

Vida AZIMI

Directrice de recherche au CNRS/CERSA-PARIS II

Cahiers de la fonction publique , n°253, n° février 2006, p.20-22

Journée d'étude franco-italienne d'histoire administrative : Le Statut de l'employé public¹

Cette troisième journée d'étude a eu lieu à la Faculté de science politique de Sienne le 21 octobre 2005. Elle s'inscrit dans des échanges désormais bien établis entre le Centre d'études et de recherche de science administrative (CERSA-PARIS II) et l'université de Sienne, en partenariat scientifique avec la Société italienne pour les études d'histoire des institutions. Elle témoigne de la vitalité d'un dialogue fécond entre les deux pays , initié à Sienne en octobre 2001 avec pour thème la "Démocratie et l'Administration en France et en Italie", poursuivi à Paris en avril 2003 sur "les élites administratives en France et en Italie" et à nouveau repris à Sienne en octobre dernier à propos du Statut de la fonction publique dans les deux États. Les actes des trois colloques sont en voie de parution. Ceux du colloque parisien verront le jour au printemps 2006, aux éditions Panthéon-Assas.

A dominante historique, les travaux antérieurs comme ceux dont il est rendu compte ici, n'excluent jamais l'actualité. Pour nos éminents collègues, une mise en perspective de l'état présent des choses s'avère d'une nécessité absolue. La journée d'étude de l'automne dernier, riche et bien chargée, a réuni six spécialistes français, membres ou brillant associé du CERSA (Marc Olivier Baruch, directeur d'études à l'EHESS) et six homologues italiens, venus de divers centres universitaires.

OUVERTURE

Les salutations d'usage des dirigeants de la Faculté, ont insisté sur le rôle-pivot de notre hôte émérite, le Professeur Saverio Carpinelli de Sienne qui n'a pas ménagé ses efforts dans l'organisation de cette initiative, et surtout sur la pertinence du débat statutaire pour un *appuntamento stabile* dans les fonctions publiques actuelles, en pleine mutation.

Guido Melis, professeur à la *Sapienza* de Rome et moteur principal du partenariat franco-italien, a introduit les grandes lignes des discussions, relevant au delà de quelques similitudes, surtout les différences "asymétriques" entre les deux pays, concernant la question du statut. D'abord la chronologie divergente : le premier statut italien date de 1908, de l'époque de l'État libéral et connaît trois autres éditions revues et corrigées (1919, 1923, 1957). En France, l'apparition du statut,

¹ " *Diritti e Doveri degli impiegati. Lo statuto del pubblico impiego* "

constamment débattu depuis le milieu du XIXe siècle, est tardive puisque le premier date de 1941, sous Vichy, et le premier tenu pour démocratique de l'après-guerre en 1946. Les procédures de mise en oeuvre n'ont pas été similaires : en Italie, seule a compté l'initiative du gouvernement, alors qu'en France, les syndicats ont participé à l'oeuvre du ministre communiste Maurice Thorez. De plus, en Italie une certaine prudence a été observée dans la formulation des revendications et les partenaires syndicaux ont été neutralisés. Toujours en Italie, l'on a vu naître un grand réseau d'administrations para-statales avec un personnel sous contrat de droit privé. Enfin, après la Seconde Guerre mondiale, la France a réalisé de vraies réformes administratives alors qu'en Italie, la rhétorique de la réforme l'a emporté sur la pratique, du fait de la grande faiblesse de l'État italien (S. Cassese). Ce sont ces différences et quelques analogies qui donnent, selon Guido Melis, leur sens à un comparatisme européen plutôt pauvre et font de notre démarche un vrai laboratoire expérimental.

LES ACTES

Encore faudrait-il rappeler les limites de cette volonté de comparaison, car à part une seule contribution (celle de Giovanni Focardi sur les statuts français et les projets italiens d'après-guerre) et quelques maigres références ici ou là, il s'agit plutôt -cela est bien courant- d'une comparaison par juxtaposition de rapports nationaux. De plus, si les Français comme les Italiens ont abordé le statut général, territorial et celui des établissements publics propres à chaque pays, les périodes d'étude ne coïncident pas toujours, ce qui ne facilite point le regard et l'analyse. Ainsi, Saverio Carpinelli a parlé, dans le détail, du "statut des employés communaux et provinciaux de l'Unité italienne à l'avènement du fascisme". Nicole de Montricher du CERSA-CNRS a retracé, pour sa part, dans une très fine communication, "l'évolution de l'emploi public en France dans les collectivités locales", à partir de la réforme de la décentralisation de 1982 à nos jours. Le décalage temporel interdit naturellement les rapprochements, sans évoquer la discordance fondamentale, en toile de fond, entre la situation d'un État à très vieille tradition unitaire (la France) et un État qui ne s'est réellement construit qu'au XIXe siècle. Le *dies ab quo* et le *dies ad quem* dissemblables ne sont pas facteurs propices à une commune lisibilité.

La journée n'a pas été conçue, divisée en sous-thèmes. Elle a laissé libre cours aux chercheurs pour retenir l'aspect qui leur semblait important. Malgré la diversité d'approches, les communications ont toutes eu en commun un questionnement sur la signification même du statut hier comme aujourd'hui.

Sans entrer dans le détail des communications, l'on peut observer, du point de vue thématique et chronologique une division de tâches plus harmonieuse, de facture plus classique et descriptive, chez les contributeurs italiens. Guido Melis a

fait une excellente synthèse de “la formation et le déclin du modèle de l’emploi public en Italie”, à partir des lois portant statut juridique de l’emploi public, de 1861 à 1957, constatant une lente accumulation des normes et des procédures sans codification, dans une première phase, ce jusqu’à la loi dite Giolitti-Orlando de 1908 qui consolide, uniformise et stabilise le corpus des normes le plus souvent émanées de la jurisprudence administrative. Sous la dictature fasciste (1923-1943), le statut De Stefani du nom du ministre fasciste de 1923 renforce les aspects autoritaires du premier statut, hiérarchise l’administration sur le modèle militaire et soumet l’employé public à la seule juridiction du juge administratif. Parallèlement, le fascisme donne naissance à des institutions publiques à caractère non territorial dont les célèbres instituts Beneducce, les unes à statut strictement privé, les autres imitant le statut juridique de l’État. Avec la chute du fascisme, les syndicats trouvent une certaine prédominance et le législateur examine des projets pour réduire l’autoritarisme des statuts antérieurs et favoriser les employés publics, ce qui aboutit au statut unique de 1957. Le flambeau est passé alors à Giovanna Tosatti qui analyse le processus de la mise en vigueur de la loi dite “spéciale” sur l’emploi public de 1957, conçue au bénéfice du personnel administratif public. A partir des années 1960, l’on assiste à un processus “révolutionnaire”, introduisant des normes tendant à la privatisation de l’emploi public, sous la pression syndicale. C’est un trait spécifique du syndicalisme confédéral italien d’avoir toujours voulu représenter le monde du travail privé et public, de façon unitaire. Désormais, l’employé public italien est régi par un droit mixte, en partie public, en partie privé, à la discrétion de l’administration et des syndicats. La même période d’après-guerre fait l’objet des investigations comparatistes de Giovanni Focardi dont le souci est de démontrer à travers les divergences statutaires, ce qui fait expliquer l’existence d’une tradition de “noblesse d’État” en France et ce qui marque “l’insigne faiblesse” de l’État républicain italien. Saverio Carpinelli nous a offert, on l’a dit, un rapport très documenté sur le statut du personnel local des débuts de la République jusqu’à la période fasciste. Quant à Chiara Giorgi, elle a essayé d’illustrer à travers le cas d’un des *enti pubblici*, la Caisse de vieillesse et de prévoyance, la confrontation entre deux conceptions juridiques opposées relatives au statut du personnel.

Les Français adoptèrent une approche plus hétérogène et problématique dans le choix et le traitement des sujets, ce qui donna lieu à des appréciations laudatives des Italiens. Marc Olivier Baruch, s’interrogeant sur les enjeux et des projets d’un statut des fonctionnaires avant 1946, donna le *La*, posant les repères de ce qui pourrait être une politique statutaire plutôt qu’un statut politique. Jacques Caillosse, eut des réflexions très poussées sur le droit de la fonction publique entre statut et convention, partagées par les collègues italiens. Sa prestation -tout comme celle de

Marc Olivier Baruch et celle de Nicole de Montricher sur l'évolution du statut du personnel des collectivités locales- fit l'objet de discussions intéressées. Vida Azimi, quoique elle-même chercheur au CNRS, évoqua les questions posées par l'existence de chercheurs-fonctionnaires en France et d'un statut de la recherche publique, dans une tonalité très éloignée d'un plaidoyer *pro domo* . Marie-Christine Kessler, notre grande spécialiste des grands corps et de la haute fonction publique, fit le bilan des réformes toujours en chantier de l'ENA et de leurs derniers développements en cours. La grande réforme des retraites ayant récemment abouti, cela permit à l'excellent positiviste Jean-Michel Lemoyne de Forges de se faire historien et d'esquisser l'évolution de la retraite des fonctionnaires aux XIXe et XXe siècles, s'appliquant à expliquer des notions longtemps débattues avant d'être reconnues.

CONCLUSIONS

J'eus l'honneur de me voir confier l'exercice difficile de clôre la journée. Quelques remarques peuvent tenir lieu de synthèse plutôt que de conclusions, laissant le débat ouvert à d'autres réflexions approfondies sur le sujet : 1° Le titre du colloque n'a pas été réellement respecté. Des allusions ont été faites aux devoirs des fonctionnaires mais le travail global a été placé essentiellement sous le signe du droit et/ou du droit et sous celui de la réforme. Le questionnement, surtout du côté français, a davantage porté sur l'objet et le phénomène statutaire que sur le contenu des divers statuts. 2° D'où le constat, dans les deux pays d'un tabou, d'un discours quasi sacerdotal autour d'un statut-culte, en fait statut-paravent occultant les transformations parallèles ou à la marge et particulièrement l'hybridation de plus en plus accentuée de la situation réelle du fonctionnaire qui subit fortement l'influence du droit privé (ex. pour les retraites publiques en France, l'on a fini par s'aligner sur les solutions inspirées des retraites privées). Giovanna Tosatti a fait les mêmes observations pour l'Italie. Cette conception cache aussi l'existence de garanties coutumières ou jurisprudentielles qui ont existé (même sous 'Ancien Régime où en l'absence de l'égalité, on disait pourtant vouloir traiter le personnel "sur le même pied") et continuent d'exister hors statut, comme dans les principes dégagés par le Conseil d'État. 3° D'où encore l'observation par tous les intervenants du caractère éminemment politique du statut, "la plus politique des questions administratives et la plus administrative des questions politiques", pour reprendre la brillante formulation mise en évidence dans l'exposé très remarqué de Marc Olivier Bauch. 4° D'où également le paradoxe du fonctionnaire et le problème épineux de la définition du lien qui l'unit à la puissance publique. En Italie, un vocable unique, *impiegato*, désigne le personnel administratif, la désignation du lien se faisant par simple adjonction du qualificatif "public" ou "privé". Mais, *Dirigenza*, a priori neutre de toute connotation, n'a pris que récemment le sens de la haute administration. En

France, dans les secteurs public et privé, l'employé se trouve au bas de la hiérarchie administrative (-qu'on se souvienne de la fameuse citation de Balzac sur le montant des appointements, vrai étalon-mètre de la place de chacun dans l'administration), alors que fonctionnaire, petit, moyen ou haut demeure équivoque, se justifiant surtout par référence à un statut au "charme incomparable" (P.Legendre) qui fait malgré tout de son activité celle d'un véritable gentleman. Le charme est quelque peu usé, même s'il en existe de pâles reflets. Une ambiguïté identique entoure la notion de "cadre", en usage pour les catégories intermédiaires et supérieures dans le public comme dans le privé. 5° Tabou et paradoxe créent la rigidité statutaire et obligent nécessairement à penser la réforme administrative. L'évolution se réalise, en contournant un statut auquel on ne touche point et en évitant tout affichage des actions. Ainsi, dans l'administration territoriale - Nicole de Montricher l'a souligné- les politiques ne parlent jamais du statut, mais font évoluer les choses sur le terrain par d'autres moyens, surtout budgétaires. Au CNRS, établissement public scientifique actuellement dans la tourmente, l'exigence du maintien d'un statut synonyme d'emploi viager, ne s'affirme qu'à l'intérieur, dans les seules professions de foi électorales. A l'extérieur, dans les médias, on use de préférence pour la mise en place de la grande réforme, du terme-repoussoir de "précarité", revendiquant la "permanence", sorte d'assurance-vie pour les jeunes chercheurs, contestée seul par des libéraux, *horresco referens*, mal inspirés du modèle américain.

L'optimisme des Italiens sur le réformisme à la française prête à sourire par sa fraîcheur. L'Italie n'a guère le monopole des discours tournant à vide. Ici comme là-bas et peut-être même ailleurs, la rhétorique tient lieu de pratique. C'est plutôt, le dos au mur, après de grandes crises ou déflagrations ou dans l'impasse totale, et sous l'impulsion de très fortes personnalités (De Gaulle, Michel Debré, Pierre Mendès-France) que les réformes voient le jour. Il ne faut guère ignorer l'attachement profond aux droits dits acquis et le conservatisme profond de presque toutes les sociétés démocratiques. "Entre statut et convention" dans la fonction publique, la réalité balance, mais il importe de suivre les conseils de Jacques Caillosse, dans son exposé très travaillé et applaudi, de ne pas se leurrer sur la mise en scène et les jeux de masques du droit, manifestant le désir très répandu d'accoler son nom à une réforme, fût-elle jugée par la suite comme ratée ou inefficace. Voilà le cadre où se situe le statut des fonctionnaires en France et en Italie, dans une sorte de "mixité" normative, subissant *last but not least* à la fois l'impact des règles communautaires européennes et la banalisation des techniques de gestion et de management dans le service public. Dans un monde dominé par le "nomadisme" et nourri d'incertitudes, où les notions d'État, de nation, de service public, d'intérêt général voire de déontologie se délitent, que restera-t-il du (des) statut (s) de la

fonction publique, sinon le cénotaphe du sens civique de l'honneur de servir, animé par l'obstination affirmée de durer, le fantasme obsédant d'une stabilité franchement ou sournoisement malmenée ? La réponse appartient à l'avenir...

Le terme de cette journée d'étude n'est pas celui de la coopération franco-italienne entre le CERSA et les universités italiennes, notamment celle de Sienne. Le retour d'invitation est déjà programmé à Paris en 2007, sur le thème de "l'Administration territoriale en France et en Italie", marquant de la sorte la régularité du rythme de nos échanges.