

Jean Michel Lemoyne de Forges
Professeur émérite de l'Université Panthéon-Assas, Paris-2

LA CONCEPTION FRANÇAISE DE LA FONCTION PUBLIQUE

UDK: 35. 08. (44)

Primljeno: 1. 12. 2017.

Izvorni znanstveni rad

S ukupnom radnom snagom od 5,5 milijuna (ili 20% ukupne zaposlenosti), za 67 milijuna stanovnika, Francuska bi mogla biti "superuprava" zemlja. Međutim, Francuska mora paziti na međunarodne usporedne elemente javnog službovanja. Naime, iste funkcije mogu, prema društvenoj i administrativnoj organizaciji država, osigurati institucije i osobe s vrlo različitim statusom. Osim toga, spomenuti je ukupan broj podijeljen u četiri kategorije: državni službenici u strogom smislu (3.850 milijuna, ili 70% od ukupnog broja), ugovorni službenici (930.000), vojska (300.000) i složena kategorija različitog pravnog statusa (360 000). Bez obzira na različitosti njihovog pravnog statusa, svi su u službi općeg interesa, te su podložni strogim deontološkim pravilima, osobito političkom i vjerskom neutralnošću, nepristranosti i pravičnosti.

Ključne riječi : *Francuska, javna služba*

Avec un effectif total de 5,5 millions d'agents (soit 20 % de l'emploi total), pour une population de 67 millions d'habitants, la France pourrait faire figure de pays «suradministré». Mais il faut se méfier des comparaisons internationales en matière de fonction publique: les mêmes fonctions peuvent, selon l'organisation sociale et administrative des pays, être assurés par des organismes et des personnes aux statuts fort différents. En outre, cet effectif total se répartit en 4 catégories juridiques principales, les fonctionnaires civils au sens strict (3,850 millions, soit 70% du total), les agents contractuels (930 000), les militaires (300 000) et une catégorie composite, relevant de divers statuts juridiques (360 000).

Quel que soit leur statut juridique, tous sont au service de l'intérêt général et, à ce titre, soumis à des règles déontologiques strictes, en particulier la neutralité politique et religieuse, l'impartialité et la probité. Le présent exposé n'abordera que les principes technique d'organisation et de fonctionnement de la fonction publique, les aspects déontologiques étant traités dans l'exposé de M. Jérôme Michel.

Ce sont les fonctionnaires civils qui vont servir de base à cet exposé, pas seulement parce qu'ils sont les plus nombreux, mais surtout parce qu'ils expriment bien la spécificité du modèle français de fonction publique. Ce qui ne nous empêchera pas de signaler, ici ou là, ce qui les différencie des autres catégories d'agents publics qui

viennent d'être évoquées. Ainsi, dans la suite de l'exposé, le mot «fonctionnaire» ne désignera que les fonctionnaires civils.

Trois précisions préalables sont nécessaires à la compréhension du modèle français contemporain:

- Tout d'abord, depuis la loi du 13 juillet 1983, les fonctionnaires sont employés soit par l'Etat ou ses établissements publics) (1,5 millions personnes), soit par une collectivité territoriale, commune, département, région, ou leurs établissements publics (1,5 millions de personnes), soit par un établissement public hospitalier ou médico-social (850 000 personnes). La fonction publique est ainsi divisée en trois «branches», la «fonction publique de l'Etat», régie par une loi du 11 janvier 1984, la «fonction publique territoriale», régie par une loi du 26 janvier 1984, et la «fonction publique hospitalière», régie par une loi du 9 janvier 1986. Toutefois, pour bien montrer l'unité juridique de la catégorie «fonctionnaires», la loi du 13 juillet 1983, qui pose les principes applicables à tous les fonctionnaires des trois «branches», s'intitule «Titre Ier du statut général des fonctionnaires», chacune des trois autres lois précitées s'intitulant respectivement Titre 2, Titre 3 et Titre 4 de ce «statut général». C'est donc l'ensemble de ces 4 lois qui constitue aujourd'hui le «statut général des fonctionnaires».
- En deuxième lieu, les fonctionnaires ne se définissent pas en fonction du métier qu'ils exercent; aucun métier n'est spécifique à la fonction publique, et tous les métiers s'y rencontrent, de l'infirmier au préfet en passant par le professeur, le policier, la secrétaire ou l'informaticien. Est fonctionnaire toute personne qui répond à la définition qu'en donnent les articles 2 de chacune des trois lois correspondant à chacune des trois branches de la fonction publique, que l'on peut synthétiser ainsi: est fonctionnaire toute personne qui, nommée dans un emploi permanent, est titularisée dans un grade de la hiérarchie des administrations de l'Etat, des régions, des départements, des communes et de leurs établissements publics, y compris les établissements hospitaliers. Sont cependant exclus de cette catégorie des «fonctionnaires civils», même s'ils répondent à une définition quasi-identique, les magistrats de l'ordre judiciaire, les militaires, les médecins des hôpitaux et les agents du Parlement, toutes catégories qui relèvent de statuts autonomes.
- Enfin, sous l'influence tant de la diffusion des principes du «public management» que du droit communautaire européen, la fonction publique est, depuis une vingtaine d'années, au coeur de la réflexion sur la modernisation de la gestion publique. Diverses propositions de réformes ont été avancées, notamment au sein du Conseil d'Etat, en vue de dynamiser cette gestion, souvent considérée comme trop juridique

et corporative ou, si l'on préfère, insuffisamment «managériale».

Ces précautions ayant été prises, on peut résumer les principes de la fonction publique (c'est-à-dire applicables aux «fonctionnaires») à partir de trois caractéristiques principales, qui ne sont d'ailleurs guère remises en cause par les propositions de réforme que l'on vient de signaler:

- les fonctionnaires sont dans une situation légale et réglementaire de droit public;
- ils ont vocation, et même droit, à «faire carrière» dans l'administration;
- ils sont recrutés par concours.

I – LA SITUATION LÉGALE ET RÉGLEMENTAIRE DES FONCTIONNAIRES:

Ce n'est pas une originalité française, mais le modèle retenu dans la majorité des Etats de l'Union européenne.

1 - On veut simplement dire par là que le fonctionnaire n'est pas lié à l'administration qui l'emploie par un contrat de travail. Non seulement il est incorporé à la fonction publique par un acte administratif unilatéral, la «nomination» mais c'est l'ensemble de sa situation, droits, obligations, rémunération etc... qui est fixé unilatéralement par l'Etat, c'est-à-dire par la loi (essentiellement le «statut général» cité plus haut) et par des règlements administratifs.

Ainsi, lorsque l'on devient fonctionnaire, on ne discute avec son employeur aucune des conditions de travail ou de rémunération applicable, et l'on accepte même par avance, en se soumettant à ce statut de droit public, toutes les modifications de portée générale qui résulteront de futures lois, de futurs décrets, voire de futurs arrêtés réglementaires ; ainsi, si, individuellement, les fonctionnaires peuvent voir leur situation protégée par le principe de non rétroactivité de la loi, l'Etat est habilité à ne pas conserver, pour l'avenir, des avantages qui ont pu leur bénéficier dans le passé (C.E. 13 févr. 1958, Synd. CFDT des personnels des services publics parisiens).

2 – C'est la jurisprudence du Conseil d'Etat qui, après des hésitations et sous l'influence de la grande doctrine universitaire du début du XX^e siècle, a fini par consacrer cette conception statutaire : à l'époque (lointaine, maintenant) où aucun fonctionnaire ne disposait du droit de grève, le Conseil d'Etat avait d'abord jugé que, en se mettant en grève, le fonctionnaire se privait des garanties qui résultaient pour lui du « contrat de droit public » le lie à son administration (1909, Winkell); puis, à partir de 1937, il a jugé que, en se mettant en grève, le fonctionnaire se plaçait lui-même en dehors du champ d'application des lois et règlements régissant sa situation (22 oct. 1937, Dlle Minaire), sans plus jamais faire allusion à l'existence d'un quelconque contrat, ni d'ailleurs à un quelconque mécanisme de « convention

collective » qui n'a jamais existé dans la fonction publique française alors qu'il est fondamental dans les relations entre les entreprises et leurs salariés, et qu'il existe d'ailleurs dans un certain nombre de systèmes de fonction publique (Italie, par exemple).

3 – Ce principe du caractère statutaire du lien juridique entre le fonctionnaire et son administration-employeur appelle encore trois précisions.

La première est qu'il n'exclut pas la possibilité de négociations entre les syndicats de fonctionnaires et l'Etat. Ces négociations sont même très régulières. Toutefois, comme il ne saurait exister de conventions collectives, les résultats de ces négociations ne sont que des mesures préparatoires aux décisions unilatérales, législatives ou réglementaires, que l'Etat pourra prendre pour en tirer les conséquences.

La deuxième est que c'est toujours l'Etat qui décide du contenu du statut des fonctionnaires, même pour la fonction publique hospitalière et la fonction publique territoriale. Ainsi en particulier, si le principe de libre administration des collectivités territoriales permet quelques possibilités d'adaptation dans la fonction publique territoriale, c'est toujours dans le cadre de l'unité juridique de la fonction publique et, en conséquence, dans le respect d'un principe de parité entre les trois branches de la fonction publique.

Enfin, si la grande majorité des agents de l'administration sont bien des «fonctionnaires» soumis à un tel « statut », dans certaines circonstances, limitativement énumérées par le statut (emplois saisonniers, remplacement temporaire de fonctionnaires, p. ex.) les employeurs publics ont la possibilité de faire appel à des personnels «contractuels» qui échappent à ce statut, à ses avantages et à ses inconvénients. Toutefois, les employeurs publics ne sont libres de fixer leur rémunération et leurs conditions de travail que dans des limites fixées par l'Etat. Le nombre de ces contractuels n'est pas négligeable puisqu'ils représentent 17% de l'emploi public civil.

II – LA CARRIÈRE:

Ici encore, ce n'est pas une spécificité française, même si moins de la moitié des Etats de l'Union Européenne ont adopté le système de la carrière plutôt que le système de l'emploi.

1 – Les fonctionnaires bénéficient d'un véritable «droit à la carrière». Ils ne sont en effet pas recrutés pour un emploi particulier, même de longue durée, mais pour «faire carrière» au sein de l'administration, en général pendant une trentaine d'années, donc avec vocation à y occuper des emplois différents. Cela signifie en particulier que tout fonctionnaire a droit à un «avancement» par le seul effet de son ancienneté dans l'administration, ce qui se traduit par une augmentation progressive automatique de sa rémunération («avancement d'échelon»). Toutefois, cet avancement à l'ancienneté est complété par des possibilités de passage à des niveaux de responsabilités supérieurs selon diverses procédures (choix des

supérieurs hiérarchiques, examens professionnels, notamment) organisées en fonction des besoins des administrations et dans la limite des budgets qui leur sont alloués («avancement de grade»).

2 – Cette progression de carrière s’effectue normalement à l’intérieur d’un groupe de fonctionnaires dénommé «corps» (ou «cadre d’emploi» dans la fonction publique territoriale) dans lequel a été recruté et est intégré le fonctionnaire. Tout fonctionnaire appartient en effet soit à l’un des quelque 330 corps qui composent la fonction publique de l’Etat, soit à l’un des 53 «cadres d’emploi» de la fonction territoriale, soit à l’un des 48 corps de la fonction publique hospitalière. Le «corps» regroupe l’ensemble des fonctionnaires soumis au même statut particulier, lequel, pris sous la forme d’un décret en Conseil d’Etat, définit les missions professionnelles exercées par les membres du corps et les conditions de leur recrutement et du déroulement de leur carrière. Le corps est ainsi l’unité de gestion de ses membres, ce qui est juridiquement important dès lors que les membres d’un même corps doivent être traités de façon égalitaire, ce à quoi les syndicats de fonctionnaires sont attentifs. En effet, dans chaque corps existe une «commission administrative paritaire», composée de représentants (pour l’essentiel des syndicats) des membres du corps, qui est obligatoirement consultée sur les principales étapes de la carrière de leurs collègues. De son côté, la jurisprudence du Conseil d’Etat veille strictement au respect du principe d’égalité entre membres d’un même corps.

Chaque corps est rattaché à l’une des trois grandes catégories de la fonction publique, A, B ou C. Cette notion de «catégorie» permet d’identifier le niveau de qualification des corps ainsi que l’échelle générale de rémunération de leurs membres. Ainsi, dans la fonction publique de l’Etat, les fonctionnaires de catégorie A, qui sont les plus nombreux (place des enseignants), ont un niveau de qualification correspondant à un diplôme universitaire d’un niveau au moins égal à la licence et sont les mieux rémunérés ; à l’inverse, dans la fonction publique territoriale, ce sont les fonctionnaires de catégorie C, donc d’un niveau de qualification inférieur au baccalauréat, qui sont les plus nombreux et les moins bien rémunérés.

3 – Ce système de gestion par les « corps » est souvent critiquée en ce qu’il favoriserait les cloisonnements et le corporatisme à l’intérieur de l’administration, et entraverait ainsi la modernisation de l’administration et son adaptation aux besoins des citoyens. Critique sans doute en partie fondée, mais excessive, notamment en raison du principe d’indépendance entre «le grade» et «l’emploi» qui remonte au milieu du XIX^e siècle: le grade est un titre juridique spécialement protégé par la loi et la jurisprudence, au point qu’on a pu dire jadis que le fonctionnaire en était «propriétaire», de sorte qu’il ne peut en être privé que selon des procédures, notamment disciplinaires, strictement réglementées; en revanche, l’emploi est à la disposition de l’administration qui peut toujours changer l’affectation d’un fonctionnaire, en fonction des besoins du service public, à condition toutefois qu’il ne s’agisse pas d’une sanction déguisée en mutation et que les missions confiées au fonctionnaire soient d’un niveau de qualification conforme à ceux auxquels son grade lui donne vocation.

Quoi qu'il en soit, une loi du 16 décembre 1996 a inscrit dans le statut général le droit à la mobilité professionnelle comme une «garantie fondamentale de la carrière», donc correspondant aux intérêts de l'agent et pas seulement à ceux de l'administration. A la vérité, la mobilité «verticale» existait depuis longtemps, grâce à la multiplicité des concours internes qui permettent, par exemple, à un fonctionnaire de catégorie B d'intégrer un corps de catégorie A. Quant à la mobilité «horizontale», qui permet de changer de corps au sein d'une même catégorie, elle s'est surtout traduite pendant longtemps par des procédures de «détachement» ou de «mise à disposition» temporaire du fonctionnaire dans un autre corps ou auprès d'un autre employeur. Ces procédures existent toujours mais, d'une part, elles sont moins utiles depuis que s'est développée une politique de diminution, par fusion, du nombre des corps (qui étaient au nombre de 700 dans la fonction publique de l'Etat en 2005); d'autre part, on met aujourd'hui surtout l'accent, avec des résultats contestés, sur les procédures de passage d'une branche de la fonction publique à une autre (p. ex. entre le corps des secrétaires administratifs de l'Etat et le corps des secrétaires administratifs de la fonction publique hospitalière).

III – LA PLACE DU CONCOURS:

A nouveau, le principe du concours n'est pas une originalité française. Mais la manière dont il est conçu et pratiqué en France mérite quelques précisions.

1 – C'est en effet d'abord une technique de recrutement fondée sur un principe de valeur constitutionnelle, le principe d'égalité d'admissibilité aux emplois publics. Même si cette technique existait déjà avant la Révolution de 1789, surtout pour le recrutement des ingénieurs de l'Etat, le concours trouve en effet son fondement dans l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme de 1789 : *«La Loi est l'expression de la volonté générale. Tous les Citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs Représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les Citoyens étant égaux à ses yeux 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»*.

Mais c'est évidemment aussi une technique dont on estime qu'elle garantit la meilleure qualité de recrutement possible, à condition que soient respectés deux principes;

- le premier est l'indépendance du jury chargé d'examiner et de comparer les candidatures, une indépendance comparable à celle d'un tribunal. On parle même du principe de la «souveraineté du jury» dans l'appréciation des mérites des candidats. Ainsi, dans ce système de concours, l'administration (et bien entendu le pouvoir politique) ne choisit pas son personnel et n'a même aucune influence sur le processus de recrutement. Ce sont les candidats déclarés reçus par le jury qui choisissent leur premier poste, dans l'ordre de leur classement au concours;

- la seconde est que les épreuves soient adaptées aux métiers correspondants au « corps » (ou « cadres d'emplois ») de fonctionnaires auquel le concours donne accès. Ainsi, selon les corps, il existe une grande variété d'épreuves, depuis les épreuves de culture générale jusqu'aux épreuves les plus techniques, en passant, le cas échéant, par l'appréciation du dossier personnel du candidat. A quoi il faut ajouter que, afin de garantir le mieux possible l'impartialité du jury, les épreuves écrites sont toujours anonymes.

2 – Sur la base de ce modèle, il existe principalement deux variétés de concours : les concours dits « externes » sont réservés aux jeunes diplômés qui sortent de l'enseignement secondaire ou universitaire ; les concours dits « internes », réservés à des personnes qui travaillent déjà dans l'administration depuis un certain nombre d'années, permettent notamment aux fonctionnaires d'être intégrés dans un corps de niveau supérieur à celui dans lequel ils étaient antérieurement affectés.

En outre, depuis une trentaine d'années, ont été créés dans certains corps de catégorie A des mécanismes dits de « troisième concours ». Ces concours sont ouverts à des personnes qui justifient d'une expérience de plusieurs années en dehors de l'administration, dans des entreprises, dans des associations ou des syndicats, ou encore en qualité de responsables politiques locaux. Mais il s'agit toujours de vrais concours confiés à des jurys indépendants.

3 – Toutefois, le principe constitutionnel d'égalité d'admissibilité aux emplois publics autorise d'autres techniques de recrutement que celle du concours. D'abord, pour certains corps, il existe des concours qui ne donnent droit qu'à l'inscription des candidats admis sur une « liste d'aptitude », à charge pour les administrations employeurs de choisir, sur cette liste d'aptitude, les agents qui leur semblent les mieux adaptés aux emplois qu'ils proposent. Ensuite, certains fonctionnaires destinés à occuper des emplois nécessitant des compétences techniques particulières peuvent être recrutés par voie d'examen professionnel. Enfin, les personnels contractuels (donc non fonctionnaires au sens indiqué précédemment) sont recrutés selon des modalités diverses, souvent inspirées de ce qui se pratique dans les entreprises privées, étant entendu que ces procédures doivent garantir l'impartialité du recrutement, ce qui est, le cas échéant, contrôlé par le juge administratif.

Le cas des hauts fonctionnaires mérite deux précisions complémentaires.

Tout d'abord, pour la plupart, ils sont recrutés par concours, parfois par la voie d'une école administrative de formation professionnelle dont l'ENA est la plus connue. Mais certains statuts particuliers (Conseil d'État, Inspection des Finances, p. ex.) prévoient qu'une petite partie du corps est recrutée au « tour extérieur » par le gouvernement, c'est à dire parmi des personnalités qui, les unes, sont déjà fonctionnaires, et les autres choisies en dehors de l'administration (médecins, journalistes, ingénieurs, p. ex.).

Ensuite, il existe une liste – limitative - d'emplois de haute responsabilité dits « à la discrétion du gouvernement » (ou « emplois fonctionnels » pour la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière). Ainsi, p. ex. certains ambassadeurs n'appartiennent pas au corps diplomatique ; nommés librement

par le gouvernement pour occuper un poste d'ambassadeur, ils ne deviennent pas fonctionnaires du fait de cette nomination et peuvent être révoqués à tout moment. Il en va de même des plus proches collaborateurs des maires de grandes villes, nommés et révoqués librement par le maire.

CONCLUSION:

Ces caractéristiques techniques de la fonction publique française se retrouvent, avec des variantes, dans d'autres pays, notamment européens, attachés au système de la carrière, par opposition au «spoils system». Contrairement à ce qui a pu être compris ici ou là ces derniers mois, le nouveau président de la République n'a pas annoncé leur remise en cause. Tout au plus est-il envisagé d'élargir la catégorie des emplois à la discrétion du gouvernement et d'ouvrir davantage ces emplois à des managers issus de l'entreprise privée. On ne peut cependant exclure que réapparaissent les nombreux projets de réforme présentés en France depuis une vingtaine d'années, dont les plus importants ont pour objectif de combiner le système traditionnel du statut et de la carrière avec des techniques contractuelles permettant une gestion des ressources humaines mieux adaptée aux besoins d'une administration moderne.

FRENCH CONCEPTION OF PUBLIC SERVICE

With a total of 5.5 million employees (or 20% of total employment), out of 67 million inhabitants, France could be classed as a "super administrative" country. However, France must take care of international comparative elements of public service. Namely, the same functions can, according to social and administrative state organization, ensure institutions and people with various types of status. Apart from that, also mentioned is the total number divided into four categories: state public servants in the strict sense (3.850 million, or 70% of the total number), public servants under contract (930,000), army (300, 000) and the complex category of varying legal status (360, 000). Regardless of the variance of their legal status, they are all in the service of the general interest, and are subject to strict deontological rules, especially political and religious neutrality, impartiality and equity.

Key words: *France, public service*

LA CONCEPTION FRANÇAISE DE LA FONCTION PUBLIQUE

Avec un effectif total de 5,5 millions d'agents (soit 20 % de l'emploi total), pour une population de 67 millions d'habitants, la France pourrait faire figure de pays « suradministré ». Mais il faut se méfier des comparaisons internationales en matière de fonction publique : les mêmes fonctions peuvent, selon l'organisation sociale et administrative des pays, être assurés par des organismes et des personnes aux statuts fort différents. En outre, cet effectif total se répartit en 4 catégories juridiques principales, les fonctionnaires civils au sens strict (3,850 millions, soit 70% du total), les agents contractuels (930 000), les militaires (300 000) et une catégorie composite, relevant de divers statuts juridiques (360 000).

Quel que soit leur statut juridique, tous sont au service de l'intérêt général et, à ce titre, soumis à des règles déontologiques strictes, en particulier la neutralité politique et religieuse, l'impartialité et la probité.

Mots clés : *France, public service*