

Introduction :

S'il est difficile de dater précisément l'apparition de la fonction publique en France, on peut toutefois préciser que sous l'Ancien Régime des agents inféodés au roi lui servaient déjà de soutien pour l'exécution de ses décisions. Il ne s'agissait pas d'un ensemble d'agents au service d'une administration, comme la fonction publique de nos jours, mais d'individus qui exerçaient des fonctions d'administration par délégation du roi.

Les offices en sont l'exemple le plus connu ; les titulaires de charges s'occupaient des services tels que la justice ou les finances, mais il ne s'agissait pas encore de véritables fonctionnaires dans la mesure où la notion de fonctionnaire n'est apparue qu'après la Révolution de 1789, et où leurs offices correspondaient peu au statut légal et réglementaire actuel de nos fonctionnaires, du fait de leur patrimonialité et de leur hérédité.

La fonction publique évoluera fortement avec la Révolution et le rôle modernisateur joué par Napoléon Bonaparte, qui mettra en place une administration centralisée et hiérarchisée, et posera les jalons d'une véritable fonction publique. Mais, ainsi qu'a pu le préciser G. Bigot, c'est la Révolution qui avait jeté les bases de cette modernisation, et l'institution des préfets sera largement inspirée par les intendants que la monarchie absolue avaient contribué à faire émerger, tandis que les « ingénieurs du Roy » seront le fer de lance des grands corps techniques de la fonction publique (Mines, Ponts-et-Chaussées) et de ses règles statutaires actuelles (recrutement par concours, emploi permanent, avancement à l'ancienneté mais aussi obligation d'obéissance).

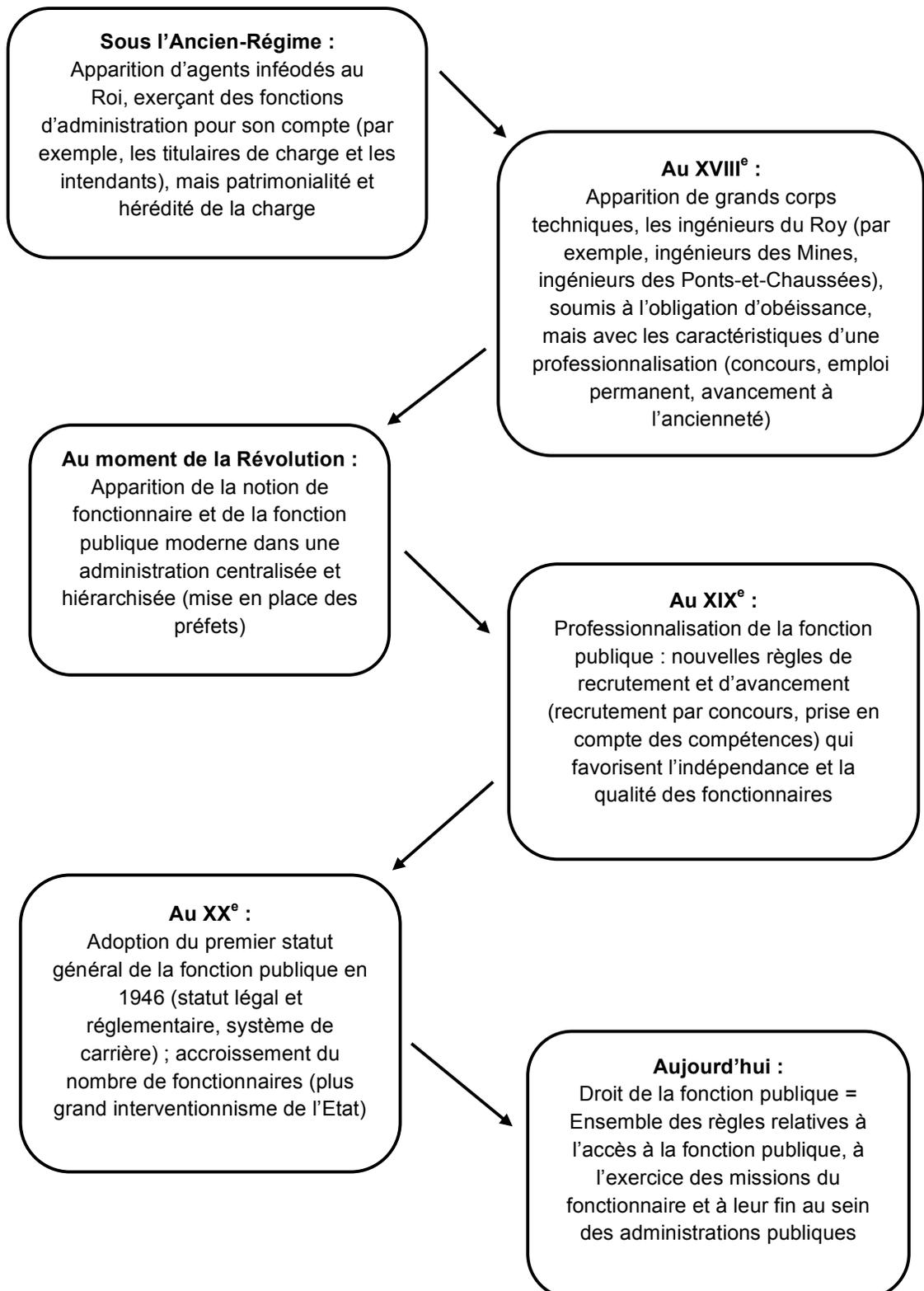
La fonction publique ne se professionnalise véritablement qu'à la fin du XIX^e siècle, lorsqu'un certain nombre de règles auront pour finalité d'introduire une distance entre la sphère politique et la sphère administrative, au travers de nouvelles conditions de recrutement et d'évolution dans la carrière, et la prise en compte primordiale des compétences des agents recrutés. En 1946, cette professionnalisation recevra une consécration au travers de l'adoption du premier statut général de la fonction publique, de caractère légal et réglementaire, qui consacra le système de carrière et reconnaitra la liberté syndicale et le droit de grève avec toutefois certaines limites.

Le cadre juridique propre à la fonction publique se caractérise, en effet, par un lien de subordination vis-à-vis des institutions qui représentent la souveraineté de la Nation, mais il en constitue aussi sa force, notamment en termes d'efficacité. L'importance de la fonction publique va d'ailleurs s'accroître avec la montée en puissance de l'interventionnisme étatique qui caractérisera le XX^e siècle.

L'Administration, qui constitue la force exécutive de l'Etat, se compose ainsi d'un personnel doté d'un statut, c'est-à-dire de règles d'organisation et de fonctionnement qui vont instaurer une relation de dépendance avec le gouvernement, pour assurer l'efficacité des politiques publiques, mais aussi une relation d'indépendance, pour assurer une continuité des services publics, car si les gouvernants meurent la fonction publique demeure.

Le droit de la fonction publique regroupe donc un ensemble de règles relatives à l'accès à la fonction publique, à l'exercice des missions du fonctionnaire et à leur fin. Il s'agit ici de donner une présentation synthétique de ces règles qui, en organisant le statut juridique des agents publics, participent à l'accomplissement de l'activité administrative et constituent le support de la vie de l'Etat.

Introduction



I. Définition de la fonction publique et du fonctionnaire

A. La fonction publique

La notion de fonction publique comporte un grand nombre de sens, selon que l'on adopte une perspective plus ou moins large ou restrictive. *Stricto sensu*, il s'agit de l'ensemble du personnel recruté par concours par des administrations publiques et titularisé sur un emploi permanent. Il convient de préciser que par le passé, l'accès à la fonction publique a pu procéder de la nomination discrétionnaire, comme de l'élection (Révolution). Mais parler de fonction publique, c'est également, au sens large, parler de l'ensemble du personnel employé par les administrations publiques. Sont alors englobés dans la notion, les agents qui ne sont pas recrutés par concours, lequel constitue la voie normale d'accès à la fonction publique, mais plutôt par contrat.

Parler de fonction publique, c'est donc aussi évoquer des agents publics recrutés par contrat de droit public, qui bénéficient de droits et d'obligations très proches, ou de personnels recrutés par contrat de droit privé sous certaines conditions.

La notion de fonction publique renvoie alors à l'ensemble des règles applicables aux professionnels des administrations publiques recrutés par concours, mais parce que le contrat devient un instrument de recrutement de plus en plus constant, elle renvoie également à l'ensemble des règles applicables aux agents contractuels des administrations publiques, qui ne seront évoquées dans cet ouvrage que lorsqu'elles présenteront une particularité.

Tous les agents recrutés par des personnes publiques ne sont donc pas des fonctionnaires, de même que des fonctionnaires peuvent être employés par des personnes privées (par exemple, France Télécom et La Poste).

B. Le fonctionnaire

De la même manière, on peut affirmer, qu'au sens strict, le fonctionnaire est celui qui occupe un emploi civil permanent dans une administration publique et qui est titulaire d'un grade. En effet, selon l'article 3 du titre I du statut général des fonctionnaires, les emplois civils permanents de l'Etat, des régions, des départements, des communes et de leurs établissements publics à caractère administratif sont occupés par des fonctionnaires, sauf dérogation prévue par une disposition législative.

Le fonctionnaire est dans une position de subordination, mais il convient de rappeler que le travailleur salarié l'est également ; si l'un se voit appliquer le statut de la fonction publique, l'autre se voit appliquer le code du travail. En revanche, le fonctionnaire est étroitement associé à l'accomplissement d'une mission de service public, bien qu'une certaine distanciation soit apparue récemment, notamment entre le fonctionnaire hospitalier et le service public hospitalier.

Il existe en réalité une toute autre spécificité. L'article 4 du titre I du statut précise que le fonctionnaire est, vis-à-vis de l'administration, dans une situation statutaire et réglementaire. Cela l'amène à être protégé par des droits renforcés, mais également à être soumis à des obligations et des contraintes particulières.

I. Définition de la fonction publique et du fonctionnaire

A. La fonction publique

Stricto sensu, personnel recruté par concours par des administrations publiques et titularisé sur un emploi permanent (les fonctionnaires)

Au sens large, personnel recruté par des administrations publiques (fonctionnaires et contractuels)

B. Le fonctionnaire

Occupation d'un emploi civil permanent dans une administration de l'Etat, des régions, des départements, des communes et de leurs établissements publics à caractère administratif et titulaire d'un grade (Article 3 Titre I du statut général) ;

Etroitement associé à l'accomplissement d'une mission de service public ;

Protégé par des droits renforcés et soumis à des obligations et contraintes particulières

II. Evolution de la fonction publique

A. Des évolutions importantes

Depuis la Révolution, de nombreuses évolutions sont intervenues, notamment en matière de recrutement et de déroulement de la carrière. L'élection et la nomination discrétionnaire ont laissé la place à un recrutement mettant en œuvre des modalités de sélection objective et valorisant les aptitudes des candidats ; l'évolution automatique des rémunérations à l'ancienneté a permis de garantir l'indépendance des fonctionnaires. Ces dispositifs constituent le meilleur gage de qualité du travail des fonctionnaires vis-à-vis des usagers des services publics.

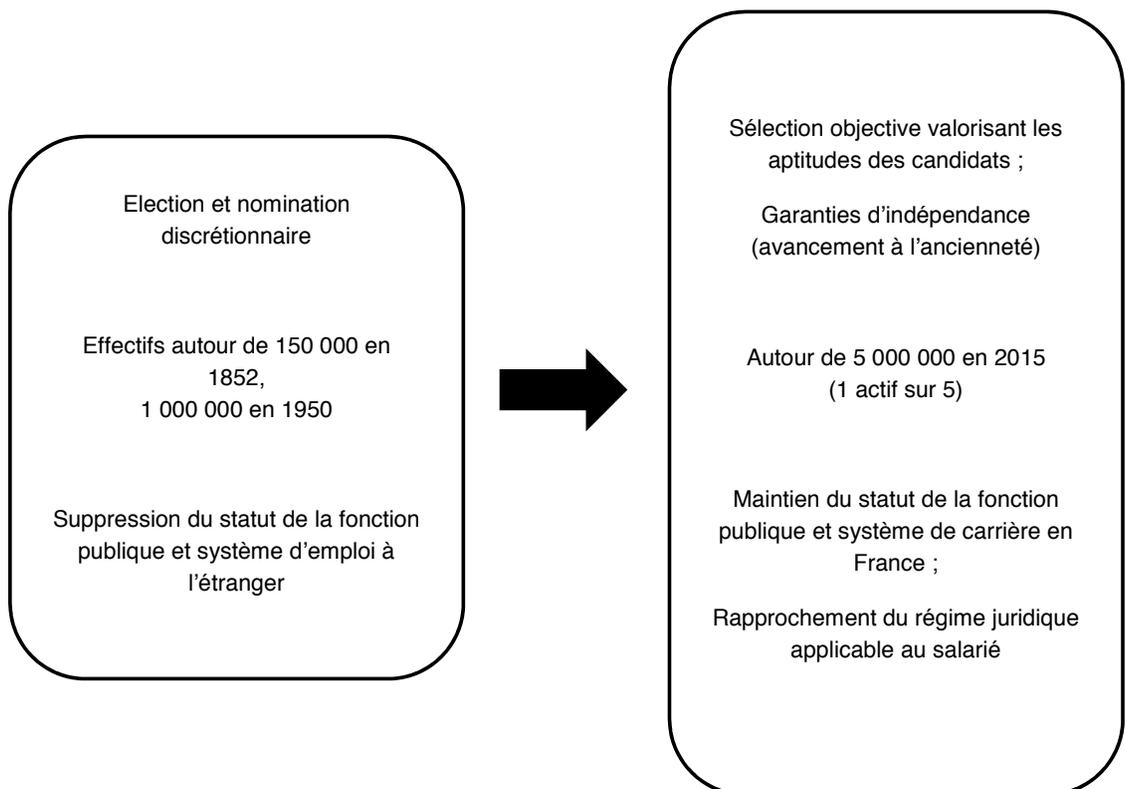
Les dernières décennies ont néanmoins vu la fonction publique évoluer de manière très importante. On a pu d'abord constater une forte augmentation des effectifs. Si l'on dénombrait en 1832, 150 000 fonctionnaires, en 1950 on en comptait déjà 1 000 000. En volume annuel de travail, la fonction publique employait, en 2012, 5,2 millions d'équivalents temps plein (EQTP), (Source Insee Première n° 1496, avril 2014).

La forte place de l'emploi public dans l'activité professionnelle est d'ailleurs une spécificité de la France, où l'on observe qu'1 actif sur 5 est un agent public. Certains Etats européens ont supprimé récemment le statut de la fonction publique (par exemple, l'Italie où seuls les agents des services régaliens ont pu conserver le statut de fonctionnaire). D'autres ne connaissent pas le système de carrière comme en France et appliquent plutôt ce que l'on appelle le système d'emploi (par exemple, les Etats-Unis). La différence essentielle entre les deux systèmes repose sur la garantie d'emploi et d'évolution professionnelle du fonctionnaire de carrière. L'une des conséquences de la mise en place du système de carrière est de conduire à l'introduction de mécanismes de gestion très spécifiques : les fonctionnaires recrutés intègrent un corps qui constitue le cadre dans lequel leur carrière est gérée et amenée à évoluer.

Cependant, le statut du fonctionnaire français a évolué tout récemment vers un rapprochement du régime juridique applicable au salarié, et donc au code du travail, que ce soit en matière de rémunération, d'évaluation ou tout simplement de recrutement. Si le concours constitue toujours le principe, le recrutement d'agents publics par voie de contrat devient une exception de plus en plus présente.

II. Evolution de la fonction publique

A. Des évolutions importantes



14 - Introduction

B. Les causes de ces évolutions

1. Les engagements internationaux de la France

Les évolutions sont en partie liées aux engagements internationaux de la France. Le droit de l'Union européenne, tel qu'interprété particulièrement par la Cour de justice de l'Union européenne, a remis en cause pour de nombreux recrutements au sein de la fonction publique la condition de nationalité vis-à-vis des ressortissants des autres Etats membres de l'Union européenne (CJCE, 17 décembre 1980, *Com. c/ Belgique* ; CJCE, 3 juin 1986, *Com. c/ France*). La Convention européenne des droits de l'homme, telle qu'interprétée particulièrement par la Cour européenne des droits de l'homme, a fait émerger des droits nouveaux à l'égard des fonctionnaires en leur ouvrant progressivement son prétoire, même si certains domaines ne sont pas recevables devant elle, et en affirmant l'applicabilité de l'article 6§1 de la Conv. EDH garantissant le droit à un procès équitable (CEDH, 8 décembre 1999, *Pellegrin* ; CE, 23 février 2000, *L'Hermitte*).

2. Les autres causes

Il existe d'autres causes aux évolutions de la fonction publique française et qui viennent de la crise que l'administration a pu connaître vers la fin des années 1980 et qui a conduit à une remise en question de sa culture juridique. Le nouveau modèle de l'administration est plus imprégné de culture managériale, importée des pays anglo-saxons et inspirée des théories du New Public Management, qui sont elles-mêmes influencées par les théories développées dans le cadre de la sphère entrepreneuriale.

Parmi les évolutions liées à l'intégration de cette nouvelle rationalité, on peut citer l'importance prise par la gestion des ressources humaines et l'apparition, par exemple, de la notion de métiers qui vient compléter dans la fonction publique celle d'emploi. Ce mouvement qui traduit également une critique du statut de la fonction publique, a mené à des rapprochements entre le fonctionnaire et le salarié qu'il s'agisse de la rémunération ou de la mobilité.

Mais la crise de l'administration est aussi une crise de l'Etat et des deniers publics. La fonction publique subit donc de plein fouet la logique d'économie dans un contexte de crise budgétaire persistante, et la mise en œuvre d'une méthode liée aux objectifs d'efficacité et d'efficacités, mais aussi la perte de légitimité de l'interventionnisme étatique.

B. Les causes de ces évolutions

1. Les engagements internationaux de la France

Droit de l'Union européenne :

Remise en cause de la condition de nationalité vis-à-vis des ressortissants des autres Etats membres de l'Union européenne
(CJCE, 17 décembre 1980, *Com. c/ Belgique* ; CJCE, 3 juin 1986, *Com. c/ France*)

Convention européenne des droits de l'homme :

Emergence de droits nouveaux à l'égard des fonctionnaires en affirmant l'applicabilité de l'article 6§1 de la Conv. EDH garantissant le droit à un procès équitable
(CEDH, 8 décembre 1999, *Pellegrin* ; CE, 23 février 2000, *L'Hermitte*)

2. Les autres causes

Crise de l'administration :

Remise en question de la culture juridique de l'administration publique (fin des années 1980) ;
Nouveau modèle imprégné de culture managériale, importée des pays anglo-saxons et inspirée des théories du New Public Management
(par exemple, importance de la gestion des ressources humaines et critique du statut de la fonction publique)

Crise de l'Etat :

Perte de légitimité de l'interventionnisme étatique et raréfaction des deniers publics ;
Logique d'économie, d'efficacité et d'efficacités