnaires, un système public, mais si on écoute les médias, les fonctionnaires sont une horreur car ils coûtent et ne rapportent pas d'argent.

Dans ce contexte, comment voulez-vous qu'on puisse oser mener des débats et dire que nous avons des idées ?

Dominique DURAND

Un sondage vient de paraître sur ce qu'aimeraient faire les jeunes et où ils aimeraient travailler, 75 % d'entre ont dit : dans la fonction publique.

Donc vous voyez que l'image n'est pas si mauvaise que cela pour les jeunes générations.

Bernard PERRIN

L'intrusion du secteur privé que vous citez existe, mais en ce qui concerne les dispositions du statut, je rappellerai que seul l'article 47 de la loi du 26 janvier 1984 permet de recruter par exemple un directeur général sur un emploi fonctionnel à la condition qu'il ne puisse jamais prétendre à être titularisé.

L'autre disposition ouverte est celle de l'article 3, et, là également, il y a des possibilités. Mais je crois savoir que le dernier recensement montre que nous avons récemment un seul directeur général d'une collectivité importante qui venait du secteur privé sous condition de diplômes.

Sur le fait que le secteur privé travaille mieux que le secteur public, je rappellerai tout de même qu'il y a eu des retours en régie et il a été démontré à cette occasion que des fonctionnaires sont tout à fait capables de faire aussi bien que le secteur privé.

Je citerai aussi très brièvement le mode de gestion des audits. Vous savez que les audits externes, les consultations externes ont eu leur heure de gloire, mais là aussi, on revient peu à peu sur le dispositif, c'est-à-dire que, sauf dans les opérations lourdes, on a tendance à mettre en place des systèmes d'audit interne dans les collectivités locales et ça passe mieux.

Néanmoins je comprends très bien qu'un fonctionnaire puisse être offusqué, d'ailleurs nous le sommes tous, lorsqu'on voit débarquer parfois des consultants ou des auditeurs qui viennent nous poser un certain nombre de questions sur notre manière de travailler et qui donnent le sentiment qu'effectivement nous pourrions mieux faire et que ce que nous avons fait jusqu'à présent ne valait pas grand-chose.

Michel SENIMON

Le débat évolue, et c'est bien normal, vers des préoccupations franco-françaises, mais vous comprendrez que c'est difficile pour moi, compte tenu de ce que je suis de chargé de faire auprès de vous aujourd'hui.

Je suis un peu gêné depuis tout à l'heure, parce que je ne suis pas là non plus pour juger de la fonction publique française à l'aune ce que les étrangers veulent bien en faire.

En Europe, il y a certes une déréglementation des systèmes de carrières en faveur des systèmes d'emplois, avec quand même aujourd'hui un effet de balancier en sens inverse, mais c'est surtout la volonté de créer un modèle unique en Europe en faveur d'un modèle à dominante d'emplois, qui est abandonnée.

Que ce soit le Conseil de l'Europe, la Commission européenne, ou les instances communautaires - parce que cela n'entre pas dans le champ d'application des fonctions communautaires -, chaque État est libre de choisir son système.

Il faut bien comprendre qu'aujourd'hui, la France est libre de garder un système de carrières, libre de s'arc-bouter sur un système de service public, parce que c'est notre culture. Même l'Europe est en train de reconnaître la notion de service public. Mais nous devons moderniser le statut. Si nous voulons le garder et le moderniser, il va bien falloir quand même faire quelque chose, et c'est pour cela que nous devons travailler sur les emplois.

Par conséquent, ne nous interdisons pas de travailler sur le management et les emplois, d'autant plus que nous le faisons déjà.

Sur les non titulaires, je crois que cela va plutôt mieux. J'ai managé pendant dix ans un conseil général où le taux de contractualisation était de 35 à 38 %. Aujourd'hui, il revient dans la fourchette indiquée précédemment des 24-25 %. En effet, j'ai eu un contrôle de légalité qui m'a obligé à respecter l'article 3 alinéa 3 et à faire passer les concours aux chargés de mission que j'ai recrutés dans les années 1994. Mais j'ai recruté aussi des contractuels en 1994, parce qu'à l'époque, le CNFPT n'était pas en capacité de répondre à mes besoins, et je ne lui jette pas la pierre, parce que l'évolution est allée plus vite que le droit. Dans les collectivités locales, il a fallu faire face à l'émergence de nouveaux métiers, des nouvelles technologies, de la communication, du développement territorial. Mais ces métiers n'étant pas régis par les cadres d'emplois, il a bien fallu expérimenter. Alors, comment faire pour se séparer de gens qui, à un moment, vous ont permis de résoudre vos problèmes d'action publique, tout simplement parce qu'ils n'avaient pas passé les concours ? C'est peut-être en ayant le courage effectivement de donner un certain délai pour leur permettre de passer les concours.

Beaucoup de collectivités locales, dont la mienne d'ailleurs, ont passé une sorte d'accord avec le contrôle de légalité et on a laissé souvent plusieurs chances à ces contractuels de passer les concours. D'ailleurs, je peux en porter ici le témoignage : il n'y a pas plus défenseur de la fonction publique qu'un contractuel ayant réussi un concours.

Avant de passer le concours, ils pensent que les fonctionnaires sont des gens peu innovants - et le jour où ils

ont le concours, (ils découvrent les vertus des régimes indemnitaires qui l'accompagnent, surtout s'ils ont passé le concours de techniciens, etc), il n'y a rien de mieux que la fonction publique territoriale. Comme quoi vous voyez on peut être assez versatile sur le sujet.

Lise BOUVERET

Sur les non titulaires, j'ajouterais qu'il y a régulièrement dans la fonction publique territoriale l'arrivée de nouveaux dispositifs qui font entrer des non titulaires.

Nous en avons à peu près terminé avec les emplois jeunes qu'arrivent les pactes senior et junior. Nous allons avoir à nouveau des systèmes para-statutaires, alors qu'on pourrait inventer des formes d'intégration dans la fonction publique, notamment pour les jeunes en difficulté, qui aient une autre teneur.

Je voulais aussi réagir à partir de ce qu'a dit Madame sur le fait que les fonctionnaires ont des idées. Je crois que l'emploi public a aussi, parmi ces garanties statutaires, le droit donné aux fonctionnaires d'intervenir sur la gestion et le fonctionnement des services par l'intermédiaire de leur comité technique paritaire.

La modernisation des services publics passe par la démocratie à l'intérieur des services mais aussi par les citoyens.

En effet, est-ce que les citoyens n'ont pas aussi leur mot à dire dans l'évaluation des services, dans l'efficacité ? Est-ce que ce ne sont pas les meilleurs juges pour savoir si un service public répond ou non aux besoins ? En ce qui me concerne, je crois beaucoup à cette question de la démocratie en lien avec l'emploi public.

Michel SENIMON

Vous avez tout à fait raison. En effet, le meilleur pour juger du service, ce n'est ni l'élu ni le fonctionnaire, mais c'est peut-être quand même l'usager du service public !

Eric MARAZANOFF

Mutuelle Nationale des Fonctionnaires des Collectivités Territoriales

S'agissant de la modernisation du statut, je voudrais aborder la question de la protection sociale complémentaire des fonctionnaires territoriaux qui est laissée à l'initiative des différentes collectivités.

Si la collectivité est riche, il y aura une intervention du département pour financer en partie la protection sociale complémentaire en prévoyance et en maladie ; en revanche, si on est dans une région un peu moins riche, là il y aura une intervention de la collectivité sur la prévoyance seulement, et puis, si on est dans une commune où les bases fiscales sont faibles, il n'y aura rien du tout.

Par conséquent, le fait de ne pas avoir un statut donnant un certain nombre d'obligations aux collectivités, et de droits aux fonctionnaires, aboutit à des pratiques qui sont en quelque sorte des pratiques de dumping allant à l'encontre d'une politique harmonieuse d'aménagement du territoire.

La modernisation du statut, au sens d'une amélioration du service public, de façon à pouvoir proposer un service public qui soit d'égale qualité dans l'ensemble des collectivités, passe par la conquête de nouveaux droits plutôt que par une quelconque contractualisation.

En effet, une convention collective nationale veut dire ensuite des accords aux niveaux locaux et là, on rentre dans un schéma de concurrence entre les collectivités. C'est déjà en partie le cas aujourd'hui, avec les régimes indemnitaires et la protection sociale. Nous n'aurions aucun intérêt à aller encore au-delà dans ce sens. Nous sommes pour une décentralisation, mais une décentralisation dans un état unitaire, ce qui veut dire un certain nombre de garanties en matière d'égalité de traitement lorsqu'on se rend dans un service public local quel qu'il soit.

Donc cela passe par un renforcement du statut, et là, ce renforcement du statut et ces nouveaux acquis statutaires sont concomitants avec une modernisation de notre conception du service public.

Un intervenant

J'ai travaillé pendant dix ans dans l'action internationale et je suis frappé par la schizophrénie des Français : à l'étranger, on est les meilleurs et à l'intérieur les plus mauvais.

Ce matin Pierre Bauby a dit très justement que les politiques ne prenaient pas leurs responsabilités, je crois que le débat que nous avons maintenant en est un parfait exemple.

En effet, les politiques qui sont nos employeurs ne jouent pas leur rôle d'employeurs, ils sont dans un rapport clientéliste mais ne veulent pas se positionner comme employeurs.

Si on doit définir un territoire du service public, c'est-à-dire définir d'une part ce qui relève du service public et d'autre part ce qui relève d'une gestion privée avec des objectifs de service public, il faudra bien quelqu'un pour signer des conventions collectives avec les gens qui travailleront dans ces services privatisés, et ce quelqu'un en face ne pourra être que le politique. Or le politique, une fois de plus, est absent dans cette affaire. Cela marque encore une fois la coupure qui existe avec une classe politique qui est excusez-moi du mot, je parle à titre personnel, irresponsable en ce moment.

Françoise BONTEMPS

Office HLM Argenteuil

Je voudrais simplement dire que nous embauchons de plus en plus de contractuels.

Dans les années 92-93, nous avons eu un contrôle de légalité, or aujourd'hui, il n'y a plus rien et pour moi cela n'existe plus.

En outre, autre souci dans notre établissement, maintenant on ne parle plus de locataires mais de clients, nous n'avons plus des annexes ou des antennes, mais nous avons des agences.

Tout cela est inquiétant, car cela veut dire 40 000 emplois en moins dans la fonction publique territoriale à terme. C'est dangereux.

Daniel GENTIL

adjoint au maire d'Auray, Morbihan

Je tiens à rappeler que sur les 36 000 communes, un peu plus de 35 000 ont moins de 10 000 habitants, ce qui veut dire que la situation des communaux et les problèmes de gestion sont complètement différents.

Puisque les politiques ont été mis en cause, je voudrais faire remarquer également que les maires, les adjoints, les conseillers municipaux sont des gens qui ne sont pas préparés à leur mission. Nous sommes des professionnels ailleurs ; or, quand nous sommes élus, nous découvrons un monde que nous n'imaginions pas.

Il faut devenir chef d'entreprise, gestionnaire de personnel, avec parfois des services mais parfois personne, faire des démarches le soir après son travail, etc.

Je voulais apporter ce témoignage pour montrer les difficultés que nous rencontrons.

N'oublions pas qu'il y a plus de 35 000 communes qui fonctionnent complètement différemment des grandes villes.

Michel SENIMON

Dans ce domaine, la France fait encore figure d'exception avec cet émiettement territorial.

Je voudrais vous donner des chiffres pour vous faire mesurer la réalité des unités de base dans les autres pays européens.

Dans l'Europe du Nord, il y a 500 communes ou unités de base avec parallèlement une simplification des niveaux d'administration avec deux niveaux, voire trois maximums, Etat central compris. De son côté, la France, en plus de son émiettement territorial, offre encore l'exception du pays qui étage le plus les niveaux administratifs entre l'Etat, les régions, les départements, les communes et les EPCI.

En Europe du Sud, en moyenne, on trouve des Etats de 8 000 unités de base, avec globalement trois niveaux d'administration publique.

Par conséquent, on comprend bien la difficulté en France non seulement de réformer, de rénover ou de moderniser le statut de sa fonction publique, mais aussi à réorganiser son découpage administratif territorial ; alors qu'en Europe, ces évolutions et ces réformes se font actuellement beaucoup plus rapidement.

Patrice AZAN

Je voudrais juste préciser que pour l'instant les chiffres montrent qu'il n'y a pas de réduction de l'emploi public mais plutôt une légère augmentation depuis ces dernières années. Donc c'est encore un secteur qui tend à recruter.

Sur les New Publics Managers contractuels, ils se stabilisent à 10% des non titulaires en catégorie A.

Enfin sur le New Public Management, une question intéressante a été posée à savoir : est-ce que le New Public Management équivaut automatiquement à une fonction publique d'emploi ou est-ce qu'on peut trouver le New Public Management dans une fonction publique de carrière ?

Autre question que j'aimerais poser à Michel Senimon : est-ce qu'il y a des cas en Europe de fonction publique de carrière qui intègre ces nouveaux modes de gestion ? Est-ce qu'il y a une correction automatique entre modernisation de la gestion et fonction publique d'emploi ?

Michel SENIMON

Je voudrais dire deux choses et ainsi je répondrai aussi à Madame qui désespérait de la mauvaise appréciation des Français sur leur fonction publique.

Dans le cadre d'un séminaire qu'Europa animait avec l'Association des anciens élèves de l'ENA, l'IPSOS a fait un sondage qui montre que 65 % des Français ont une conception selon laquelle les fonctionnaires remplissent plutôt bien ou assez bien leur rôle.

Ce n'est pas le nirvana, mais c'est tout de même une majorité confortable. Il faut lutter contre l'idée que les Français ont une mauvaise appréciation de leur fonction publique.

Pour répondre à la question de Patrice Azan, je dirais qu'il ne faut pas confondre New Public Management et

système d'emplois. C'est ce que la théorie libérale des pays anglo-saxons a voulu faire croire, mais comme je l'ai expliqué, ce clivage a été dépassé et aujourd'hui des pays de carrière intègrent cette donnée.

Cela ne s'accompagne pas forcément d'une contractualisation, c'est une autre manière de penser le statut c'est-à-dire que, tout en préservant une gestion statutaire des grades, on commence à instaurer des règles de ressources humaines sur l'emploi.

Donc clairement, la réponse est oui, et l'Espagne et l'Allemagne me semblent deux exemples importants où on peut à la fois sauvegarder un système de carrières pour l'ensemble des fonctions publiques nationales et locales et aller vers une fonction qui fait une part au management sur les emplois. Mais là encore, c'est une question essentiellement de choix et de volontarisme politiques.

Bernard PERRIN

Sur le problème de l'inégalité de traitement, je voudrais vous signaler un chiffre : il a été observé par une Chambre Régionale des comptes que, dans un même département, deux fonctionnaires du même grade occupant sensiblement le même poste pouvaient avoir une différence de traitement de 30 % et bénéficier de 30 % de congés supplémentaires.

Comment en est-on arrivé là ?

C'est certainement à cause du régime indemnitaire, mais aussi de l'application des 35 heures notamment pour les villes qui se trouvaient à 32 heures et qui ont pu maintenir leur régime.

Alors que faire ?

Nous aspirons tous bien sûr à beaucoup plus d'égalité, d'autant plus qu'il faut toujours penser aux petites communes qui sont tenues d'une part par des contraintes financières et d'autre part par un statut qu'on ne veut pas trop remettre en cause non plus : c'est là toute la diversité de la décentralisation qu'on ne peut pas contester et c'est la multiplicité des 60 000 employeurs qui sont recensés par le CNFPT.

Je n'ai pas la réponse mais croyez bien que ce problème de l'inégalité de traitement est un problème fondamental. Et je reviens sur ce que je disais : un peu plus d'homogénéité, donc un peu plus de systèmes de carrières, ne ferait pas de mal.

Lise BOUVERET

S'agissant des difficultés rencontrées par les personnels des petites collectivités qui se trouvent parfois dans les situations compliquées, je dirais que la réponse se trouve tout de même dans une gestion collective de ces personnels et dans le rôle que doivent jouer les centres de gestion.

À l'origine de la construction statutaire, notre organisation syndicale défendait une dimension très collective des emplois. Or ce, sont les maires qui ont voulu défendre leurs spécificités et leurs prérogatives d'employeurs locaux, ce qui aujourd'hui amène des difficultés pour les uns et pour les autres.

Le plus d'égalité, c'est plus d'égalité dans le cadre d'une gestion plus collective.

Maurice DURANTON

président de la Mutualité Fonction Publique

Bonjour à tous et merci de m'avoir invité à cet exercice redoutable qui est d'arriver, après tout ce qui a été dit, à tracer quelques lignes.

Tout d'abord, je voudrais remercier la MNT et la MNFCT.

En effet laisser le dernier mot à un fonctionnaire de l'Etat pour parler de leurs débats montre bien qu'ils ont un esprit d'ouverture qu'il faut souligner.

Il y a quelques jours, j'ai entendu une humoriste qui voulant essayer de faire rire disait : « Vous savez, les fonctionnaires tout de même, cela ne fait pas grand-chose ! Ce sont tous des fainéants, mais quand ils sont en grève, rien ne marche ».

C'était un élément intéressant sur la place que peut tenir le service public en France.

Je crois que cette vision positive des usagers est déjà un élément qui devrait nous amener à avoir un discours moins défensif.

En ce qui me concerne, il vrai que mes responsabilités mutualistes m'ont amené à me poser plus de questions sur l'environnement européen du service public. C'est à travers cela que j'ai senti qu'il se passait quelque chose.

Certains d'entre vous se souviennent peut-être que le débat sur l'application des directives européennes à la Mutualité en France nous a plongés brutalement au cœur de l'Europe et de ses préoccupations.

Il y a une dizaine d'années, au sein de la Mutualité Fonction Publique, j'ai tenté de trouver les voies et moyens de mettre en contact les militants mutualistes avec l'environnement européen et j'ai réussi, avec la Commission européenne d'ailleurs et sa direction de la communication, à organiser des rencontres sur le plan européen.

Quand les participants, les fonctionnaires européens, les gens qui siégeaient au Comité Economique et Social ou certains parlementaires ont discuté de tout ce qui se passait, et pas uniquement sur le plan de l'application des directives en matière d'assurances, je me suis rendu compte que la vision du service public, vue par le prisme de la Commission, était liée à la mobilité du travailleur en Europe. On disait : l'exception à la mobilité, c'est le service public et d'ailleurs tout ce qui est immobile, c'est le service public, tout ce que l'on ne peut pas bouger, tout ce que l'on n'inclut pas dans la directive sur la mobilité des travailleurs, c'est le service public. Je me suis dit que c'était une voie un peu dangereuse dans la mesure où cela risquait vraiment de restreindre le champ de la fonction publique.

C'est pour cette raison qu'à l'époque j'ai essayé de réfléchir et nous avons créé une petite structure, qui d'ailleurs travaille avec Europa, qui essaie d'analyser les systèmes de protection sociale des fonctionnaires ou des agents de service public en Europe, et surtout, les moyens de la mobilité en partant de cette question : **pourquoi un agent travaillant dans le secteur public serait-il moins mobile qu'un autre ?**

A partir de ce raisonnement-là, nous avons pu découvrir un certain nombre de comparaisons, de mécanismes dont vous avez eu ici l'illustration tout au long de cette journée et cela me paraît tout à fait intéressant.

Cela nous a mis aussi en contact avec la réalité de la représentation des salariés du service public au travers de la Confédération européenne des syndicats ou de la Fédération européenne des services publics. Et j'avoue que là aussi, nous avons appris beaucoup sur ce qui pouvait nous amener à avoir quelques éléments utiles.

Il faut savoir que le domaine européen n'est pas très encombré au regard des responsables français, on ne se jette pas par appétit sur les problèmes européens. Moi-même j'avoue que j'y suis allé mais certains dossiers sont d'une aridité absolument bouleversante et je suis comme les autres.

Cependant quand on a mis le doigt dans ces dossiers, on s'aperçoit qu'effectivement il n'y a pas grand monde et qu'il faut prendre des responsabilités ; je me suis retrouvé ainsi à la tête d'une structure qui est la Conférence européenne permanente des coopératives, mutuelles associations et fondations.

Ces structures, qui représentent l'économie sociale, sont extrêmement proches bien entendu des préoccupations du service public en Europe, parce qu'elles en assument quelquefois une partie, notamment le mouvement associatif qui s'insère dans les services sociaux d'intérêt général.

Le débat sur les services publics et sur les services d'intérêt général les préoccupent, les motivent et elles ont des choses à dire sur ce sujet.

Ce qui nous amène effectivement quelque part à considérer que, si nous avons beaucoup de choses à dire, il faut les dire, qu'il s'agisse des fonctionnaires d'État ou des fonctionnaires territoriaux voire même des fonctionnaires hospitaliers ; mais il faut aussi que nous nous appuyons sur un environnement qui a des préoccupations de même nature, et pas seulement sous l'angle franco-français, mais vraiment sous l'angle européen.

Nous avons beaucoup de choses à faire ensemble et il faut nous appuyer sur de nombreux dispositifs qui sont eux-mêmes des relais d'opinion, et n'ont pas cette vision trop négative de la fonction publique que certains développent.

Un mouvement libéral existe, ancré chez un certain nombre de responsables. Cela ne va pas s'arranger avec la nouvelle commission fort probablement dans l'immédiat.

Je me souviens de l'arrivée de la Commission Prodi qui préconisait très fortement de traiter les problèmes par la nature de l'activité et non par la nature de l'opérateur.

Il a fallu expliquer à la Commission Prodi, qui n'en avait que faire au départ, que la nature de l'opérateur, dans certains domaines, était loin d'être indifférente. Nous avons même obtenu, notamment sur des domaines de coopératives italiennes, des jurisprudences européennes qui reconnaissent que, dans le cadre d'un certain nombre de services, la nature de l'opérateur a une importance primordiale et qu'il y a des raisons pour que ce soit organisé de cette façon.

Il a fallu plusieurs années à la Commission Prodi pour intégrer cette idée-là et constituer les relais qui permettaient de discuter.

J'espère qu'on mettra moins longtemps dans la nouvelle commission à regagner le terrain que nous allons fort probablement perdre dans l'immédiat sur ces sujets, il ne faut pas se leurrer, je le crains.

Pour terminer, je vais essayer sinon de répondre du moins de retracer vos questions.

J'ai noté qu'une de vos grandes questions était de savoir si aujourd'hui les dispositifs juridiques européens permettent d'imaginer qu'on puisse continuer tout d'abord à avoir des services publics à la française, et ensuite, si nous aurons encore la capacité à identifier de vrais services publics avec une organisation spécifique en Europe.

Personnellement, je pense que la Constitution aujourd'hui repose ce problème-là, resitue, reconstitue une assise sur l'identification des services d'intérêt général, des services publics, des services d'intérêt général sociaux.

On a réellement dans le dispositif des éléments qui remettent un peu en avant l'existence des services publics. Est-ce que cela suffira ? Je n'en suis pas tout à fait sûr, dans la mesure où, par ailleurs, d'autres textes européens sont très antinomiques avec les idées que nous défendons : je pense notamment au projet de directive sur les services qui élargit la notion potentielle d'appel à concurrence pour rendre des services de toute nature. Il faudra que, sur ce terrain-là, nous soyons fort probablement extrêmement vigilants.

L'autre domaine, c'est la question qui est actuellement posée au Gouvernement sur l'identification des services d'intérêt général dits sociaux.

Il est vrai que ce n'est pas du service public à proprement parler mais une grande partie est assurée dans le cadre du service public, et là, nous avons je crois, un certain nombre de choses à exprimer si nous ne voulons pas voir un dérapage supplémentaire se mettre en place.

Quelque part je rejoins largement Alain sur une idée qu'il a très brillamment exprimée, celle que **la défense du service public passe nécessairement et obligatoirement par la défense des agents du service public.**

Il est vrai que c'est de cette manière-là que nous aurons la chance d'avoir des services publics de qualité et je pense qu'aujourd'hui, un certain nombre d'éléments constituent encore des menaces.

Des dispositifs se mettent en place avec des directives qui ne concernent pas systématiquement et obligatoirement les agents du service public, mais qui impactent peut-être ou qui risquent d'impacter notre notion d'agents du service public.

Il y a aussi un certain nombre de jurisprudences qui résultent de recours de salariés ici ou là au travers des dispositifs jurisprudentiels, dont on sait qu'ils tiennent ensuite une place très importante sur la construction européenne et sur l'orientation de directives. Donc je pense que nous devons là aussi être très vigilants.

On note aujourd'hui un rapprochement du statut de la fonction publique avec le contrat de travail général des salariés.

À mon sens, à condition que nous le fassions comme cela a été décrit au cours des débats, et que nous l'appréhendions avec une certaine lucidité, cela peut ne pas être très négatif. Mais ce pourrait l'être, si nous ne savons pas gérer ce dossier. Cela peut-être aussi un domaine intéressant.

Prenons un exemple, franco-français : aujourd'hui dans le domaine de la protection sociale complémentaire, l'agent de service public est moins bien traité que le salarié qui bénéficie d'un contrat de travail et d'une protection collective.

Peut-on considérer que la situation pérenne et que l'on ne doit surtout pas comparer pour éviter de se mettre en position difficile ?

Lorsque la comparaison est utile, elle entraîne une dynamique positive pour les agents de service public ; il ne faut surtout pas s'en priver et c'est ce que nous essayons de faire au sein de la Mutualité de la Fonction Publique.

Et puis, là aussi en tant que mutualistes, dans la relation que nous avons avec l'ensemble des responsables chargés de la représentation des personnels, nous avons aussi à réidentifier la relation qui s'établit, sur le plan de la protection sociale, entre le salarié de secteur public et puis l'employeur public, les employeurs publics.

Il est vrai qu'ils sont plus nombreux en France qu'ailleurs mais malgré tout, ils doivent avoir l'attitude la plus cohérente et la plus homogène possible.

Il nous faut vraiment être très attentifs à tout ce qui, dans la décentralisation (et je suis fonctionnaire de l'Etat), pourrait entraîner des transferts de charges qui induiraient des transferts d'activités à des secteurs qui ne seraient pas adaptés à cela.

Nous avons un système de veilles à mettre en place.

Personnellement je ne suis pas de ces fonctionnaires d'État qui ont tendance à avoir un regard quelquefois dédaigneux sur le reste de la fonction publique. Il n'y a pas la fonction noble et puis les autres, nous sommes tous au service de nos concitoyens, quel que soit le niveau où l'on se situe. Que ce soit géré par l'Etat, que ce soit géré par la région, le département ou la collectivité territoriale, voire même dans le cadre d'établissement public, dès l'instant où on est dans la relation au service du citoyen, nous avons tous les mêmes responsabilités, les mêmes devoirs mais aussi les mêmes droits.

C'est quelque chose qui n'est certainement pas encore tout à fait de tradition dans notre pays et cela essentiellement parce qu'aujourd'hui on a peu entendu les agents.

S'il est vrai aussi que quelquefois nos représentants ne sont pas d'accord sur différents points, je pense aussi que nous faisons le complexe du privilégié. Nous devons toujours faire la preuve que le fonctionnaire ou l'agent de service public n'est pas un privilégié ; il faut d'abord le démontrer avant de pouvoir s'exprimer, ce qui n'est

pas obligatoirement très simple, mais il faut nous débarrasser de ce complexe, savoir le dire, le porter haut. Je pense que nous aurons, je l'espère en tout cas, la capacité de traiter ces sujets notamment dans le cadre de la protection sociale complémentaire, de la prise en charge de la prévention des risques professionnels, de l'arrêt de travail, etc.

Dans le cadre de l'organisation des mutuelles nous avons aujourd'hui la responsabilité, de faire évoluer les réflexions. J'espère qu'elles se développeront dans le futur sous la pression à la fois des salariés et de leurs représentants syndicaux et avec le soutien du monde mutualiste.

C'est ce que j'espère car cela nous permettra de défendre les agents du service public et les services qu'ils sont amenés à rendre à tous nos concitoyens.

Merci

Dominique DURAND

Merci, Maurice Duranton.

Nous arrivons à la conclusion de cette journée et je voudrais remercier tout d'abord une collaboratrice de Maurice Duranton qui nous a beaucoup aidés dans la préparation de ce forum et puis ce qui ne se fait par d'habitude, je vais vous donner la liste d'une sorte de casting :

Tout d'abord Maurice Duranton, je voudrais vous remercier de nous avoir autorisés à nous faire aidés par Marie-Laure Onnee.

Je voudrais aussi remercier particulièrement notre interface vis-à-vis du CNFPT qui a été Colette Grandclaudon.

Je voudrais remercier, au terme de deux forums et d'un livre qui achève la collaboration et le travail d'un groupe qui s'est mis en place, il y a deux ans maintenant : Viviane Iragne, Gérard Leblanc qui vous a tout à l'heure présenté ce forum en ouverture, Christian Delhommelle, Louis Fontan qui lui aussi a introduit les travaux de cette journée, André Gay, Claude Réhel, Anne-Laurence Renaut, Corinne Dumoulin, Brigitte Haerrig, Olivier Cazaux et Aude Baranowski.

Et puis ont également participé à l'organisation un peu plus technique de ce forum, outre le personnel de votre maison, puisque nous sommes ici dans le Palais de la Mutualité, Matthieu Prié, Sylvie Méricard, Gilda Podevin, Bernard Billard et puis Nicole Heitz et enfin, et surtout merci à l'animateur Dominique Durand.

PREVENTION ET

SANTÉ AU TRAVAIL :

TOUS

RESPONSABLES



EXCLUSIVITÉ :

Présentation de l'enquête du CNFPT sur les
pratiques de prévention dans les collectivités.

LES FORUMS DE LA MUTUALITÉ TERRITORIALE SONT ORGANISÉS PAR :



AVEC LE CONCOURS DU :



EN PARTENARIAT AVEC :



Les FORUMS DE LA MUTUALITÉ TERRITORIALE BP 147 - 94304 VINCENNES CEDEX

Contacts

Brigitte Haerrig 01 41 93 49 54

www.forum-territoriale.org

statut-fpt@forum-territoriale.org