

Partie préliminaire

Présentation

de la fonction publique

Selon le *Dictionnaire historique de la langue française* (éd. Le Robert), **l'expression « fonction publique » est relativement récente** puisqu'elle apparaît au XX^e siècle. **Il s'agit alors de désigner « l'ensemble des postes [...] impliquant la gestion des affaires publiques ».**

Trois précisions peuvent être formulées. En premier lieu, si le vocable est moderne, la nécessité de disposer de personnels pour assurer la gestion des affaires publiques sous l'autorité des gouvernants est, elle, une donnée permanente. Identifier les **« dates-clés » de la fonction publique** en France, de l'Ancien Régime à la période actuelle, illustre cette permanence (fiche 1). La présentation des **chiffres essentiels** qui caractérisent la fonction publique française (fiche 2) permet en deuxième lieu de donner **« un visage »** contemporain à cet **« ensemble humain »** indispensable pour que les collectivités publiques puissent assurer leurs missions d'intérêt général. En dernier lieu, cette présentation se complète utilement par une analyse des **principales caractéristiques du modèle français de fonction publique** (fiche 3).

Références

Quelques citations à (ne pas) retenir !

Sur « l'ardeur au travail » supposée des fonctionnaires : « *Un escalier de ministère est un endroit où des gens qui arrivent en retard, croisent des gens qui partent en avance* » (Georges Clemenceau, Homme d'État français, 1841-1929).

Sur la « réunionite » : « *Réunion : L'administration française adore ça. Certains fonctionnaires poussent même le raffinement jusqu'à organiser des réunions pour fixer la date des prochaines* » (Jacques Mailhot, humoriste français né en 1949, *La politique d'en rire*).

Sur la dérive « paperassière » : « *Là, au sein même du Dieu Papier, que Van der Hogen était bien ! Libre de nager, de patauger, de s'ébattre, en une pleine mer de documents officiels, de débats jurisprudentiels, de rapports administratifs accumulés les uns sur les autres depuis les premiers âges de la Direction, il passait d'exquises journées à galoper de son cabinet aux archives, où il s'éternisait inexplicablement et d'où il revenait blanc de poussière, [...]* » (Georges Courteline, 1858-1929, *Messieurs les ronds-de-cuir*).

Sur l'obéissance hiérarchique : « *Le docile, le bon sujet, sera fonctionnaire* » (Jules Michelet, 1798-1874, *Le Peuple*).

Sur les vertus et les talents : « *J'ose dire [...] que si tous ceux qui sont dans les emplois publics en étaient dignes, les États seraient non seulement exempts de beaucoup d'accidents qui troublent souvent leur repos, mais jouiraient d'une félicité indicible* » (Armand du Plessis, cardinal, duc de Richelieu, 1585-1642, *Testament politique*, chapitre VII).

	<h2 style="text-align: center;">Repères : une chronologie de la fonction publique</h2>	<p style="text-align: right;">Fiche 1</p>
	<p>Objectifs Présenter une « <i>histoire</i> » sommaire de l'administration française. Identifier les éléments précurseurs d'une fonction publique moderne. Illustrer la rupture représentée par l'adoption du statut général de 1946.</p> <p>Prérequis Annexe I ; fiches 3, 6, 15, 16, 17 à 21.</p> <p>Mots-clefs Officier ; commissaire ; commis ; employés ; ingénieurs ; Conseil d'État ; Cour des comptes ; préfet ; communication du dossier ; statut général ; Direction de la fonction publique ; École nationale d'administration ; droit syndical ; droit de grève ; fonction publique de carrière ; personnels communaux ; fonction publique d'emploi ; fonctionnaires hospitaliers ; versants.</p>	

Si le terme de « fonction publique » est relativement récent, la nécessité d'administrer a naturellement préexisté au développement d'une fonction publique. Par la voie d'un rapide panorama historique débutant au XIII^e siècle, nous allons tenter de mettre en évidence la dynamique qui a conduit à l'apparition de notre modèle contemporain de fonction publique, avec des avancées, parfois des reculs, mais surtout avec des « *marqueurs* » qui constituent, le mot n'est pas trop fort, l'ADN de la fonction publique française, à l'image du recrutement par concours ou du principe hiérarchique.

1. La période pré-statutaire

Cette période se caractérise par une montée en puissance de la fonction administrative sans que la question d'un statut commun pour ceux qui l'exercent ne soit posée.

- **L'Ancien Régime**

Selon les travaux des historiens (et notamment de Jean Favier, cité par Guy Thuillier et Jean Tulard dans leur *Histoire de l'administration française*), **la fonction administrative commence à se distinguer de la fonction politique au XIII^e siècle**. Il s'agit de faire prendre en charge, par des administrateurs spécialisés, des fonctions techniques essentielles (justice, fiscalité, gestion du domaine royal...).

À partir du XVI^e siècle, dans un contexte où le rôle de l'État s'affirme, **trois catégories d'agents coexistent. Les officiers occupent les charges permanentes de l'Administration déléguées par le roi**. Parmi les « *offices* » les plus connus, l'on peut citer les Prévôts (qui assurent la gestion du domaine) ou les Parlementaires (qui rendent la justice). Les principes de vénalité, puis d'hérédité moyennant le paiement d'une taxe, vont progressivement nuire à la qualité des recrutements et du service rendu. **Les commissaires sont investis de pouvoirs temporaires**, définis dans une lettre de commission. Affectés en province, **ils sont nommés et révocables par le roi**. Au début du XVIII^e siècle, certains commissaires accéderont à d'éminentes fonctions permanentes (secrétaire d'État, gouverneur...). **À leurs côtés apparaissent des emplois de commis et d'employés, chargés d'assister les ministres et les commissaires**. Initialement dépourvus de statut, ils ne peuvent être comparés à nos fonctionnaires modernes. **Les corps d'ingénieur** (Ponts et Chaussées en 1716, Mines en 1768...) **bénéficient eux d'un « état », c'est-à-dire d'un statut sommaire et d'une rémunération**. Leur recrutement par concours et l'accès à une école spécialisée incitent à considérer qu'une étape essentielle est en passe d'être franchie. Toutefois, faute de diffusion généralisée de ces caractéristiques, le modèle d'administration de la fin de l'Ancien Régime ne peut s'inscrire dans notre conception actuelle de la fonction publique.

- **La Révolution, et après ?**

La Révolution, au nom de l'abolition des privilèges, **met fin à la vénalité des charges**. Deux articles de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen apparaissent particulièrement féconds pour l'avenir. **L'article 6 proclame que « tous les Citoyens [...] sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents »**. Autrement dit, il s'agit de mettre en œuvre un mode de recrutement aux emplois publics

qui garantisse le recrutement des « *meilleurs* » (sous l'angle de la compétence et des vertus morales) et non plus des « *mieux lotis* » (socialement). **L'article 15 ajoute que « la Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration ».** L'accès aux emplois publics implique donc sujétions et responsabilités (fiches 17 à 21). Une nouvelle fois, l'on doit constater la « *modernité* » de la Déclaration de 1789 qui consacre deux règles cardinales quant à l'accès et à l'exercice des fonctions publiques. La pratique des révolutionnaires s'avère cependant en retrait de cette modernité avec une bureaucratie qui perdure et un recours au principe de l'élection aux postes publics de responsabilité qui ne peut garantir un renouvellement des élites administratives.

Le Consulat, né du coup d'État du 18 brumaire an VIII (soit, le 9 novembre 1799), **marque l'avènement d'une administration moderne**, sous la double plume de Sieyès et de Bonaparte. **Il se caractérise par l'apparition des « grands corps » de l'État**, à l'image du Conseil d'État ou du corps préfectoral (*L'essentiel des institutions administratives*, fiches 6 et 3). **Cette période correspond aussi à l'affirmation de quelques principes au cœur d'une fonction publique moderne** : nomination par l'autorité administrative, différenciation statutaire selon le rang hiérarchique, obéissance hiérarchique...

L'Empire (1804) poursuit l'œuvre initiée en offrant aux hauts-fonctionnaires une situation avantageuse : traitement confortable, droit à l'avancement, droits à la retraite...

Sous **la Restauration** et la **monarchie de Juillet**, le poids des ministères va s'accroître et la politisation des cadres de l'administration se développe. L'on peut noter qu'**en 1830 les fonctionnaires sont au nombre de 250 000**, clergé inclus. Ils ne bénéficient pas d'une protection statutaire commune.

À partir du milieu du XIX^e siècle, l'accès au service de l'Administration est identifié comme un vecteur de promotion sociale pour des « *bataillons* » d'agents toujours plus conséquents. Il offre une relative sécurité de l'emploi, des avantages liés au déroulement de carrière et à la prise en compte de la fin de carrière (régime des retraites civiles de la loi du 9 juin 1853). En dépit de quelques exceptions notables (officiers, instituteurs...), le pouvoir réglementaire reste prépondérant pour organiser la situation des personnels. **La fin du XIX^e siècle compte près de 500 000 agents**, avec un poids grandissant des effectifs de l'Instruction publique.

2. Le statut : de la réflexion à la consécration

- Les prémisses

Le début du XX^e siècle voit poindre l'idée d'un statut législatif commun aux fonctionnaires, cette notion pouvant se définir comme un ensemble organisé de droits et d'obligations. Il est vrai que les garanties apparaissent encore modestes. Il faudra ainsi le biais d'un « cavalier budgétaire » (autrement dit, une disposition non budgétaire insérée dans une loi de finances) pour que la loi de finances du 22 avril 1905, dans un contexte politique troublé, consacre une règle essentielle pour les droits de la défense des agents publics, celle de la communication du dossier préalablement à toute mesure prise en considération de la personne. L'idée d'un statut est essentielle car derrière « les » garanties accordées aux agents, il y a « la » garantie d'un meilleur service rendu aux administrés. Adopter un statut, c'est par exemple organiser le recrutement et l'avancement des agents publics (avec des règles transparentes et conformes aux impératifs de l'intérêt général), c'est aussi protéger les agents dans leur carrière et leur appartenance même aux effectifs administratifs contre les vicissitudes des alternances politiques... Pour autant, l'idée d'un statut commun aux fonctionnaires va achopper sur la question du droit syndical et du droit de grève. Faute de statut général, l'autonomie des ministères va perdurer, avec toutefois la volonté d'établir des règles limitant les risques d'arbitraire dans la gestion des personnels.

C'est finalement le régime de Vichy, avec la « loi » du 14 septembre 1941 (*annexe I*), qui doit se voir reconnaître la paternité du premier statut des fonctionnaires. Sur le fond, il apparaît assez largement imprégné des considérations de l'époque : le statut des Juifs est visé, le droit de grève est interdit, les devoirs des fonctionnaires sont exacerbés, l'exigence de « moralité » est affirmée avec force... Alors même que certaines dispositions apparaissent inacceptables, le statut de 1941 s'inscrit dans la continuité des réflexions initiées dès 1930 et en cohérence avec l'état de la jurisprudence administrative (ex. : sur l'interdiction du droit de grève : *CE, Section, 22 octobre 1937, Demoiselle Minaire*). Précisons que ce statut n'a jamais réellement été appliqué et qu'il a été abrogé par l'ordonnance du 9 août 1944 portant rétablissement de la légalité républicaine...

- **Le modernisme du statut général de 1946**

À la Libération, il est rapidement apparu qu'une des œuvres urgentes était de réformer la fonction publique. Avec l'ordonnance du 9 octobre 1945, le Gouvernement provisoire de la République française pose les premières pierres de la réforme, avec en particulier la création auprès du chef du gouvernement d'une Direction de la fonction publique et de la fameuse École nationale d'administration, « chargée de la formation des fonctionnaires qui se destinent au Conseil d'État, à la Cour des comptes, aux carrières diplomatiques ou préfectorales, à l'inspection générale des finances, au corps des administrateurs civils [...] ».

L'adoption de la loi du 19 octobre 1946 portant statut général des fonctionnaires constitue une rupture dans l'histoire de la fonction publique en France. Elle met un terme « républicain » aux atermoiements autour de l'institution d'un statut commun à l'ensemble des fonctionnaires, lequel projet s'est toujours trouvé handicapé par la volonté des ministères de conserver une mainmise sur leurs propres agents, par l'idée selon laquelle un tel statut impliquait une inféodation à l'État, mais aussi par les interrogations autour du sort qu'il convenait d'accorder au droit syndical... Ce statut, applicable aux quelque 900 000 agents de l'État, est souvent présenté comme le fruit d'un « compromis historique ». Élaboré sous l'égide du communiste Maurice Thorez, vice-président du Conseil, chargé de la fonction publique, le projet reçoit la pleine adhésion des organisations syndicales en contrepartie de la reconnaissance du droit syndical et du droit à la participation, notamment par l'entremise des organes paritaires (fiche 6). Le modèle d'une fonction publique de carrière (fiche 3) est affirmé. À ce titre, les fonctionnaires ne sont plus recrutés pour occuper un emploi déterminé mais pour faire une carrière, au service de l'intérêt général, en occupant des emplois successifs et en ayant l'opportunité de s'élever dans la hiérarchie administrative.

Alors que le statut de 1946 est muet sur le droit de grève (ce qui peut s'analyser comme une abstention bienveillante...), le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 proclame que « le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent » (fiche 15). Le principe est celui de la reconnaissance de ce droit pour tous, tout en permettant au législateur d'y apporter des restrictions légitimes. Cette prérogative peut être exercée par les ministres et les chefs de service, à défaut d'intervention d'une législation d'ensemble encadrant le droit de grève des fonctionnaires (CE, Assemblée, 7 juillet 1950, Dehaene).

S'agissant des personnels des communes et de leurs établissements publics, non régis par le statut de 1946, c'est **la loi du 28 avril 1952** qui **les dote d'un statut général. Le modèle retenu est celui d'une fonction publique d'emploi**, dans lequel l'agent est « *lié* » à l'emploi sur lequel il a été recruté. Les conditions de recrutement et de formation conduiront certains à considérer qu'il s'agit là d'une « *sous-fonction publique* »...

Les fonctionnaires hospitaliers sont dotés d'un statut général par décret-loi du 20 mai 1955. Celui-ci n'est cependant applicable qu'aux personnels de l'Assistance publique de Paris... Le principe de l'emploi prévaut également.

Avec l'avènement de la V^e République, **l'ordonnance du 4 février 1959 vient toiletter les dispositions statutaires.** La notion de « *cadre* », source d'ambiguïtés, se voit remplacée par celle de « *corps de fonctionnaires* ». De manière plus anecdotique, l'ordonnance de 1959 fait disparaître la notion de « *prime de rendement* » s'agissant de la rémunération des fonctionnaires (quelques décennies plus tard, la rémunération à la performance se trouve réhabilitée ; fiche 16). Ce cadre juridique va perdurer jusqu'au début des années quatre-vingt.

Sur le plan quantitatif, **les effectifs de la fonction publique** (tous employeurs confondus) **sont estimés à 3,86 millions d'agents en 1980.**

- **Le statut général contemporain (1983-1986)**

L'alternance politique de 1981 est l'occasion d'une nouvelle modification du statut général. Celui-ci est désormais composé de quatre Titres. La loi du 13 juillet 1983 dite loi « *Le Pors* » est relative aux droits et obligations des fonctionnaires. Trois autres lois, respectivement datées du 11 janvier 1984, du 26 janvier 1984 et du 9 janvier 1986, portent dispositions statutaires relatives aux fonctions publiques d'État, territoriale et hospitalière. **L'unité de la fonction publique est ainsi affirmée, tout en préservant la capacité d'adaptation qu'autorise la consécration, en son sein, de trois « versants »** (fiche 3). Cet ensemble législatif a depuis lors fait l'objet de nombreuses modifications, illustrant s'il le fallait encore, l'instabilité juridique comme reproche récurrent de l'œuvre du Législateur. Ainsi et pour illustration, la version consolidée du texte applicable au 1^{er} juillet 2012 est le fruit de 30 textes modificatifs pour la loi du 13 juillet 1983, le nombre est de 45 pour la loi du 11 janvier 1984, de 55 pour la loi du 9 janvier 1986 et de 76 pour la loi du 26 janvier 1984... Il apparaît