

# Le statut des fonctionnaires comme enjeu socio-historique

**Luc Rouban**

DANS **REVUE FRANÇAISE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE** 2009/4 n° 132 , PAGES 673 À 687  
ÉDITIONS **INSTITUT NATIONAL DU SERVICE PUBLIC**

ISSN 0152-7401

ISBN 9782909460154

DOI 10.3917/rfap.132.0673

Date de mise en ligne : 12/03/2010

**Article disponible en ligne à l'adresse**

<https://droit.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2009-4-page-673?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...  
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



**Distribution électronique Cairn.info pour Institut national du service public.**

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur [cairn.info/copyright](http://cairn.info/copyright).

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

# LES DIFFÉRENTES VOIES DE RÉFORME DU STATUT

## LE STATUT DES FONCTIONNAIRES COMME ENJEU SOCIO-HISTORIQUE

Luc ROUBAN

*Directeur de recherche au CNRS, Sciences Po (CEVIPOF)*

### Résumé

L'« état » de fonctionnaire et son statut juridique sont issus en France de constructions historiques où le jeu des acteurs a sans cesse basculé entre l'idée d'appliquer aux fonctionnaires un régime de droit spécifique et l'idée de les assimiler aux salariés du secteur privé. La réforme du statut n'est donc pas la conséquence mécanique de l'évolution économique qui imposerait de nouvelles solutions. Elle dépend historiquement des rapports de force entre, d'une part, la classe politique et la fonction publique et, d'autre part, les divers groupes professionnels composant la fonction publique. Deux enjeux sont centraux dans ce débat qui date des débuts de la République : la question de savoir qui doit représenter la permanence de l'État et celle de savoir comment la haute fonction publique peut se distinguer de la grande masse des fonctionnaires.

### Abstract

– *The official status of civil servants as a socio-historical issue* – *Civil service employment and its official legal status in France stem from historical developments in which the interrelationship between different actors has constantly alternated between applying a specific body of law to civil servants and bringing them into line with employees in the private sector. Economic change requires a new approach, but this does not necessarily mean that the official status has to be reformed. Reform traditionally depends on the outcome of struggles between the political class and the civil service on the one hand, and the various occupational groups comprising the civil service on the other hand. There are two central issues in this debate, which are as old as the French Republic itself: the first is to know who should represent the continuity of the state, and the second is to determine how senior civil servants can be distinguished from the great majority of other civil service employees.*

Parmi tous les schèmes de représentation du monde social en France, la coupure entre les « fonctionnaires qui disposent d'un statut » et les « salariés du privé qui vivent dans le risque » est certainement l'un des plus puissants. Les périodes de changement politique profond se repèrent assez vite en ce qu'elles réactivent cette fracture, même si c'est de manière incantatoire, dans un sens ou un autre et qu'elles simplifient les enjeux autour

d'oppositions partisanses : à gauche, c'est le « public » ; à droite, c'est le « privé ». À la *summa divisio* politique correspondent des registres de légitimation de l'action publique : maîtrise de l'action publique pour les uns, recherche de la gestion économe pour les autres.

Cependant, les statuts généraux successifs de la fonction publique de l'État sont issus de longues périodes de maturation politique où le jeu des acteurs a basculé sans cesse entre l'idée d'appliquer aux fonctionnaires un régime de droit spécifique et l'idée de les assimiler aux salariés du secteur privé, quitte à préserver quelques mesures spécifiques pour les corps participant directement à l'exercice de la puissance publique. Le statut de 1946 révisé à la baisse en 1959 puis élargi en 1983 en direction d'une extension du droit syndical des fonctionnaires est donc le produit d'une institutionnalisation qui a fait pencher la balance du côté du droit public au prix, il est vrai, d'une grande incohérence (que l'on pense au maquis des dispositions applicables aux contractuels) et de diverses formes de privatisation de la périphérie administrative, qu'elle soit indirecte, par la décentralisation, ou bien directe, par le passage progressif de secteurs historiques comme les services postaux au secteur privé. Il demeure qu'il faut s'interroger sur la raison d'être de cette fracture identitaire que constitue le statut, séparant le monde des fonctionnaires (et des « vrais fonctionnaires ») du monde du privé.

Une histoire du statut des fonctionnaires, même modeste, ne peut donc pas s'inscrire dans une lecture simplement économiste de la situation<sup>1</sup>. La question de savoir s'il faut soumettre ou non les fonctionnaires à un régime juridique particulier ne dépend pas seulement de la situation des finances publiques ou des exemples étrangers, « qui savent être libéraux tout en préservant la solidarité ». Elle impose de prendre en considération la réalité des rapports de force entre les divers acteurs de la réforme. Cette réforme ne naît pas non plus d'une prise de conscience soudaine d'une « réalité » devenue objective par la force des conditionnements psychologiques ou l'autorité des élites. L'explication par un changement de « référentiel » ignore l'incertitude ou les compromis bancals. L'histoire administrative, histoire politique, est faite de tâtonnements et d'approximations, de changements et de résistances d'autant plus opiniâtres que la théorie politique de la démocratie est incapable d'assigner une place précise aux administrations publiques dans le schéma des pouvoirs. Expliquer la mise en cause du statut des fonctionnaires par quelque conversion générale au marché relève au mieux de l'anachronisme. Car cette critique n'est pas nouvelle et n'a pas toujours été le fait des représentants du libéralisme qui, de plus, reste en France un libéralisme d'État. Par ailleurs, les acteurs n'ont pas nécessairement une idée très claire des formules organisationnelles dans lesquelles ils cherchent à incarner leurs objectifs politiques.

Pour apprécier la portée du débat actuel, il faut donc prendre la mesure de l'histoire du temps long qui fait intervenir les relations qu'entretiennent entre eux les divers groupes parties prenantes à ce dossier et dont le statut social peut évoluer. Il faut aussi et surtout tenter de comprendre comment les concepts et les pratiques vont se nourrir réciproquement tout en provoquant en permanence des décalages et des réinterprétations. La « grande différence » entre public et privé est au centre du débat sur la fonction publique mais elle

1. Comme le souligne très justement Françoise Dreyfus : « Peut-on alors [...] souscrire à l'idée que l'institutionnalisation d'une fonction publique bureaucratique, à un moment donné de l'histoire, constitue pour l'État le moyen instrumental grâce auquel il pourra répondre à des besoins de la société civile ou à des intérêts de classe ? Ces interprétations souffrent d'être monocausales et étroitement fonctionnalistes, mais aussi d'accorder peu d'attention au politique, aux diverses formes institutionnelles dans lesquelles celui-ci se moule, aux idéologies dont il se nourrit et, par-dessus tout, aux enjeux dont il est l'objet », *L'invention de la bureaucratie, Servir l'État en France, en Grande-Bretagne et aux États-Unis*, Paris, La découverte, 2000, pp. 15-16.

ne suit pas une logique simple, car elle dépend non pas d'une opposition entre les administrations et les entreprises privées mais d'une différenciation entre la classe politique et les fonctionnaires d'une part et entre les hauts fonctionnaires et les « bureaucrates » d'autre part.

On partira ici d'une grille de lecture relevant de la sociologie politique en mettant notamment l'accent sur les enjeux de la différenciation des groupes élitaires au sein de la fonction publique et sur les rapports de force qui se nouent entre la classe politique et la fonction publique. Le statut professionnel de la haute fonction publique et celui de la classe politique nous paraissent déterminants pour comprendre l'évolution du débat. Pour ce faire, il faut s'appuyer sur un découpage de l'objet qui ne suit pas le découpage chronologique des régimes politiques. Le « régime » des rapports de force entre les divers acteurs ne copie pas la succession temporelle des institutions même si l'architecture institutionnelle est source de moyens ou de contraintes pour ceux-ci. Il faut donc s'éloigner des considérations hâtives sur la Cinquième République qui aurait définitivement scellé l'union de la classe politique et de la haute fonction publique dans le cadre d'une complicité objective des élites dirigeantes. Cette République, comme les précédentes, repose sur des situations stratégiques assez diversifiées. Afin de présenter cette analyse de manière succincte, on évoquera tout d'abord l'histoire conceptuelle du statut avant d'examiner les diverses tentatives de « privatisation » sous la Cinquième République jusqu'à 1983.

## LA PERMANENCE PROFESSIONNELLE COMME CRITÈRE DE DISTINCTION

La construction historique de la fracture « public-privé » relève d'une évolution cyclique faisant intervenir des débats de théorie politique, sur la place institutionnelle de la fonction publique, et des débats sociaux, sur la condition des employés, qui accaparent d'autant plus la classe politique que l'opinion publique se constitue en grande arbitre des conflits dans la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle.

La période 1879 à 1920 est marquée par un paradoxe : celle d'une classe politique forte de sa légitimité démocratique au service d'un régime républicain fragile dépendant de plus en plus des campagnes d'opinion menées dans la presse. Pendant les vingt premières années du régime, la classe politique s'est appuyée sur une théorie simple : la fonction publique, héritée du Second Empire, est une armée de tâcherons au service de la représentation nationale. Il existe des employés et des bureaux qui travaillent pour les élus. Personne ne prend en considération ou ne désire prendre en considération la réalité sociale de la fonction publique qui était déjà dénoncée en 1846 dans *L'Écho des employés*, publication professionnelle des fonctionnaires. La distinction entre véritables fonctionnaires, nommés sur des postes permanents, et employés, nommés de manière provisoire mais devenant permanents *de facto*, est floue, arbitraire, variant selon les ministères et les emplois. La Troisième République fait coexister public et privé au sein même de la fonction publique : le personnel des bureaux de l'Enregistrement est recruté et payé par le Receveur lui-même, les facteurs de la Poste ont leurs assistants qu'ils rémunèrent. Les carrières sont très hétérogènes, les concours se multiplient, mais les recrutements et les promotions dépendent étroitement du favoritisme politique malgré quelques avancées en 1911 et 1912 avec la mise en place de tableaux d'avancement. Le droit est défaillant car la formulation juridique du statut socioprofessionnel des fonctionnaires est hésitante et confuse. Dans l'arrêt *Winkell* de 1906 le Conseil d'État parle de « contrat de fonction publique », ce qui ne veut rien dire et reste ambigu. La haute fonction publique, quant à elle, est aux ordres et subit les effets des vagues successives de politisation.

L'enjeu stratégique de l'époque s'organise autour de la notion de permanence. Tout le débat entre la classe politique et la fonction publique repose précisément sur l'affrontement entre la précarité des élus et la permanence des fonctionnaires qui se dotent d'une professionnalité. Celle-ci s'est établie à travers la maîtrise des techniques de gestion, des bureaux, des procédures. Les élus, en tant que représentants, sont les dirigeants de la fonction publique mais leur instabilité personnelle interdit d'user du contrat ou du règlement pour instituer un régime de droit propre aux fonctionnaires. Il faut donc une loi, ce qui bloque tout et pour longtemps. Car celle-ci doit reconnaître la permanence des fonctionnaires, une situation sociale inédite qui a une portée politique considérable : en 1912, on dénombre déjà un million de fonctionnaires, soit un dixième de tout le corps électoral de l'époque. La question théorique (la représentation nationale a le pouvoir hiérarchique car elle seule bénéficie de la légitimité démocratique) passe très vite derrière la question sociale. Mais la question sociale (les salaires sont médiocres, le niveau de vie des petits fonctionnaires les assimile aux ouvriers malgré un capital scolaire bien plus important) est au centre d'une question de pouvoir : qui doit incarner la permanence de l'État ? Il faut maîtriser ce nouveau milieu professionnel, quantitativement imposant, et dont les représentants (pré)syndicaux attaquent frontalement l'« État-patron », figure tutélaire des classes dirigeantes. Comme le montre Alexandre Lefas<sup>2</sup>, la question est alors de sauver l'État démocratique car la contestation syndicale est radicale, visant au cœur le principe républicain : en régime démocratique, l'arbitraire et le favoritisme se nourrissent de la précarité des élus. La question des fonctionnaires se revêt donc très tôt d'un caractère principal touchant à la légitimation du régime républicain.

La classe politique doit prendre en main la professionnalité administrative dont on perçoit déjà clairement qu'elle n'est pas assimilable à celle des salariés du secteur privé car on ne peut pas individualiser les résultats de l'action publique : « Rappelons-nous bien que, de tout temps, et sous tous les régimes, le favoritisme a été la bête noire des fonctionnaires. S'ils le dénoncent journellement, si même ils se l'exagèrent, si c'est une perpétuelle obsession pour eux, la chose se comprend. Le propre de leur carrière, qu'on y réfléchisse, est de ne pas récolter directement les fruits de leurs efforts. Un autre – l'État – recueille ces fruits, et leur en dispense quelque parcelle par l'entremise des gouvernants. Ce manque de concordance directe entre l'effort produit et le résultat obtenu fait le tourment de l'existence des fonctionnaires »<sup>3</sup>.

Qui dit légitimité professionnelle dit cependant... droit privé. C'est bien sur ce terrain que les premiers syndicalistes attaquent l'« État de classes ». Pour une grande partie d'entre eux, inspirés par le fédéralisme proudhonien, les fonctionnaires doivent disparaître et laisser la place à l'administration des choses et à des fédérations de services publics. La gestion objectivée de l'action publique doit remplacer l'exécution des décisions politiques. Le fonctionnaire « serviteur de l'État » doit faire place au spécialiste de la gestion, si l'on modernise quelque peu le propos. On perçoit dans cette théorie à quel point s'est constituée très tôt l'idée selon laquelle l'administration publique est un ensemble de métiers en interrelation avec le tissu social. Le fonctionnaire n'est plus un « commis » au service d'un souverain, c'est un professionnel qui a dégagé des marges d'autonomie dans l'exercice de son activité. Bien plus, le fonctionnaire est le seul à exercer une activité socialement utile. Du coup, quelle est l'utilité du souverain ? La maîtrise professionnelle des fonctionnaires doit pouvoir s'exprimer à travers une relation contractuelle qui exalte le contrôle que le travailleur a sur sa force de travail. Pour Maxime Leroy, « ...le syndicat, c'est le droit privé,

2. Lefas (Maxime), *L'État et les fonctionnaires*, Paris, Giard et Brière, 1913.

3. *Ibid.*, p. 67.

c'est-à-dire l'application aux rapports entre l'État et les fonctionnaires de toutes les règles qui sont applicables entre employés, ouvriers et patrons »<sup>4</sup>.

À cette doctrine, s'opposent la quasi-totalité des réformateurs qui cherchent à sauver le régime républicain par un statut de la fonction publique relayé par des associations professionnelles. Certes, les fonctionnaires exercent des métiers exigeant une formation assez longue et de l'expérience. Mais ils ne sont pas des salariés comme les autres : « En revendiquant le droit au syndicat, les agents syndicalistes entendent se séparer nettement des statutistes, des partisans de la loi de 1901, bref de tous ceux qui admettent l'intervention des pouvoirs publics au-dessus de leur activité professionnelle. S'ils font des syndicats l'unique forme de défense des intérêts professionnels, c'est pour affirmer que l'État n'est à leurs yeux qu'un patron quelconque... »<sup>5</sup>.

Politiquement, le point focal du débat paraît être le refus obstiné de la classe politique d'accorder à la fonction publique le droit syndical reconnu en 1884 aux salariés du secteur privé et, par extension, le droit de grève. Mais, de fait, les gouvernements d'avant 1914 devront accepter les grèves des postiers et des chemins de fer de l'État, lâchant du lest (tout relatif, car les sanctions sont souvent dures) pour toutes les activités de nature industrielle ou commerciale face à une opinion publique qui soutient ces conflits sociaux.

Une autre lecture historique conduit plutôt à voir dans cet affrontement une opposition de principe, toujours bien vivante en 2009, entre l'autorité hiérarchique de nature politique et la maîtrise du savoir-faire professionnel. Ce qui empêche la privatisation des fonctionnaires n'est pas le syndicalisme mais bien l'autorité de l'État démocratique, c'est-à-dire, très concrètement, le statut professionnel de la classe politique. Celle-ci, en France, n'a jamais renoncé au privilège de pouvoir effectuer des nominations sans concours, de s'entourer de conseillers recrutés sur contrats ou de créer de multiples organismes publics aux raisons d'être un peu floues. L'ancrage territorial des professionnels de la politique les conduit à user de la fonction publique comme d'une ressource professionnelle dans une politique distributive des emplois, comme en témoignent encore et toujours les multiples réformes du statut de la fonction publique territoriale du XX<sup>e</sup> siècle, notamment celle de 1987.

Il résulte de ces prémisses historiques une pratique politique de la fonction publique qui perdure encore dans tous les débats sur la réforme de l'État. À partir du moment où l'application du droit privé était exclue puisqu'elle aurait conduit à déposséder la classe politique de moyens d'action importants, l'hypothèse d'un remplacement de l'État par des fédérations de services publics restant quant à elle assez peu crédible, la question principale devient celle de la délimitation des frontières de la fonction publique.

Tout d'abord, parce que cette dernière coûte cher, déjà avant 1914, et parce que sa productivité est apparemment faible (bien que l'on ne dispose d'aucun moyen sérieux de contrôler ces affirmations), les fonctionnaires bureaucratissant l'administration pour détourner le pouvoir hiérarchique et réduire la charge de travail. Moins de fonctionnaires mais mieux payés : telle est la doctrine qui prévaut avant la Première guerre mondiale dans le milieu réformateur.

4. Leroy (Maxime), *Transformations de la puissance publique*, Paris, Giard et Brière, 1907, pp. 215-216. Il ajoute plus loin : « Le traitement tombe au rang d'un salaire ; la nomination n'est plus qu'un contrat privé, un louage de service ; la loi du budget tombe sous la dépendance de la loi de l'offre et de la demande ; l'autorité hiérarchique est soumise à la discussion (grève pour renvoi de directeurs, de contremaîtres) ; le fonctionnaire, d'agent chargé d'un mandat public, devient employé ou ouvrier... » ; *Ibid*, p. 250.

5. Lefas, *op. cit.*, p. 162.

Ensuite, parce que l'idée d'une relation spécifique à la souveraineté nationale conduit à distinguer très tôt l'espace « naturel » des fonctionnaires de ce qui demeure périphérique et relativement indifférent à l'État, non en termes économiques, mais en termes d'identité et de pouvoir. C'est toujours à la classe politique de dire qui est fonctionnaire et qui ne l'est pas. Le statut est supposé s'appliquer à des personnels désignés comme fonctionnaires et ne constitue pas la reconnaissance juridique d'un état social, ce qui, pour le moins, conduit à opérer très vite une sélection plus ou moins arbitraire selon les projets de statuts qui se succèdent jusqu'en 1946. Par exemple, pour Lefas, il faut en exclure « les commis auxiliaires des administrations d'État », les « ouvriers d'État », bien que ce dernier cas soit discutable et « ...tout le personnel non classé des hôpitaux, hospices et autres établissements publics »<sup>6</sup>.

À la fermeture du monde de la fonction publique légitime, qui permet dès lors de distinguer le centre de la périphérie, correspond une défaite générale de l'État de droit derrière l'apparente rationalisation opérée par la jurisprudence administrative sur les conditions de recrutement et de promotion des fonctionnaires. Cette juridicisation ne porte en effet que sur le personnel dûment reconnu comme faisant partie de la fonction publique. Le reste est ignoré ou laissé dans l'ombre. L'institutionnalisation des relations entre les autorités administratives et les représentants syndicaux par Édouard Herriot en 1924 vient sanctionner un état de fait. État de fait puisque les syndicats de la fonction publique sont très puissants après la guerre : la Fédération des fonctionnaires a acheté à la famille du prince de Broglie l'immeuble du 10 rue de Solférino où siège désormais le Parti socialiste. Un huissier à chaîne y reçoit les visiteurs dans des bureaux équipés par le mobilier national<sup>7</sup>. Mais également rapport de force : les syndicats de fonctionnaires mobilisent lors des élections législatives et sont au cœur de la victoire du Cartel des gauches. Du coup, la visée théorique des parlementaires et des juristes sur les fondements du parlementarisme républicain est balayée par la reconnaissance du fait social et par la politisation du débat. Poincaré puis Tardieu vont violemment critiquer les syndicats après 1928, accusant les partis de gauche d'embrigader les postiers et les instituteurs.

Mais le débat houleux et sporadique de l'entre-deux-guerres sur le statut, passant souvent derrière la question des effectifs dans les années 1920 et celle des traitements dans les années 1930, voit l'argumentaire changer. Si la Fédération des fonctionnaires et Charles Laurent, son secrétaire général, parlent encore de « contrat collectif » en 1928, impliquant une adaptation locale d'un contrat-type, l'association au gouvernement du Front populaire conduit à institutionnaliser les acquis : prime alors l'idée d'unifier le régime juridique des fonctionnaires. L'idée d'un statut de droit public n'est donc plus un épouvantail mais un moyen de rationaliser un système en miettes<sup>8</sup>. Déjà, de nombreuses avancées avaient été obtenues : mise en place de conseils consultatifs dans les ministères, jurisprudence assez protectrice en matière d'avancement et de sanctions. Et il faut bien reconnaître que l'on assiste à une fermeture du champ professionnel, les syndicats étant assez réticents à l'idée de voir adhérer les contractuels non permanents (ceux-ci ne sont acceptés à la Fédération qu'en 1936).

6. *Ibid.*, p. 13.

7. Bidouze (René), « La Troisième République » in Pinet (Marcel) dir., *Histoire de la fonction publique*, tome III, Paris, Nouvelle librairie de France, 1993, p. 321.

8. C'est d'ailleurs l'idée directrice de Léon Blum qui met en place deux commissions pour régler les questions professionnelles de la fonction publique. S'il a vigoureusement défendu le droit syndical, il n'a jamais plaidé pour un statut législatif spécifique. Une certaine hésitation semble donc le caractériser et on peut penser qu'elle explique le fait qu'aucun texte global de réforme ne soit mis à l'ordre du jour de la Chambre sous ses deux gouvernements d'avant-guerre.

Les rapports que la gauche entretient avec l'État changent également entre les deux guerres : à partir de l'exemple bolchevique, la conquête de l'État devient un objectif. Il ne s'agit plus de le faire disparaître mais de l'utiliser comme outil dans la lutte des classes. Au fond, c'est le statut politique du droit public qui se joue : caractérisé au XIX<sup>e</sup> siècle comme l'expression de l'autorité hiérarchique, il tend à devenir un outil de maîtrise publique de l'activité économique. *A contrario*, le droit privé devient l'arme du patronat et de l'exclusion du « secteur public ». Ce retournement théorique repose sur l'idée d'une instrumentalisation de l'État qui, d'acteur, devient le produit d'une évolution historique qui le dépasse. Le droit public, loin d'être le signe d'un État conquérant, devient à l'inverse la preuve de sa faiblesse.

Plusieurs facteurs vont concourir à l'émergence d'un nouvel ordre institutionnel qui repose à la fois sur un retournement conceptuel et de nouvelles pratiques : le travail intellectuel des penseurs socialistes, le jeu électoral, l'idée de planification économique.

Sur le terrain conceptuel, les idées de la gauche socialiste sont multiples et souvent contradictoires avant la guerre de 1914. Le clivage principal oppose les partisans de services publics fédératifs autogérés, vaste mouvance allant des anarchistes aux possibilistes regroupés autour de Pierre Brousse, aux partisans des thèses collectivistes marxistes et notamment à Jules Guesde qui s'oppose de manière virulente aux premiers. Si les premiers réfutent le droit public comme émanation d'un État autoritaire, les seconds cherchent plutôt à s'emparer de l'appareil administratif pour détruire le système capitaliste. Guesde dénonce violemment dans un petit livret « l'appropriation corporative » par les services publics au nom de « l'appropriation sociale »<sup>9</sup>. Pour lui, des services publics fédératifs constituent des obstacles à l'action prolétarienne. L'objectif premier reste l'appropriation collective des moyens de production.

À ce titre, les écrits de Jaurès sur la fonction publique sont ambigus. S'il réfute avec force l'accusation portée contre le socialisme de vouloir augmenter la puissance de l'État et le fonctionnarisme<sup>10</sup>, puisque la société socialiste doit organiser le travail et faire disparaître l'État-patron au profit d'une nationalisation des moyens de production, il considère que l'État est un outil des rapports de classes, il n'oppose pas le droit privé au droit public et s'attache surtout à montrer que c'est le capitalisme et la classe politique républicaine qui ont corrompu la fonction publique. Les travaux de Jaurès constituent une charnière intellectuelle puisque celui-ci propose de donner à la « nation » les fonctions productives déléguées à des groupements professionnels et confie à l'État le soin d'opérer par le haut la transformation économique et sociale par des voies légales. L'État devient un acteur civique de justice sociale, un « acteur éthique »<sup>11</sup> et ne constitue plus seulement un tyran à abattre. La voie est ouverte à l'idée selon laquelle les fonctionnaires peuvent devenir par leur travail des réformateurs du social, idée que l'on trouve puissamment ancrée en 2009 dans les valeurs de la fonction publique française et qui trouve à s'exprimer dans l'aspiration à l'égalité et à l'universalisme culturel<sup>12</sup>.

9. « Les services publics ne seraient d'aucun secours pour la transformation sociale à accomplir, nos millions de salariés de 1883 n'ayant nul besoin de passer par le purgatoire du fonctionariat pour entrer au paradis de la production et de la propriété communiste ». *Services publics et socialisme*, Paris, G. Jacques, 1901, p. 33.

10. « L'État socialiste et les fonctionnaires » ainsi que « L'État socialiste et l'État patron », textes parus dans la *Revue socialiste* en avril et juin 1895, repris dans Bonnafous (Max), *Œuvres de Jean Jaurès, études socialistes vol. 1, 1888-1897*, Paris, Rieder, 1962, p. 305 et s.

11. Sur l'histoire complexe de la pensée de Jaurès : Antonini (Bruno), *État et socialisme chez Jean Jaurès*, Paris, L'Harmattan, 2004, p. 105 et s.

12. Cf. à ce sujet l'article « L'univers axiologique des fonctionnaires », pp. 771-788.

À vrai dire, ce respect pour l'institution étatique rejoignait sur le fond la culture commune à la grande majorité des fonctionnaires, y compris parmi les plus syndiqués comme les instituteurs, qui refusaient la grève ou prenaient leurs distances avec le monde ouvrier<sup>13</sup>. Le développement de la SFIO à partir de 1905 vient appuyer ce revirement puisque les fonctionnaires, souvent demandeurs de réformes auprès des parlementaires, deviennent peu à peu un fonds électoral. Un système d'échange institutionnalisé se met en place avec les partis de gauche. La logique politique mais aussi sociale (les fonctionnaires sont plus diplômés que les ouvriers) tend à intégrer la fonction publique au sein du système politique, ce qui suscite en conséquence bien des réticences au sein de la CGT lorsque des groupes de fonctionnaires frappent à sa porte. Cet échange politique entre la classe politique et les fonctionnaires se renforce du fait de l'extrême diversité d'une fonction publique très éclatée, où les rivalités corporatives s'exacerbent. Au fond, le droit public se prête beaucoup mieux que le droit privé au corporatisme et à la fragmentation de la fonction publique en groupes rivaux.

L'évolution des articles publiés par *La Tribune des fonctionnaires* entre 1924 et 1936 est significative de l'évolution intellectuelle et stratégique conduisant de la dénonciation de l'État à son utilisation comme moyen de réforme sociale. Dès le lendemain de la guerre, les syndicats de fonctionnaires pratiquent un échange intense avec les députés, leur envoyant des questionnaires, diffusant leurs réponses aux revendications principales : les rémunérations, le droit de manifester ses opinions politiques, le droit de participer à la gestion des services avec la hiérarchie (ce que l'on appelle alors la collaboration administrative), la reconnaissance en droit du fait syndical. Les relations avec la classe politique sont donc très institutionnalisées<sup>14</sup>. Par ailleurs et surtout, ce discours revendicatif est foncièrement utilitariste et l'on serait bien en peine d'y déceler la moindre revendication concernant l'application du droit du travail. Bien au contraire, le débat très technique qui occupe *La Tribune* en 1924 est précisément celui du régime des retraites de fonctionnaires, particulièrement favorable puisqu'il inclut des avantages pour charges de famille ou incorpore les années de formation dans les grandes écoles. La critique de l'État repose fondamentalement sur sa corruption et sur le fait qu'il est aux mains d'une oligarchie financière. *La Tribune* dénonce régulièrement les fraudes fiscales, les abus des monopoles industriels publics et les grands monopoles privés qui font de la politique. Le professionnalisme des fonctionnaires est brandi face à la dérive de la classe politique. Les fonctionnaires revendiquent l'expression de ce que doit être l'État républicain à travers la maîtrise d'un savoir-faire.

Quinze ans plus tard, à la fin des années 1930, la revendication au droit syndical passe au second plan. Les attaques contre « les tares du régime parlementaire » s'intensifient, la classe politique de droite est particulièrement détestée, mais il s'agit dorénavant de développer l'économie dirigée et la planification (on note plusieurs articles sur Henri de Man). Les relations avec le mouvement ouvrier du secteur privé ne se sont pas améliorées<sup>15</sup> et la spécificité de la fonction publique comme du secteur public est

13. Sur cette question, voir la recherche essentielle de Siwek (Jeanne), *Le syndicalisme des fonctionnaires jusqu'à la guerre froide*, Lille, Presses universitaires de Lille, 1989, p. 66 et s.

14. « Le bureau reste en relations étroites avec le rapporteur, M. Lugol, et d'autres députés qui se sont intéressés à la loi sur les retraites. Bien que certaines retouches au texte voté par le Sénat ne soient pas inutiles, il n'en est pas moins certain que la meilleure technique serait de faire voter sans modification le texte soumis aux délibérations de la Chambre. Ce serait le plus sûr moyen d'aboutir », *La Tribune des fonctionnaires*, 16 janvier 1924, n° 129, p. 3.

15. À la suite du conseil national du 28 janvier 1934, le procès-verbal de la réunion note ainsi : « La classe ouvrière qui, dans cette bataille générale contre la politique de déflation, aurait dû être notre auxiliaire

clairement affirmée. Il en résulte qu'à la veille de la guerre les fonctionnaires sont devenus les porte-parole de l'État. Le basculement de l'argumentaire praxéologique est donc le suivant : d'objet extérieur, l'État devient la fonction publique. La professionnalité, reconnue de prime abord par le droit privé passe désormais par le droit public.

## LES ÉLITES DE LA FONCTION PUBLIQUE ET LES AUTRES

Dès les années 1930, le parlementarisme républicain, fortement contesté à droite comme à gauche, est concurrencé non plus seulement par la légitimité professionnelle des fonctionnaires mais par la légitimité technocratique de la haute fonction publique. Celle-ci se constitue dans le creuset d'un mouvement réformiste multiple mais qui a néanmoins pour caractéristique d'ouvrir à l'action administrative un nouveau champ d'action : le développement économique<sup>16</sup>. La maîtrise des budgets et des finances publiques, l'organisation matérielle du territoire, le suivi et le contrôle des interventions, voire la gestion des grandes entreprises privées dépendent très étroitement du savoir-faire de quelques grands corps administratifs et techniques. Si la mise en place du régime républicain constitue l'imaginaire de la première période, irrigué par l'héritage théorique de la grande révolution, la modernisation de la société par l'État en offre un autre qui s'étend de l'avant-guerre aux années 1980, sur un arrière-fond de matérialisme lourd.

Un double mouvement caractérise les années 1930 à 1950, quels que soient les régimes politiques : la haute fonction publique prend en main la réforme de la fonction publique mais entend bien se différencier de la grande masse des fonctionnaires. À cet égard, il est très significatif que la « mission des fonctionnaires » créée en 1939 au sein du Comité de la « Hache » soit présidée par Xavier des Francs, inspecteur des Finances, auquel s'adjoignent deux membres du Conseil d'État, Marcel Leloup et Maurice Lagrange, ce dernier devant être le maître d'œuvre du statut des fonctionnaires du 14 septembre 1941 comme chargé de mission au secrétariat général de la présidence. Le statut de Vichy, autoritaire (interdiction des grèves et des syndicats) et antisémite (il intègre les dispositions de la loi du 3 octobre 1940 sur le statut des juifs) reprend sur un point fondamental le projet de 1939 : il distingue les fonctionnaires relevant du statut des employés dont la relation d'emploi avec l'État est réglée par le droit du travail.

En 1946, la forte implication du Parti communiste et de la CGT dans les réseaux de la Résistance permet de voter un statut opérant une extension générale des droits sociaux aux fonctionnaires au terme de ce que l'on pourrait appeler une « asymétrie normative » : à la différence de presque tous les autres pays occidentaux, le statut de la fonction publique n'implique aucune restriction aux activités politiques des fonctionnaires et les avantages du régime social sur celui des salariés du secteur privé sont également sauvegardés (notamment en matière de congé-maladie ou de retraite). Le statut, particulièrement restrictif dans certains pays (comme les États-Unis), devient en France un bouclier protecteur derrière lequel vont s'opérer de multiples manœuvres.

naturelle, est restée à peu près indifférente aux diverses péripéties de cette lutte », *La Tribune des fonctionnaires*, 3 février 1934, n° 586, p. 3.

16. Car il y a technocrates et technocrates. Alors que le Plan concrétise après 1945 le triomphe des inspecteurs des finances et des polytechniciens, les mouvements portés par des fonctionnaires de rang plus modeste disparaissent. C'est notamment le cas de *L'État moderne*, lancé par des rédacteurs du ministère des Finances proches de la gauche, qui ne survit pas à l'échec du gouvernement du Front populaire. Ce mouvement était cependant significatif d'une montée en force des classes moyennes diplômées dans les administrations. Voir notamment : Descamps (Florence), « L'État moderne, une contribution originale des fonctionnaires des finances à la réforme de l'État (1928-1940) », *Revue française d'administration publique*, n° 120, 2006, p. 667.

En fait, le vote du statut de 1946 paraît assez secondaire face à la réforme de 1945 qui structure la haute fonction publique administrative et lui reconnaît ses lettres de noblesse dans un processus volontariste de réforme socioéconomique. La défaite de la classe politique est alors complète car la réforme de l'État lui échappe, désormais aux mains de la haute fonction publique elle-même qui s'impose dans le processus de décision. Michel Debré, Roger Grégoire, Henry Puget viennent tous du Conseil d'État. Roger Grégoire, nouveau directeur général de la fonction publique, préside la commission syndicale (où la CGT est très majoritaire) travaillant sur le projet préparé par le cabinet de Maurice Thorez<sup>17</sup>. Le Conseil d'État amende ensuite le premier texte en prévoyant des statuts particuliers dérogatoires pour certains corps, notamment les grands corps, « afin de tenir compte de leur spécificité ».

Derrière le mythe fondateur du statut général, qui ne concerne du reste ni les agents des collectivités locales ni les contractuels (378 000 contre seulement 516 000 titulaires en 1946), se joue une partie plus décisive devant différencier les élites administratives et les institutionnaliser dans leur rôle de pilotes de l'État. Sans que l'on revienne ici sur les projets de création d'une grande école administrative, abondamment étudiés, il semble hautement significatif que la réflexion ne s'arrête pas pendant le conflit et qu'elle se développe aussi bien dans le cadre du Comité d'études économiques et sociales de la Résistance que dans les entourages de la Fondation Alexis Carrel. Aucun de ces projets n'envisage une formation commune des fonctionnaires et des cadres d'entreprise. La seule question est de savoir comment légitimer la différence entre les hauts fonctionnaires et les autres, qu'il s'agisse de formation ou de rémunération.

Il demeure que la réforme de la fonction publique obéit désormais à une logique duale. La haute fonction publique prend en main tous les projets, quitte à s'associer plus étroitement avec les élites dirigeantes du secteur privé au sein de réseaux politiques, alors que les ministres doivent assurer la gestion impossible de la grande masse des fonctionnaires et tenter d'éteindre au coup par coup des conflits sociaux à répétition.

Les premières années de mise en œuvre du statut général, qui coexiste toujours avec de nombreux statuts particuliers, sont riches d'enseignement. La grande unification professionnelle de la fonction publique, qui implique un reclassement des divers métiers, ne peut se faire. La tentative de rationalisation des rémunérations au travers d'une grille indiciaire véritablement commune à tous les fonctionnaires menée par la commission Coÿne de 1948 est un double échec<sup>18</sup>. Tout d'abord, parce que la hiérarchisation des augmentations accordées à la base et répercutées sur l'ensemble du personnel s'avère trop coûteuse et conduit les pouvoirs publics à préférer des augmentations sectorielles ciblées à travers un jeu de plus en plus complexe de régimes indemnitaires, ce qui permet également de satisfaire des revendications syndicales très éclatées, chaque fédération défendant ses propres troupes (c'est ainsi que les syndicats des Postes s'opposent à ceux des Finances). Ensuite, parce que la volonté politique de limiter les conflits sociaux entérine l'écrasement de la hiérarchie, amorcé entre 1914 et 1940, en privilégiant toujours les catégories les plus modestes qui bénéficient le plus de primes compensatoires très fortement dégressives. On observera la même situation avec les accords Durafour de 1991.

17. Maurice Thorez semble d'ailleurs avoir joué le jeu de la négociation politique avec Georges Bidault pour faire passer le texte dont la dernière version s'éloigne sensiblement de la première qui était directement inspirée par la CGT. Son entourage au ministère est d'ailleurs très technicien. Voir Sirot (Stéphane), *Maurice Thorez*, Paris, Presses de sciences-po, 2000.

18. Voir l'analyse fort détaillée qu'en fait Grégoire (Roger), *La fonction publique*, Armand Colin, 1954, p. 263 et s.

Du coup, l'assimilation de tous les fonctionnaires à un vaste ensemble normatif homogène et intégrateur devient un repoussoir pour toutes les catégories supérieures de la hiérarchie.

Un nouveau jeu stratégique s'amorce donc à partir de la Quatrième République. La question centrale devient pour la haute fonction publique de prendre ses distances avec la masse désormais considérable des fonctionnaires ordinaires, d'autant plus que le pouvoir technocratique s'affirme très clairement face à la déliquescence de la classe politique. Très vite, certains représentants des grands corps évoquent la nécessité d'opérer à terme des distinctions. Roger Grégoire conclut ainsi son ouvrage classique de 1954 : « Il faut alors nous demander en toute objectivité si un souci d'uniformité excessif et un égalitarisme sans rapport avec la véritable démocratie ne nous ont pas conduits à une impasse : statut général commun à tous les fonctionnaires, classement unique ne sont-ils pas incompatibles avec les besoins de l'Administration contemporaine ? La plupart des difficultés actuelles seraient sinon résolues, du moins simplifiées si les agents étaient soumis à des régimes différents selon la nature et le niveau de leurs fonctions. La vieille distinction entre 'fonctionnaires d'autorité' et 'fonctionnaire de gestion', la tentative malheureuse du Gouvernement de fait <sup>19</sup> pour distinguer les 'fonctionnaires' des 'employés' portaient d'une idée fondamentalement juste et qui mériterait d'être reprise » <sup>20</sup>.

Le statut général a très vite pris une couleur politique, celle de la gauche. Il devient l'objet de critiques récurrentes de la part de la presse de droite, du patronat, d'une grande partie de la doctrine juridique elle-même, bien que sur des terrains différents et assez contradictoires. Alors que les milieux patronaux dénoncent le caractère trop protecteur du statut, éloignant les fonctionnaires de la loi du marché, les juristes y ont tout de suite vu une porte ouverte au développement du droit du travail au sein de la fonction publique, puisque le statut, organisant la participation des agents notamment à travers les commissions administratives paritaires, vient ruiner d'après eux l'ordre hiérarchique sur lequel est censé reposer tout l'édifice administratif. Cette analyse est assez spéculative car les entreprises privées sont loin de connaître l'autogestion que l'on prête aux fonctionnaires et un régime juridique n'a pas beaucoup de portée en dehors de l'ordre institutionnel qui lui donne son sens. Aussi, le brouillage des repères intellectuels est-il assez fort à partir des années 1950. Le débat ne s'appuie plus sur une théorie politique mais bien plutôt sur des arguments praxéologiques, les groupes élitaires cherchant à se positionner comme les gardiens du temple tout en prônant, notamment à travers l'immense littérature sociale qu'ils produisent, l'ouverture des administrations à la société contemporaine.

Les débuts de la Cinquième République parachèvent ce processus qui ne respecte guère les changements de Constitution même si la pratique gaullienne, toute militaire d'esprit, conduit à autonomiser les fonctionnaires de direction et donc à les instrumentaliser plus qu'à les soumettre pour mieux asseoir la prépondérance du pouvoir exécutif au sein de la classe politique <sup>21</sup>. La nouvelle donne organisée par la Constitution, laissant à la loi les seules « garanties fondamentales » offertes aux fonctionnaires, libère le pouvoir

19. Il s'agit bien entendu du régime de Vichy.

20. Grégoire (Roger), *op. cit.*, p. 346.

21. Cet équilibre entre professionnalisme de la fonction publique et renforcement du pouvoir exécutif interdit en conséquence des mutations brutales en direction d'une politisation forte. Une proposition de loi du 29 novembre 1961 déposée par M. Paul Mirguet (UNR) devant l'Assemblée nationale prévoit que les titulaires d'emplois de direction cessent de bénéficier de la protection du statut de la fonction publique « [...] afin de permettre au gouvernement, lui-même responsable de l'administration, d'obtenir un meilleur rendement de ses services. Cette disposition, simple mais efficace, éviterait l'indiscipline, l'impéritie, et constituerait un stimulant profitable à l'État ». Bien entendu, cette proposition n'eut aucune suite, Assemblée nationale, séance du 29 novembre 1961, rapport n° 1576, *Journal officiel*, p. 835.

réglementaire, ce qui signifie très vite un renforcement du Conseil d'État. La modification du statut par l'ordonnance du 4 février 1959 conduit à réduire la portée des règles participatives énoncées en 1946 et à renforcer la hiérarchie interne. La période est également marquée par le bilan très négatif qui est fait du statut professionnel des administrateurs civils<sup>22</sup>. Ces derniers ne constituent pas l'élite interministérielle que l'on voulait organiser au lendemain de la guerre. Leur réforme en 1964, mineure et portant sur la seule mobilité, ne vient pas changer grand-chose à l'affaire.

La constitution de la haute fonction publique en force autonome, en concurrence directe avec les professionnels de la politique pour obtenir l'onction de la modernité sociale (et la présidence Pompidou en offre un exemple particulièrement éloquent), a pour conséquence paradoxale d'abolir la distinction entre public et privé en ce qui les concerne : le pantouflage est intégré dans les pratiques professionnelles comme une nécessité afin d'améliorer les rémunérations, d'enrichir les carnets d'adresses et d'assurer des perspectives de promotion pour les plus jeunes. L'élite administrative absorbe tout, au point que l'État semble fermer tout l'horizon des possibles<sup>23</sup>. La différenciation entre public et privé n'a d'ailleurs pas beaucoup de portée pour la haute fonction publique par définition très mobile et se déployant sur le terrain d'un vaste secteur public économique. En revanche, la coupure public/privé est réactivée pour tous les autres fonctionnaires.

Une lecture des propositions et des projets de lois concernant la fonction publique entre 1962 et 2009 montre bien l'évolution de ce travail de différenciation au sein même de la fonction publique. Tout en cherchant à spécifier la haute fonction publique, la classe politique de la Cinquième République œuvre à tour de bras pour banaliser le reste de la fonction publique et l'aligner sur le régime des salariés de droit privé. Cependant, cette évolution marque surtout la période post-gaullienne, celle des années 1970 qui voient s'élaborer de manière assez structurée une doctrine libérale-conservatrice de l'État.

Du côté de la spécification de la haute fonction publique, deux épisodes sont très significatifs. Le premier est le véritable feuilleton que va constituer l'abaissement de l'âge de départ en retraite des membres des grands corps et des magistrats de l'ordre judiciaire. Alors que le gouvernement tente en octobre 1974 dans un projet de loi de généraliser un départ à 65 ans pour tous les fonctionnaires (la précédente loi datait du 18 août 1936), il se heurte à une résistance acharnée à l'Assemblée nationale dans les rangs de sa propre majorité. Le rapporteur de la loi, M. Gerbet, est lui-même totalement hostile au projet qui, selon lui, poserait des problèmes d'effectifs, mettrait en cause le principe d'inamovibilité pour les magistrats et menacerait la stabilité de l'emploi dans la haute fonction publique. De plus, « La disparition des perspectives d'avancement ou de constitution d'une pension à taux plein [...] constituerait en quelque sorte une rupture du contrat moral qui lie l'État à ses agents »<sup>24</sup>. Mais c'est Jean Foyer, président de la commission des lois constitutionnelles, qui résume l'affaire : « Les grands corps de l'État : l'expression fait image, qui désigne les organes essentiels de l'administration et de la juridiction. Voilà que de ces

22. L'intégration systématique des anciens rédacteurs puis des administrateurs coloniaux a fait sensiblement baisser le niveau du corps. Comme le souligne le rapporteur de la loi, Pierre-Charles Krieg : « Cette volonté de rapprocher les fonctions de conception et d'encadrement des administrations centrales de ceux qui constituent les 'grands corps' de l'État était, certes, louable et correspondait effectivement à un besoin réel : donner plus de valeur à la fonction même d'administrateur civil. Mais, pour arriver à ce résultat, il eut fallu avoir le courage d'agir tout autrement qu'il a été fait... », Assemblée nationale, débats, 3 juin 1963, *Journal officiel*, p. 1589.

23. Voir notamment les analyses de Pierre Birnbaum sur la période des années 1960-70 : *Les sommets de l'État*, Paris, Seuil, 1978.

24. *Journal officiel*, 20 novembre 1975, Assemblée nationale, débats, p. 8793 et s.

grands corps, le gouvernement, poursuivant obstinément son projet, nous propose – que dis-je ? – nous réclame la décapitation. Si j’osais parler vulgairement du haut de cette tribune, je dirais qu’il nous propose de les raccourcir... Est-il de bonne administration de priver l’État systématiquement et prématurément du concours et de services d’hommes qui, dans les plus hautes juridictions, dans l’université et dans les grands corps techniques sont l’élite de la nation ? ».

Après bien des tractations, la loi du 30 décembre 1975 adopte un compromis ramenant l’âge de la retraite des membres du Conseil d’État et de la Cour des comptes de 70 à 68 ans, de 67 à 65 ans pour les membres des tribunaux administratifs. Par la suite, la loi du 13 septembre 1984 dispose que l’âge général de départ en retraite est de 65 ans (sauf pour le vice-président du Conseil d’État, le premier procureur et le premier président de la Cour des comptes). Lorsque la droite revient au pouvoir, elle fait passer la loi du 23 décembre 1986 qui revient à la limite de 68 ans pour les membres des grands corps.

Un autre exemple en est fourni par l’avis que le député Gérard Longuet rédige en 1979 sur le projet de lois de finances pour 1980<sup>25</sup>. Le rapport Longuet fait un tour d’horizon des principaux problèmes récurrents de la fonction publique : limite de la politique contractuelle bloquée en période de crise ; recours systématique et inévitable depuis des décennies à des contractuels dont le régime juridique n’est pas défini ; multiplication des rémunérations annexes dépourvues de justification professionnelle dans le cadre de fonds de concours échappant au contrôle du Parlement. Bien plus, la pratique du statut général ne correspond plus à ses ambitions initiales car les agents sont désormais surqualifiés, les carrières se heurtent à des barrières hiérarchiques et la grille indiciaire s’est resserrée : « Conçue à l’origine par des enseignants qui avaient une conscience aiguë du système de castes – qu’ils ont recopié tout en étant progressistes – cette rigidité hiérarchique ne tient pas compte de l’évolution des jeunes Français, mieux formés, et décourage leur aspiration à progresser par le travail et dans leur travail »<sup>26</sup>. Dans sa troisième partie, succincte, mais qui a fait couler beaucoup d’encre, Gérard Longuet propose de faire disparaître le statut au profit d’une dichotomisation de la fonction publique entre les corps d’encadrement qui travailleraient pour des missions d’État, essentiellement régaliennes, et des corps d’agents publics qui assureraient l’exécution de missions de service public. Les premiers garderaient un statut, les seconds seraient gérés de manière très fluide par des agences les recrutant parfois de manière locale sur la base de conventions collectives. La nouveauté de ce rapport tient à ce qu’il opère la dualisation de la fonction publique non sur une base hiérarchique mais sur une base fonctionnelle. Celle-ci, néanmoins, correspond à une grille conceptuelle explicite : aux premiers, l’indépendance ; aux seconds, l’efficacité. Le rapport Longuet touchait donc au cœur même des logiques sociales fondatrices de la fonction publique en France puisque l’indépendance professionnelle constituait l’axe autour duquel s’élaborait la véritable hiérarchie.

La période des cinquième et sixième législatures est en effet celle où l’entreprise privée devient l’exemple à suivre. C’est l’époque où triomphent les thèses de Michel Crozier abondamment reprises par une sociologie des organisations qui ne distingue pas et ne veut pas distinguer les organisations publiques des organisations privées. La « bureaucratie » doit pouvoir succomber à son « ouverture » sur la société civile. Un travail normatif s’élabore qui banalise en quelque sorte le fonctionnaire parmi les autres salariés. Sont ainsi votées la loi du 19 juillet 1976 qui individualise les promotions en permettant aux jurys,

25. Assemblée nationale, *rapport n° 1296*, tome III, annexe au procès-verbal de la séance du 2 octobre 1979.

26. *Op. cit.*, p. 36.

dans le cadre des examens professionnels, de consulter le dossier individuel des candidats ; la loi du 7 juillet 1977 qui autorise jusqu'en 1985 les cadres du privé licenciés pour raison économique de se présenter jusqu'à 50 ans et sans condition de diplôme aux concours externes de catégorie A et B ; la loi du 23 décembre 1980 qui permet d'organiser un service à temps partiel afin de répondre à la féminisation de la fonction publique et à la garde des enfants et qui compense en partie l'échec de la loi du 19 juin 1970 sur le travail à mi-temps. Il s'agit d'un tournant car l'une des spécificités des fonctionnaires titulaires était de n'occuper que des emplois à plein temps. On relève également une proposition de loi déposée par Gérard Longuet en novembre 1980 visant à supprimer toutes les limites d'âge aux divers concours.

L'alternance de 1981 met un terme à ce régime de modernité reposant sur l'imitation du secteur privé. Le nouveau statut défini par la loi du 13 juillet 1983 ne se contente pas d'étendre les droits syndicaux ou de tenter d'unifier les trois fonctions publiques. Il opère une nouvelle théorisation de la fonction publique sur la base d'une légitimité sociétale car : « ... la fonction publique est partie prenante d'un puissant mouvement séculaire d'organisation et de socialisation de la société »<sup>27</sup>. On retrouve ici l'écho des thèses solidaristes développées un siècle plus tôt autour de la théorie du service public. Anicet Le Pors prend d'ailleurs bien soin dans son intervention de ne pas opposer les fonctionnaires aux salariés du secteur privé. La situation juridique des fonctionnaires ne se définit plus par rapport à un droit de l'État, spécifique, mais par rapport à une culture, à un ensemble de valeurs : « Au contraire, dans le système de la carrière, propre à la conception française, servir l'État n'est pas un métier comme les autres. C'est une fonction sociale qui s'apparente aussi bien à la magistrature, au sens donné à ce mot dans l'ancienne Rome, qu'au service public moderne. C'est pourquoi le fonctionnaire [...] doit témoigner d'un certain nombre de qualités spécifiques qui entraînent des sujétions particulières : avoir un minimum de vocation pour le service public, passer un concours, posséder une formation adaptée, faire preuve d'un sens de l'intérêt général, renoncer à cumuler plusieurs activités professionnelles, etc. »<sup>28</sup>. Le statut général n'est plus référé ni au droit de l'État, ce qui était la caractéristique des projets de la Troisième République, ni à la professionnalité, revendiquée par les fonctionnaires avant et après la guerre contre la classe politique, mais à une fonctionnalité sociale. C'est bien parce que les fonctionnaires appartiennent à un ordre institutionnel spécifique, ce qui en soi valait reconnaissance du pluralisme de la société française, qu'un statut peut leur être attribué.

Le débat autour du statut de 1983 n'a donc pas grand-chose en commun avec celui qui précède le statut de 1946 : la classe politique de la Cinquième République est d'autant plus stabilisée que le régime a survécu à l'alternance (alors même que bon nombre constitutionnalistes doutaient de cette hypothèse dans les années 1970) ; le secteur privé, malgré les nationalisations, est reconnu et ne constitue plus ni un exemple ni un ennemi. Tout se passe dès lors comme si le métier ne pouvait plus justifier un ordre juridique particulier. L'argument constitue à la fois une ressource, puisqu'il permet de neutraliser les prétentions à la spécificité professionnelle de certains corps, et une contrainte puisqu'il conduit à ignorer les revendications professionnelles de nombreux corps qui s'exprimeront autour de la notion de métier au milieu des années 1980. Le tournant de 1983 tient surtout au fait que la situation des fonctionnaires en France est théorisée par la classe politique et non par les

27. « Rapport Labazée », Assemblée nationale, *Journal officiel*, débats, 3 mai 1983, p. 770.

28. Le Pors (Anicet), Assemblée nationale, *Journal officiel*, débats, 3 mai 1983, p. 772.

grands corps, les syndicats ou les groupes de pression<sup>29</sup>. Une autre période d'instrumentalisation de la fonction publique s'ouvre alors puisque celle-ci va servir de vitrine sociale pour la gauche mais également de repoussoir pour la droite sans que les problèmes concrets posés par les carrières, le recrutement ou la diversification soient réellement résolus.

À partir des années 1990, l'irruption de l'Union européenne, comme nouvel acteur, vient détruire cette construction intellectuelle. L'Union européenne, qui ne définit ni la notion d'administration publique ni celle de fonctionnaire, au profit de catégories économiques comme celles de « services d'intérêt général » et de « travailleur », a réactivé la conception de la fonction publique en métiers spécifiques, relevant ou non de l'exercice de prérogatives de puissance publique. On ne parle plus de fonctionnalités sociales mais de fonctions économiques. Ce déficit de théorie politique est venu abonder les thèses des partis de droite alors que le Parti socialiste, piégé par son européanisme, n'était dès lors plus capable de proposer une théorie adverse cohérente de la fonction publique.

\*  
\* \*

L'histoire politique du statut montre que la nature du régime juridique applicable aux fonctionnaires a toujours dépendu à la fois de constructions intellectuelles, venant légitimer la situation des fonctionnaires face à la classe politique autour de l'idée de permanence, et de rapports de force internes s'organisant autour de notions comme la professionnalité ou bien l'indépendance. Ce qui se joue derrière n'est pas médiocre puisqu'il s'agit de la mise en œuvre de la politique démocratique. Les registres intellectuels et discursifs jouent donc un rôle central dans l'élaboration des solutions juridiques qui ne constituent pas la simple application de lois économiques. Ni le droit public ni le droit privé ne s'imposent par l'effet d'une efficacité plus grande ou d'une meilleure adaptation à la situation des finances publiques. L'ordre judiciaire ne fonctionne pas mieux, ni sur le plan pratique ni sur le plan éthique, que l'ordre administratif. On ne pourra pas soutenir non plus la thèse selon laquelle le droit privé viendrait simplifier la situation des fonctionnaires puisqu'à la multiplication des conventions collectives s'ajouterait la fragmentation des contrats individuels. L'avancée des thèses prônant l'extension du droit privé à la fonction publique depuis le début des années 2000 s'appuie sur le déficit théorique et intellectuel provoqué par l'intégration européenne qui a substitué la citoyenneté économique à la citoyenneté politique, renvoyant les débats de valeurs aux vingt-sept espaces nationaux, ce qui explique largement l'indifférence des électeurs. À ce titre, le registre des métiers s'est révélé très ambigu puisqu'il favorise à la fois l'expression des intérêts corporatifs et l'indifférenciation du public et du privé jusqu'à un certain point, à savoir celui au-delà duquel la hiérarchie interne des corps est susceptible d'être remise en cause.

La crise financière de 2008 est venue remettre en cause l'exemplarité du secteur privé, perdant son statut de source mythique de techniques de gestion efficaces et de performance économique, frappant d'obsolescence précoce les stratégies d'importation institutionnelle. Mais elle s'accompagne également d'un retour en force de grands enjeux collectifs, comme le développement durable ou le vieillissement de la population. Le registre sociétal peut donc encore légitimer la spécificité de la fonction publique que cherche à nier la recherche des économies budgétaires.

29. Dans les années 1980, outre les campagnes de presse, on remarque la création d'un certain nombre d'offices ou de clubs ayant pour mission de dénoncer bruyamment le nombre des fonctionnaires, les gaspillages administratifs et les syndicats, sur le modèle des ligues de contribuables d'avant-guerre qui appartenaient à l'extrême-droite.