LA FONCTION PUBLIQUE EN FRANCE

14 juillet 1966

La fonction publique française s'inscrit profondément dans l'histoire du pays. La notion de fonctionnaire apparaît en même temps que celle d'Etat, sous la monarchie (on peut déjà distinguer des fonctionnaires d'autorité: les intendants; des spécialistes des finances publiques: les membres de la Cour de Comptes; des fonctionnaires techniques: les ingénieurs des "Ponts et Chaussées" et des "Eaux et Forêts").

La fonction publique est un moyen d'ascension sociale pour la bourgeoisie. Cependant les fonctions les plus élévées sont vendues par le roi. C'est ce que l'on appelle la "vénalité des charges". Ces charges reviennent ainsi à la noblesse ou à la grande bourgeoisie.

La Révolution française supprime la vénalité des charges et pose le principe de l'égalité des citoyens devant les emplois publics (article 6 de la déclaration des droits de l'homme), "sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents". Mais il faudra plus d'un siècle pour que le principe d'égalité et celui du mérite soient réellement appliqués dans l'Administration française. L'Empire donne un caractère auto

ritaire à la fonction publique française. Ce n'est qu' à partir de la monarchie de juillet qu'une évolution libérale commence à apparaître. Le premier statut est celui des officiers qui accorde quelques garanties d'indépendance et de stabilité en distinguant pour la première fois "le grade", dont les officiers sont titulaires et presque propriétaires, de "la fonction", c'est-à-dire de l'emploi lui-même, qui est à la disposition des supérieurs hiérarchiques. Puis apparaissent des statuts de fonctionnaires civils, notamment dans l'administration des Finances.

En même temps, la jurisprudence du Conseil d'Etat élabore un droit de la fonction publique qui protège le fonctionnaire contre l'arbitraire du Gouvernement, notamment en cas de sanctions disciplinaires.

Après la seconde guerre mondiale, dans le mouvement des grandes réformes (planification, nationalisations, sécurité sociale) interviennent deux réformes importantes pour la fonction publique:

- l'adoption d'un statut général des fonctionnaires qui définit les droits, les devoirs et la situation de tous les agents de l'Etat. Ce statut général doit être respecté par les statuts particuliers qui ne peuvent que le com-

pléter. (Cependant ce statut ne s'applique pas aux magistrats, aux militaires, au personnel des établissements publics à caractère industriel et commercial, et des sociétés d'économie mixte).

- la création d'une Ecole Nationale d'Administration qui unifie le recrutement des grands corps de l'Etat et des Administrations centrales.

Si la fonction publique française est ainsi liée à l'évolution des structures politiques, c'est sans doute parce que les français ne regardent pas l'Administration comme une entreprise comme les autres, mais qu'ils admettent qu'elle accomplit une mission d'un caractère particulier. L'Administration, comme l'Etat, a la charge de l'intérêt général, du bien commun. Servir l'Administration n'est donc pas un métier comme les autres. C'est une profession à laquelle on se dédie généralement pendant toute son activité professionelle, en faisant "carrière".

Cette conception est partagée en Europe Occidentale par d'autres pays et notamment par l'Allemagne et l'Angleterre. À l'opposé se trouve la conception des Etats Unis. Aux Etats Unis en effet l'Administra-

tion est considérée comme une entreprise comparable aux entreprises privées et la fonction publique y est un métier comme les autres, dont on peut changer facilement au cour de la vie. Malgré l'apparition d'une fonction publique professionnelle à l'échelon fédéral, après la seconde guerre mondiale, la méfiance des nord-américains envers une fonction publique de métier paraît persister, notamment sous son aspect de "carrière".

En France, donc, la fonction publique forme un corps soumis à des règles particulières, distinctes de celles qui s'appliquent dans les autres professions.

Cependant l'extension du rôle de l'administration française dans la vie économique et sociale du pays a fait évoluer la conception classique de la fonction publique et l'a rapprochée, sur certains points, du secteur privé.

I - La conception classique et particulariste de la fonction publique

II - L'évolution récente de la fonction publique.

I - La conception classique et particulariste de la fonction publique française

Comme l'administration elle-même, la fonction

publique est soustraite au droit commun. Elle est régie par le droit public qui marque tous les actes de la vie du fonctionnaire. Ce régime de droit public est constitué par un ensemble de dispositions législatives et règlementaires, auxquelles le fonctionnaire est soumis automatiquement par le seul fait de son entrée dans le service public. Le fonctionnaire n'est pas lié à l'Administration par un contrat; il est dans une situation règlementaire: toute les modifications qui interviennent dans les lois et règlements le concernant lui sont automatiquement applicables.

Ces lois et règlements sont essentiellement le statut général des fonctionnaires, applicable à tous les fonctionnaires (sauf les magistrats, les militaires, les agents des établissements et sociétés d'Etat à caractère économique) ainsi que le statut particulier propre à chaque corps de fonctionnaires.

Les fonctionnaires sont en effet divisés en corps (les "Administrateurs civils", les "attachés d'administration", les "secrétaires d'Administration", les "dactylographes", etc...). Il y a ainsi un très grand nombre de corps administratifs ou techniques. Chaque corps est régi par un statut particulier qui, en application du statut général, définit les règles du recrutement, de la carrière du fonctionnaire ainsi que ses

droits et ses obligations.

A - Le recrutement

Le fonctionnaire n'est pas recruté par relations personnelles, mais par concours, sauf pour certains emplois très subalternes (huissiers). Il y a généralement un double concours: l'un ouvert aux titulaires de certains diplômes; l'autre réservé à des fonctionnaires déjà en poste depuis quelques années, sans exigence de diplôme.

Ce concours se situe généralement à un âge jeune: 25 ou 30 ans, car la fonction publique française est une carrière. On y entre jeune et on y consacre en principe toute sa vie active.

En outre le recrutement ne se fait pas pour un poste de travail exactement défini, contrairement à la pratique suivie dans les entreprises privées. On est recruté pour appartenir à un corps déterminé qui a vocation à exercer un certain nombre de tâches définies assez brièvement par chaque statut particulier.

B - La carrière et les droits du fonctionnaire

Une fois recruté, le fonctionnaire commence une carrière qui dure normalement 25 ou 30 ans. Le statut

de chaque corps définit la structure du corps, c'est-à-dire sa division en "grades" en "classes" et en "échelons" et précise les conditions de passage d'un échelon à l'autre et d'une classe ou d'un grade à une autre classe ou à un autre grade. Le passage d'un échelon à l'autre se fait en principe à l'ancienneté tous les 2, 3 ou 4 ans. Le passage d'un échelon à l'autre entraine une amélioration de la rémunération.

En revanche le passage d'une classe à l'autre ou d'un grade à l'autre se fait exclusivement au choix selon une procédure d'avancement bien définie.

L'Administration (Direction du Personnel de chaque Ministère) établit un "tableau d'avancement" qui est soumis à une "commission paritaire" composée pour moitié de représentants des syndicats, et moitié de représentants de l'Administration. Cette commission donne un avis. L'Administration arrête ensuite le tableau d'avancement et doit prononcer les promotions de grade ou de classe en respectant l'ordre de ce tableau.

Le fonctionnaire peut être en activité (position normale) ou en "service détaché" dans un autre corps. Mais dans ce dernier cas il continue à bénéficier de ses droits à l'avancement et à la retraite. Le fonctionnaire peut enfin se faire mettre "en disponibi-

lité", c'est-à-dire sortir pour un temps de l'Administration, en perdant ses droits à l'avancement et à la retraite. Ces deux positions du détachement et de la disponibilité sont facilitées par la distinction du grade et de l'emploi. Tout fonctionnaire en France a un "grade" qui correspond à sa situation dans la hiérarchie de son corps, et dont il ne peut être privé que pour motif disciplinaire grave. Il conserve ce grade dans la position de détachement ou de disponibilité. En revanche, l'emploi, c'est-à-dire le poste de travail qu'occupe le fonctionnaire n'est juridiquement qu'un élément secondaire de sa situation. Le fonctionnaire peut perdre tout emploi dans son corps d'origine (détachement) ou même dans l'Administration (disponibilité), tout en conservant son grade. Il y a un lien, bien entendu, entre le grade et l'emploi, mais ce lien est souple.

Il n'y a donc pas en France de classification des postes, au sens où on l'entend dans les pays qui ont adopté la conception américaine de la fonction publique. Il n'y a que des classifications de grades, classes et échelons. Ces classifications sont propres à chaque corps. Cependant chaque fonctionnaire fait l'objet d'une classification applicable à tous les corps pour la définition de sa rémunération. Cette classification est chiffrée de 100 à 760. Cependant les hauts fonctionnaires sont classés "hors échelle" par un système "d'indi-

ces-lettres" et non "d'indices-chiffres".

L'indice de rémunération d'un fonctionnaire dépend de son grade, de sa classe et de son échelon.

En 1948 et après deux ans de travaux une commission a établit uns "grille" de rémunération applicable à tous les fonctionnaires, en établissant des parités entre les corps de fonctionnaires.

La tendance permanente des corps de fonctionnaires est d'obtenir une amélioration indiciaire en invoquant des mérites ou des sujétions de caractère spécial. Le gouvernement s'efforce cependant de maintenir le classement de 1948 et de respecter les parités qui ont été établies à cette date.

Ce système est très complexe et rigide, car si le gouvernement améliore la rémunération d'un corps de fonctionnaires il déclenche un mouvement général de revendications des autres corps de fonctionnaires.

A titre indicatif, et au ler. avril 1965, l'indice 100 correspondait à un traitement annuel de base de 4.400 francs et l'indice 760 à un traitement de 33.400 francs. Mais les hauts fonctionnaires sont classés hors échelle. En outre il faut ajouter à la rémuné

ration de base, une "prime de résidence" qui peut atteindre 20% du salaire de base, des primes pour "heures supplémentaires", des primes de rendement, et un supplément familial (3% pour deux enfants, 8% pour trois enfants et 6% pour chaque enfant à partir du quatrième).

Sauf pour ce qui concerne les primes de rendement et les primes pour "heures supplémentaires" qui sont liées en principe au travail effectif du fonctionnaire, la rémunération du fonctionnaire en France dépend de sa place dans la hiérarchie du corps, c'est-à-dire de son grade, de sa classe et de son échelon et non de ses responsabilités effectives.

La carrière du fonctionnaire prend fin, sauf décès, par la démission, la révocation et la mise à la retraite. La démission et la révocation interviennent rarement. La révocation ne peut intervenir que pour motif disciplinaire grave; elle est entourée de garanties (communication du dossier; consultation de la commission administrative paritaire). La mise à la retraite intervient d'office à 65 ans; elle peut être demandée à partir de 60 ans (ou 55 ans por certaines professions de caractère "actif").

Pour avoir droit à pension il faut avoir servi l'Administration pendant un minimum de 15 ans. La pen-

sion est proportionnelle à la durée des services. Elle ne peut dépasser 75% du traitement d'activité.

C - Les devoirs du fonctionnaire

En contrepartie de ces divers droits, le fonctionnaire est assujetti à des règles spéciales:

- interdiction d'exercer une autre activité professionnelle pendant les heures de service, sauf activité d'enseignement; les fonctionnaires en France sont tous à temps complet (on essaie cependant d'introduire la notion de temps partiel pour les femmes);

- en dehors des heures de service (8 heures par jour) le fonctionnaire ne peut exercer certaines professions privées qui, de toute façon, lui sont interdites;

- règlementation du droit de grève (obligation d'un préavis de 5 jours);

- obligation au secret professionnel;

- obligation de neutralité et d'impartialité dans l'exercice de ses fonctions.

Ainsi, tout le régime juridique de la fonction

publique en France est empreint de particularisme, par rapport à la situation des salariés du secteur privé. Cependant ce tableau classique doit maintenant être nuancé. L'évolution de la fonction publique tend à un assouplissement de plusieurs des règles ci-dessus et à un rapprochement avec le secteur privé.

II - L'évolution récente de la fonction publique

L'intervention de l'Etat dans la vie économique et sociale a fait apparaître le caractère trop particulariste et souvent trop rigide de la fonction publique française.

Des notions nouvelles ont pénétré dans l'administration: productivité, rendement, organisation et méthodes. Des comparaisons ont été établies avec le secteur privé, souvent par l'intermédiaire des entreprises publiques.

Il en est résulté:

- un rapprochement de la fonction publique de la gestion des personnels dans le secteur privé;

- un assouplissement de la rigidité des structures;

- une ouverture de la fonction publique aux notions de planification.

A - Rapprochement de la fonction publique des modes de gestion de personnel du secteur privé:

- la notion de rendement a conduit à l'institution des primes de rendement distribuées par chaque chef de service en fonction du travail et de la valeur de ses agents;

- la rémunération de la fonction publique s'est rapprochée de celle du secteur des entreprises nationales et du secteur privé. Une loi de 1955 a posé le principe de la parité entre les rémunérations de la fonction publique et celles du secteur semi-public. Depuis cette loi, les traitements des fonctionnaires rattrapent ceux du secteur des entreprises publiques sans qu'il soit possible cependant d'établir une parité rigoureuse. En outre les augmentations de traitement dans la fonction publique et dans le secteur semi-public sont maintenant décidées de façon globale par le Gouvernement en tenant compte de cette parité d'ensemble;

Par rapport au secteur privé, les traite-

ments des fonctionnaires sont comparables pour les petits et moyens agents; en revanche et malgré une amélioration très nette de la rémunération des hauts fonctionnaires ceux-ci demeurent moins bien payés que les cadres supérieurs du secteur privé; mais sans doute à cause de l'interêt des missions confiées aux hauts fonctionnaires, il n'y a pas d'évasion importante du secteur public vers le secteur privé;

- la notion de contrat de travail réaparaît dans l'administration pour tous les emplois nouveaux, difficiles à définir dans la hiérarchie des structures traditionnelles. Au Commissariat au Plan, à la Délégation à l'Aménagement du Territoire, dans le domaine de la recherche scientifique; de la coopération technique beaucoup d'emplois sont contractuels et par conséquent "hors statut";

- de jeunes fonctionnaires sont nommés de plus en plus fréquemment à des postes de responsabilité;

- les rapports avec les syndicats de fonctionnaires se rapprochent de ceux des chefs d'entreprise avec leurs syndicats de salariés;

- enfin la mécanisation de la gestion, essentiellement pour le paiement des traitements et des pensions introduit dans l'Administration des procédures comparables à celle du secteur privé.

B - Assouplissement de la rigidité des structures

- Le statut général des fonctionnaires a été modifié pour permettre des dérogations et des adaptations plus faciles dans les statuts particuliers. Certaines des dispositions du Statut général ont été assouplies;

- des corps interministériels ont été créés (administrateurs civils, attachés d'administration) afin de faciliter le passage d'un fonctionnaire d'un ministère à l'autre;

- la notion "d'emploi fonctionnel" se multiplie. Cette notion permet de mieux adapter la rémunération à l'importance réelle des fonctions exercées, par dérogation à la classification rigide du grade, de la classe et de l'échelon.

C - Administration et planification

De plus en plus la fonction publique s'insère

dans le cadre général du plan:

- la planification du recrutement se généralise dans les corps effectifs nombreux (Education Nationale, Postes et Télécommunications) ainsi que pour les hauts fonctionnaires formés par l'Ecole Nationale d'Administration;

- la planification des équipements immobiliers, mécanographiques et électriques est en cours. Une commission de planification a été créée à cet effet en 1965.

La "Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique", service rattaché au Premier Ministre (ou au Ministre chargé de la réforme administrative) reflète cette évolution. Jusqu'à ces dernières années, ce service était essentiellement un service de réglementation juridique, dont la préoccupation était de veiller à la défense du statut général et à la conformité des statuts particuliers avec le statut général. En outre ce service intervenait dans les problèmes de rémunération, au niveau des discussions d'ensemble avec le Ministère des Finances et avec les syndicats pour les augmentations globales de traitement, ainsi qu'au niveau des discussions concernant les améliorations particulières de rémunération demandées par chaque corps.

Depuis quelques années la Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique s'emploie à définir et à mettre en oeuvre une politique plus dynamique du personnel, par une planification du recrutement et par une harmonisation de la gestion des personnels dans chaque ministère. En outre, la Direction de la Fonction Publique est chargée de mettre en oeuvre la politique d'unité et de mobilité des administrateurs civils, décidée en 1964. Elle intervient ainsi de façon plus active dans la vie même de la fonction publique supérieure.

Bibliographie: Grégoire: "La fonction publique" (ed. Armand Colin)

Ordonnance du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires (Code administratif, verbo "fonctionnaires publics")

La fonction publique en France (note d'information de l'Ambassade de France nº E 554 - janvier 1966).