

Introduction :

Traitant des « Perspectives pour la fonction publique », dans son rapport pour l'année 2003 le Conseil d'Etat s'exprimait en ces termes :

« La France s'est préoccupée très tôt de se doter d'une fonction publique moderne, c'est-à-dire bénéficiant d'un « état » opposable au pouvoir politique, pour la faire échapper au favoritisme et à l'arbitraire. Certes, un statut de la fonction publique applicable à l'ensemble des fonctionnaires de l'Etat n'a été adopté par le Parlement qu'en 1946 ; mais les éléments essentiels de ce statut (soustraction des agents publics au régime du droit commun du travail, principe de recrutement pas concours, principe de la carrière, exigence d'un tableau d'avancement préalable à toute promotion, consultation d'un conseil de discipline avant toute sanction, régime statutaire et réglementaire), s'étaient progressivement mis en place depuis la fin du XIX^{ème} siècle, au travers des textes spécifiques pris dans chaque ministère et de la jurisprudence du Conseil d'Etat. Si le statut n'est apparu qu'en 1946, c'est au demeurant pour une large part du fait de l'hostilité qui ne s'est pas démentie du principal syndicat de fonctionnaires (CGT), à un régime statutaire et réglementaire, ce syndicat estimant que la fonction publique devait être soumise au régime de droit commun du travail salarié ; la CFTC, autre grand syndicat de la fonction publique, ne s'étant de son côté ralliée à l'idée de statut qu'au milieu des années 1930 (...). Le statut de la fonction publique a permis que se constitue en France une fonction publique intègre, professionnelle et impartiale, aussi bien au service de l'Etat que des collectivités territoriales et des établissements publics. (...) ».

Tentons, si vous le voulez bien une approche étymologique et sémantique :

« Fonctionnaire, nom masculin du 18^{ème} siècle, dérivé de fonction. Personne qui remplit une fonction publique, en particulier une fonction de l'Etat. Spécialement. Agent de la fonction publique titularisé dans un grade de la hiérarchie et nommé dans un emploi permanent. Fonctionnaire de l'Etat. Fonctionnaire municipal, départemental, régional. Les préfets sont des fonctionnaires d'autorité. Haut fonctionnaire. Une carrière de fonctionnaire. Statut, notation, avancement des fonctionnaires. Les fonctionnaires sont tenus à l'obligation de réserve. Par extension. Fonctionnaire international ».

Mais encore :

« Fonction, nom féminin du 16^{ème} siècle, emprunté au latin *functio*, « accomplissement, exécution ». Ensemble des activités, obligations et devoirs inhérents à l'exercice d'une charge, d'un emploi ; cette charge, cet emploi même. (...) La fonction publique, l'ensemble des postes dévolus aux agents de l'Etat et, par métonymie, l'ensemble des fonctionnaires. Le statut de la fonction publique. Les syndicats de la fonction publique. Fonctions d'autorité, pouvoirs de décisions et de direction dont sont investis certains fonctionnaires dépositaires de l'autorité publique. Les recteurs d'académie exercent des fonctions d'autorité. Rôle caractéristique d'un élément au sein d'un ensemble (...) ».

Tirées du dictionnaire de l'Académie française, ces définitions constituent une première approche de notre sujet. Plus irrévérencieux le Petit Robert ajoute :

« (...) familièrement et péjorativement. Bureaucrate, rond-de-cuir ; budgétivore. (...) Révoquer, casser un fonctionnaire. (...). Grève des fonctionnaires. Crimes et délits de fonctionnaires (par exemple : forfaiture, concussion, détournement, exaction, prévarication, soustraction). Corruption de fonctionnaire ».

Procédons à un bref historique :

C'est en Chine et sous les dynasties Qin (221-207 av. J-C) et Han (202 av. J-C – 220 ap. J-C) que nous trouvons un des plus anciens exemples d'administration basé sur le mérite. Des critères de nominations aux emplois publics sont mis en place et dans les différents domaines de l'administration, en particulier dans les forces armées, les affectations sont entièrement fondées sur le mérite.

La fonction publique, même si l'expression est récente, n'est donc pas une invention moderne. Dans toute organisation sociale, l'autorité publique éprouve, en effet, le besoin de s'appuyer sur un personnel spécialisé pour assurer l'exécution de ses décisions et la gestion des tâches dont elle assume la responsabilité. L'empire romain, comme celui des Incas, avait ses fonctionnaires, tout comme la Chine ses mandarins et la royauté d'Ancien régime ses officiers de couronne.

Mais la naissance de l'Etat moderne à l'époque de la Renaissance et sa systématisation dans les siècles qui ont suivi ont entraîné une institutionnalisation de cette fonction publique à laquelle on reconnaît une structure et une mission autonomes au sein de l'organisation sociale. Le serviteur du souverain est devenu fonctionnaire de l'Etat, cependant que se dégagent les notions nouvelles de carrière et de statut.

C'est ainsi progressivement que se sont mises en place les bases de la fonction publique

Le statut le plus ancien d'une fonction publique moderne est certainement à rechercher dans l'empire allemand, dont une loi du 31 mars 1873, reprenant un texte applicable à la Prusse dès 1794, fixe « l'état juridique des fonctionnaires », posant le principe que, sauf exception, « les fonctionnaires sont institués à vie ».

Un rapport remis au congrès américain en 1865 par une commission chargée d'étudier l'organisation administrative des principaux pays d'Europe concluait que « les pays allemands pouvaient servir de modèle, non pas seulement aux Etats-Unis, mais à toute nation civilisée ».

On peut aussi citer l'Italie où une loi du 25 juin 1908 a défini « le statut des employés civils » ou l'Angleterre dont une ordonnance en Conseil du 4 juin 1870 a fait du concours la base du recrutement du « civil service », tandis que le régime des promotions et avancements fait l'objet « d'orders in council », proscrivant les interventions politiques.

Deux articles de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 ont, en France, nourri la doctrine, la législation et la jurisprudence dans l'élaboration d'un système moderne de fonction publique, de façon différente au fil du temps :

- L'article 6, inspiré par l'idée d'abolition des privilèges au nombre desquels ceux des « magistrats » et « officiers publics » dont les charges, correspondant à des fonctions judiciaires ou administratives, étaient devenues vénales puis héréditaires, et prévoyant que de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789

dispose que « (...) 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 » ;

- L'article 15, aux termes duquel « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration », cette formulation étant plus prudente que celle proposée par Sieyès, qui dans l'article 31 de son projet de déclaration des droits du 22 juillet 1789 prévoyait : « les officiers publics, dans tous les genres de pouvoir, sont responsables de leurs prévarications et de leur conduite. Le Roi seul doit être excepté de cette loi. Sa personne est toujours sacrée et inviolable ».

Une analyse plus technique de l'évolution de la fonction publique civile montre que, dès la monarchie de juillet, puis plus systématiquement au début de la III^{ème} République, la France s'est préoccupée de se doter d'un régime dans lequel les agents publics sont formés et bénéficient d'un « état » qui les protège contre l'arbitraire du pouvoir politique. En témoignent la pression constante du législateur, dès 1843, puis en 1850, puis en 1883 pour que les diverses administrations prennent des textes d'organisation de leurs services, précisant en particulier la structure de leurs emplois et les moyens d'y pourvoir et les multiples projets et propositions de lois qui ont été déposés devant les assemblées parlementaires, à partir de 1871, tendant plus largement à l'établissement d'un véritable statut des agents publics, applicable à l'ensemble des grandes administrations.

Bien avant 1946, la plupart des administrations s'étaient dotées, sous la pression déjà évoquée du législateur, de textes spécifiques réglementant l'organisation de leurs services, en particulier pour ce qui est de la structure des emplois, des procédés de recrutement (avec la généralisation du concours), du régime d'avancement (avec la systématisation des tableaux d'avancement), du licenciement (entouré de garanties disciplinaires précises, et souvent précédé du passage devant un conseil de discipline).

Diverses loi de portée générale avaient apporté des garanties à l'ensemble des agents publics : article 65 de la loi du 22 avril 1905 relatif à la communication du dossier ; article 34 de la loi du 28 février 1912 qui prohibe les promotions de fonctionnaires ne figurant pas au tableau d'avancement ; loi dite « Roustan » du 30 décembre 1921 sur le rapprochement des époux, mise en place par les lois du 22 août 1790 et du 13 mars 1853, puis plus largement par la loi du 14 avril 1924, d'un régime de pensions civiles au bénéfice des fonctionnaires.

La loi du 28 octobre 1919 s'était proposée d'apporter aux emplois communaux, des « garanties de stabilité », en particulier en imposant aux conseils municipaux l'obligation de déterminer « les règles concernant le recrutement, l'avancement et la discipline des titulaires des emplois municipaux » et en prévoyant un règlement type établi par le Conseil d'Etat, directement applicables en cas de carence de la commune. Ce règlement avait fait l'objet d'un décret du 10 mars 1920 et généralisé à l'échelon de la commune, le concours, le tableau d'avancement et le conseil de discipline.

Enfin le Conseil d'Etat avait par sa jurisprudence dégagé les grands principes de base applicables aux agents publics, qui seront repris par la loi de 1946 et fondent encore aujourd'hui notre régime de fonction publique : principe de la particularité du régime applicables aux agents publics, principe du caractère statutaire et réglementaire de ce régime et principe de carrière :

- Le principe de la particularité du régime applicable aux agents publics veut que ces agents soient soumis à des règles distinctes de celles applicables aux salariés du commerce et de l'industrie. Il repose sur l'idée que l'Etat, raison des caractéristiques de ses missions, n'est pas un employeur comme les autres et qu'il doit, dès lors, dans ses relations avec ses agents, être soustrait au régime de droit commune ;
- Le principe du caractère statutaire et réglementaire de ce régime veut qu'il soit déterminé de façon unilatérale par les autorités publiques, en raison du fait quels concepts de puissance publique et de service public s'opposeraient ;
- Le principe de la carrière a pour effet de ne pas lier les agents à emploi déterminé, mais de leur proposer de s'élever dans la hiérarchie au cours de leur carrière.

La loi du 19 octobre 1946 ajoutera à ces principes traditionnels celui de « participation », participation à l'organisation du service et à gestion des personnels, au travers des commissions administratives paritaires et les comités techniques paritaires. Muet sur le droit de grève – Il faudra attendre l'arrêt du Conseil d'Etat du 7 juillet 1950 – Dehaene – pour que le droit de grève soit explicitement reconnu aux agents publics, le statut apporte en outre la reconnaissance pleine et entière du droit syndical. L'ordonnance de 1959 se bornant, pour l'essentiel, à procéder au toilettage du statut de 1946.

I – Le statut général des fonctionnaires – Des principes et des évolutions

Traiter de la fonction publique, c'est aussi tenter de répondre à la question que posait Michel Crozier : « Comment les gens peuvent-ils travailler ensemble dans une organisation quelconque avec toutes les difficultés et tous les problèmes de coopération auxquels ils sont confrontés ? Autrement dit, pourquoi ça marche ? »

Et ce même auteur d'ajouter : « Il y un concept important dans la sociologie des organisations qui est celui de pouvoir. Le pouvoir en effet n'existe pas en soi. La relation de pouvoir ne s'établit que si les deux parties s'intègrent au moins temporairement dans un ensemble organisé ».

La fonction publique, c'est d'abord l'ensemble des fonctionnaires ; mais il faut y voir aussi une structure, un statut, une mission, un comportement et même un état d'esprit.

Le fonctionnaire est au service de l'Etat ou d'une organisation internationale. Cette mission – le service d'une personne publique – revêt un caractère spécifique en raison de l'importance des intérêts qui sont en cause et de la nature de la tâche à accomplir. Elle exige que soit attribuée à celui qui en est investi une situation particulière dans laquelle seront déterminés les rapports qui doivent s'établir entre l'entreprise administrative et l'agent, ainsi que l'ensemble d'obligations et de droits destinés à orienter l'activité de ce dernier.

En Europe, on a traditionnellement considéré les fonctionnaires comme des travailleurs distincts des autres. Les analyses sociologique et juridique les ont présentés comme des personnages à part, dotés d'un statut exceptionnel, ayant dans leur service des attitudes et des comportements originaux, soumis à une stricte autorité hiérarchique et titulaires de droits et d'obligations exorbitants.

Le statut des fonctionnaires se doit donc de contenir tous les éléments permettant de concilier ces différentes exigences.

L'ensemble constitué par les lois du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, des 11 janvier 1984 et 9 janvier 1986, respectivement applicables à la fonction publique de l'Etat, à la fonction publique territoriale et à la fonction publique hospitalière, constitue la base du statut général des fonctionnaires. Un des apports fondamentaux de ce statut consistant en son élargissement aux personnels des collectivités territoriales et de leurs établissements publics et aux personnels hospitaliers publics, selon une logique d'unité de la fonction publique. L'article 14 de la loi du 13 juillet 1983 érigeant la mobilité entre les trois fonctions publiques comme une garantie fondamentale de la carrière des fonctionnaires.

Je vous propose d'examiner plus avant le socle commun que constitue la loi du 13 juillet 1983, les aménagements dont elle a fait l'objet depuis cette date, pour importants qu'ils aient pu être, n'en ayant pas modifié l'esprit.

1 - Des garanties

C'est sans doute dans les principes généraux du droit dégagés par la jurisprudence du conseil d'Etat que ces textes puisent l'essentiel de leur substance, en ce qui concerne les garanties accordées aux fonctionnaires et se fondent, en ce qui concerne leurs obligations, sur les principes républicains.

Règles de droit non écrites, ayant valeur législative, selon la définition qu'en donnait le président Bouffandeau, les principes généraux du droit, issus d'une œuvre jurisprudentielle réalisée, notamment, pour des motifs supérieurs d'équité, afin d'assurer la sauvegarde des droits individuels des citoyens, s'imposant au pouvoir réglementaire et à l'autorité administrative, tant qu'ils n'ont pas été contredits par une disposition de loi positive, ont joué un rôle déterminant dans la construction de l'édifice statutaire.

Citons pêle-mêle : L'égalité entre candidats à un concours, entre candidats à un grade universitaire, entre fonctionnaires soumis à un même corps, ou entre agents de sexe différent, mais aussi, hors même du principe d'égalité, les principes des droits de la défense, de la liberté de conscience, du droit de grève, d'égal accès des citoyens aux fonctions publiques, du caractère contradictoire de la procédure ou l'obligation pour les collectivités publiques de couvrir leurs agents des condamnations civiles prononcées contre eux alors qu'aucune faute personnelle ne leur est imputable. Certains de ces principes, tel le principe des droits de la défense, ayant d'ailleurs été élevés au rang de principes de valeur constitutionnelle.

Au terme de la loi du 13 juillet 1983 sont également reconnus aux fonctionnaires, la liberté d'opinion, l'égalité des sexes, la protection contre le harcèlement sexuel ou moral, l'égalité de traitement à l'égard des travailleurs handicapés, les garanties accordées aux d'un mandat électif, la protection contre les discriminations, le droit syndical, le droit pour les syndicats de participer aux négociations concernant l'organisation et fonctionnement du service public, le droit de grève, le droit à la formation, le droit à la protection à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions, le droit au déroulement de carrière. Ces garanties étant déclinées dans les autres titres du statut général.

Ces droits et garanties ont toutefois un corollaire ; citoyen au service de l'Etat et des citoyens, agissant dans le cadre de son statut, le fonctionnaire est, dans le cadre de ses fonctions astreint à des obligations et un comportement qui ne doivent pas, sous peine de sanction, porter atteinte au bon fonctionnement de l'administration et, par voie de conséquence, du service public, car, comme l'affirmait Maurice Druon, « Tout privilège » ou toute garantie ou avantage conçu comme tel, « qui cesse d'être la contrepartie d'un service rendu à la collectivité finit pas détruire ceux qui le détiennent » ;

2 - Des obligations

Les articles 25 et 28 de la loi du 13 juillet 1983 contiennent sans doute les règles indispensables au fonctionnement de toute organisation, le premier énonçant que, sauf exception, « Les fonctionnaires et agents non titulaires de droit public consacrent l'intégralité de leur activité professionnelle aux tâches qui leur sont confiées » et « ne peuvent exercer à titre professionnel une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit » et le second que « tout fonctionnaire, quel que soit son rang dans la hiérarchie, est responsable de l'exécution des tâches qui lui sont confiées » et « doit se conformer aux instructions de son supérieur hiérarchique, sauf dans le cas où l'ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public. Il n'est dégagé d'aucune des responsabilités qui lui incombent par la responsabilité propre de ses subordonnés ».

S'y ajoutent :

L'obligation de neutralité qui s'impose à tout agent collaborant au service public et qui constitue une prolongation du principe général de neutralité-laïcité qui régit le fonctionnement des services publics. Il convient ainsi que le comportement de l'agent soit entièrement indépendant de que peuvent être ses opinions politiques, philosophiques ou religieuses, que celui-ci ne les exprime pas et ne pratique, à raison desdites opinions, aucune discrimination entre les usagers du service public.

Dans un avis du 3 mai 2000 – Mlle Marteaux – le Conseil d'Etat – rappelait d'ailleurs que le principe de liberté de conscience ainsi que celui de la laïcité de l'Etat et de neutralité s'appliquaient à l'ensemble des services publics, lesdits principes faisant obstacle à ce que l'agent, qu'il soit ou non chargé de fonctions d'enseignement, dispose dans le cadre du service public du droit de manifester ses croyances religieuses.

L'obligation de discrétion professionnelle, qui est instituée dans l'intérêt du service, pour protéger les secrets de l'administration dont la divulgation pourrait nuire au bon accomplissement de ses tâches, qu'il convient de distinguer de l'obligation de réserve, cette dernière imposant de la retenue dans l'extériorisation des opinions. Le secret professionnel est quant à lui destiné à protéger les secrets des particuliers.

Enfin, rien qu'elle ne figure pas dans le statut général, il ne fait guère de doute que l'obligation de moralité figure au nombre de celles qui pèsent sur les fonctionnaires. Ceux-ci sont ainsi soumis, selon la formule consacrée, à une obligation de bonne vie et mœurs », leur comportement dans leur vie privée ne devant, eu égard à la nature de leurs fonctions, pas porter atteinte à la dignité de la fonction publique et au bon renom de l'administration.

B. Des évolutions.

Il ne s'agit pas là d'établir un catalogue des réformes, modifications ou simples amodiations apportées au statut général des fonctionnaires, mais de mettre en lumière les évolutions, qui pour certaines d'entre elles peuvent présenter un caractère positif, nous en avons retenu deux, et pour d'autres, nous en avons retenu une, le caractère d'une dérive.

1 - Des évolutions positives :

☞ Le protocole d'accord sur la formation professionnelle tout au long de la vie, conclu le 21 novembre 2006 avec trois organisations syndicales représentatives, est entré en application en 2007 et transpose dans la fonction publique le droit individuel à la formation, déjà en vigueur dans le secteur privé, introduit la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle, la possibilité d'une validation de tels acquis ayant été ouverte par la loi du 17 janvier 2002, prévoit le renforcement du rôle des acteurs de la formation, une meilleure insertion des actions de formation dans les parcours professionnels et la prise en compte de l'expérience dans le déroulement et le déroulement de carrière.

Cette accord, tant par la méthode utilisée du recours préalable à la négociation collective que par son contenu nous semble pouvoir, sans méconnaître le principe déjà cité d'égalité figurant à l'article 6 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, préfigurer ce que pourrait être une réforme de l'accès à la fonction publique et s'inscrire dans une démarche d'évolution et d'accompagnement des agents publics, dans une tendance désormais affirmée de maintien en activité au-delà de l'âge de 60 ans, dont on peut toutefois regretter qu'elle n'est pas été réellement étendue, dans un souci d'équité, à toutes les forces vives de la nation,.

☞ La loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique place la gestion des ressources humaines au cœur de la réforme de la fonction publique. Ce texte, dont on ne peut affirmer qu'il a modifié l'esprit de la loi du 13 juillet 1983, lui a toutefois, en explorant les différents possibles de la mobilité et en facilitant la mise en oeuvre, insufflé une portée incitative et expérimentale. Des notions statutaires telles que le détachement, l'intégration, la mise à disposition ont été revisitées et des opportunités nouvelles offertes aux fonctionnaires, en particulier la possibilité de cumuler plusieurs emplois permanents à temps non complet relevant des administrations de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements hospitaliers, dans la limite d'un équivalent temps plein.

N'ignorant pas les difficultés d'ordre familiale que peut générer la mobilité géographique, celle-ci, devant, lorsque, dans l'intérêt du service, elle s'avère indispensable, être préparée et accompagnée, il nous semble que la mobilité professionnelle, que par commodité nous nommerons « mobilité des métiers », peut être de nature à permettre l'enrichissement personnel des agents qui souhaite s'y engager dans le cadre d'un projet réfléchi car comme l'écrivait Winston Churchill, sous forme de boutade, « Pour s'améliorer, il faut changer. Donc, pour être parfait, il faut avoir changé souvent ».

2 - Une dérive

Avant de brosser un rapide tableau des enjeux et des perspectives de la fonction publique, nous souhaitons appeler votre attention sur la dérive que constitue la « systématisation du recours au contrat ».

Inévitable pour faire face à certains besoins, remplacement de courtes durée, brèves vacances d'emplois, besoins occasionnels ou saisonniers, et, il ne viendrait, aujourd'hui à l'esprit de personne de douter de l'utilité du recours au contrat. Celui-ci permet, en outre, de faciliter

l'accès des handicapés aux emplois publics (on citera pour mémoire, les décrets des 25 août 1995, 10 décembre 1996 et 25 février 1997), mais également, quand ces conditions sont véritablement réunies, d'assurer la continuité du service public lorsqu'il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes, ou pour les niveaux de la catégorie A, (...) lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifie.

Rappelons cependant que la fonction publique française repose sur un principe de carrière qui a pour effet de ne pas lier les agents à un emploi déterminé, mais de leur proposer de s'élever dans la hiérarchie par différence avec les règles applicables dans les fonctions publiques d'emploi, où les agents sont recrutés pour occuper un emploi déterminé et ne peuvent prétendre à un autre emploi, que si, à l'égal d'autres candidats intéressés n'appartenant pas déjà à l'administration, ils manifestent des aptitudes spécifiques à cet emploi.

Transposition de l'article 6 déjà cité de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, au terme duquel « (...) Tous les citoyens étant égaux à ses yeux (il s'agit bien sur de la loi) sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité et sans autre distinction que celle de leur vertu et de leurs talents, l'article 16 de la loi du 13 juillet 1983 disposant que : « Les fonctionnaires sont recrutés par concours sauf dérogations prévues par la loi » ;

Des dérogations il est question aux articles 4 de la loi du 11 janvier 1984, 3 de la loi du 26 janvier 1984 et 9 et 9-1 de la loi du 9 janvier 1986, qui toutes fixent les hypothèses et les conditions du recours aux agents non titulaires.

On s'étonnera, dès lors, du recours quasi-systématique aux agents contractuels, dont nous ne doutons pas qu'ils aient tous été recrutés selon leur capacité et sans autre distinction que celle de leur vertu et de leurs talents, et plus encore des pratiques désormais répandues au sein de certaines administrations de notation et d'avancement de grade de ces mêmes agents selon des grilles et des critères préétablis, voire même de l'existence de pseudo-statuts des agents non titulaires, ce qui, convenons en, constitue un non sens juridique.

Le Conseil d'Etat se penchant sur cette question affirmait d'ailleurs : « Il faut reconnaître la prolifération durable dans l'administration, outre d'agents purement précaires », vacataires et auxiliaires recrutés hors de toute cadre légal, « de contractuels à durée déterminée auxquels il a été fait appel pour des raisons qui sont loin de toutes correspondre aux exigences du statut à cet égard » et de poursuivre, « trop souvent, les agents contractuels ne sont là que comme variables d'ajustement, parce que l'on pas su anticiper les besoins, ou par commodité, sinon même, dans telle ou telle collectivité, par faveur (...) ».

Il nous semble regrettable qu'une véritable réflexion n'ait pas été réellement engagée, permettant l'adaptation du statut aux réalités, tout en préservant certains principes, et plus regrettable encore que, sous la pression des organisations représentatives du personnel, soient adoptées périodiquement des lois de résorption de l'emploi précaire (loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996 - loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001) qui dénaturent les modalités d'accès à la fonction publique, nuisent aux principes précités et sont génératrices d'inégalités, les agents contractuels intégrés bénéficiant fréquemment du maintien d'indices conséquents qui leur ont été octroyés et que les fonctionnaires issus du concours ne peuvent atteindre qu'après de nombreuses années d'avancement.

Convient-il dès lors de distinguer au sein de la République un mérite par nature d'un mérite par labour ?

Vous l'aurez compris, il ne nous semble pas que la recherche de l'indispensable souplesse doive induire la tentation du grand écart.

II – Enjeux et perspectives

« Le régime de la fonction publique, tel que défini, dans la continuité des règles progressivement dégagées depuis le début de la 3^{ème} République, par les statuts successifs de 1946, 1959 et 1983, avait pour objectifs principaux d'instituer en France une fonction publique intègre, compétente et non politisée, c'est-à-dire loyale à l'égard des pouvoirs publics, tout en étant à l'abri des pressions politiques ou partisans. Ce résultat doit sans aucun doute être regardé comme atteint, même si des nuances d'appréciation peuvent être apportées sur certains points. (...).

Cela témoigne de la pertinence des grandes règles conçues pour atteindre lesdits objectifs, qu'il s'agisse de celles destinées à garantir l'impartialité dans l'accès à la fonction publique ou dans le déroulement de carrières, ou de celles définissant les principaux droits et obligations des agents.

Cet acquis de la fonction publique doit être préservé. Pour autant, il ne suffit pas à lui-seul à résumer les enjeux auxquels celle-ci doit faire face pour l'avenir. (...) Enjeux de tous ordres, représentations culturelles, contraintes d'ordre technique, évolution de l'environnement juridique ».

La réforme de l'Etat est, en effet, devenue une priorité politique et modifie en profondeur le système de la fonction publique, cette dernière constituant l'un des milieux sociaux et professionnels les plus contestés, surtout en période de crise et le fait d'y appartenir évoquant l'idée d'un privilège économique, mais aussi celle d'une différence.

Mais la fonction publique doit également répondre aux critiques qui lui sont adressées et faire face aux maux communs des administrations.

Maintes fois jalouée, brocardée et vilipendée, l'herbe n'est t'elle pas toujours plus verte dans le pré du voisin, la fonction publique l'a été et l'est encore. Georges Clémenceau n'affirmait-il pas que l' « escalier d'un ministère est un endroit où des gens qui arrivent en retard, croisent des gens qui partent en avance » ou que « La France est un pays extrêmement fertile : on y plante des fonctionnaires et il y pousse des impôts », Coluche, volontiers provocateur, lui emboitant le pas et affirmant « Mon père était fonctionnaire et ma mère ne travaillait pas non plus ».

Les chiens aboient la caravane passe.

Enfin, remarquablement décrite et analysée par Gustave Peiser, qui la voit, notamment, comme un substitut aux dysfonctionnements des organismes décisionnels et, notamment, du politique, la nature ayant horreur du vide, et par Michel Crozier dans un de ses ouvrages, la bureaucratie est sans doute un des écueils majeurs auquel sont confrontés les administrations et, par voie de conséquence, la fonction publique. Celle-ci se définit comme le pouvoir abusif des bureaux qui se manifeste par l'anonymat, la concentration et le formalisme réglementaire, ou est souvent identifiée à un corps de fonctionnaires hiérarchisé, souvent considéré comme pesant, lent et routinier, s'assurant la maîtrise d'un pouvoir politique centralisé et finissant par former une classe dominante.

A - Des enjeux

Dès 1983, le Conseil d'Etat résumait ainsi les trois enjeux auxquels devrait faire face la fonction publique :

☛ Faire preuve d'une efficacité accrue et pour cela prendre la mesure des critiques formulées ;

Soulignant, en premier lieu, l'effort de modernisation conduit dans fonction publique, par le recours aux nouvelles technologies de l'information et de la communication, par la simplification des procédures, par l'attention à la qualité du service et l'implication personnelle et la conscience professionnelle de la très grande masse des agents publics, le Conseil d'Etat regrettait toutefois, nous citons : « le fréquent défaut de prise en compte des attentes des usagers dans leur diversité selon les milieux et les personnes, la persistance de délais excessifs de réponse ou de traitement des dossiers, l'inadéquation ou le non respect des horaires (...) » manquements auxquels il convenait d'ajouter « les réticences et freins individuellement ou collectivement opposés à l'adaptation des ressources et des organisations aux missions à accomplir, souvent motivés par le simple refus de renoncer à des positions acquises », fin de citation.

Saluant, en deuxième lieu, les transformations intervenues au sein de la fonction publique, en raison notamment des transferts de compétences opérés entre l'Etat et les collectivités territoriales, du changement de statut de certaines institutions et des restructurations conduites dans le secteur de la défense, le Conseil d'Etat déplorait une évolution lente, sans, nous citons, « remise en cause en profondeur de ses méthodes, des structures ou même de ses habitudes ».

Précisant, enfin, qu'il serait erroné d'en attribuer la seule responsabilité au comportement des agents ou de leur syndicats, la faiblesse de l'Etat-employeur étant également en cause, le Conseil d'Etat faisait également mention d'une troisième critique, fréquemment formulée à l'encontre des fonctionnaires, celle du corporatisme, la fonction publique fonctionnant, nous citons « dans l'intérêt dominant de ses membres et non dans celui du service ».

Faire face au renouvellement démographique, pour tenter de concilier la survenance des « classes creuses » et les exigences d'un service public rénové et, pour cela, mettre en place une véritable « gestion des emplois et des compétences »;

Admettre, enfin, que la capacité concurrentielle de la France dépend autant de la performance de ses services publics que de maîtrise de l'évolution des dépenses publiques, la confrontation du secteur public non marchand à la concurrence internationale ayant déjà été mise en exergue par le Conseil d'Etat dans son rapport public 2002 sur le thème « collectivités publiques et concurrence ».

☛ La fonction publique est une entreprise de personnel ; sa richesse essentielle réside dans les hommes et les femmes qui la composent, leurs motivations, leurs compétences, leur motivation leur efficacité... La gestion des agents publics devrait être donc être entièrement tournée vers le renforcement de ces atouts. C'est là, vous l'aurez compris, le second enjeu de la fonction publique, qui consiste en une meilleure organisation des ses règles d'organisation aux exigences de la gestion des ressources humaines.

Il est, en effet, fréquemment reproché à la gestion des agents publics de présenter un caractère bureaucratique, d'être peu anticipatrice, exagérément égalitariste, de faire une utilisation désordonnée des souplesse de la flexibilité externe, les causes de cet état de fait résidant dans

une dérive coutumière par rapport aux textes, des raisons d'ordre statutaire et organisationnel (dispositif réglementaire pesant, organisation centralisée du pouvoir de gestion diluant les responsabilités) et une structuration de la gestion des fonctionnaires en corps cloisonnés et trop nombreux.

☛ Le troisième enjeu auquel est confrontée la fonction publique est celui de la conciliation du droit de la fonction publique avec d'autres branches du droit.

✓ Avec le droit communautaire bien entendu et, notamment, le principe de la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté. La Cour de justice de justice des communautés européennes ayant dans sa jurisprudence, précisé la portée du principe susmentionné et œuvré dans le sens d'un élargissement de l'accès pour les travailleurs communautaires aux fonctions publiques nationales.

Citons ainsi la directive du 12 juin 1989 concernant la mise en œuvre des mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail, la directive du Conseil du 28 juin 1999 visant à mettre en œuvre l'accord cadre sur le travail à durée déterminée conclu le 18 mars 1999 entre les organisations interprofessionnelles à vocation générale et bien que dépourvues de portée juridique l'article 28 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et la Charte de droits sociaux fondamentaux des travailleurs.

Toutes normes qui, d'ores et déjà, transposées en droit français ont fortement influencé le statut des agents publics,

✓ Avec le droit budgétaire, la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, autrement dénommée LOLF. Si cette loi ne modifie en aucune façon par elle-même le droit de la fonction publique, elle n'est, toutefois, pas sans conséquence sur la gestion des effectifs, des emplois et des compétences des fonctionnaires de l'Etat, mais également sur leur recrutement.

La dite loi se propose, en effet de faire passer la gestion de l'Etat d'une logique de moyens à une logique d'objectifs et de résultats, en l'orientant vers la recherche de l'efficacité et la mesure de la performance.

✓ Enfin on ne peut que s'interroger sur les influences réciproques entre le droit de la fonction publique et le droit du travail, le Conseil d'Etat ayant déjà été conduit à faire, un certain nombre de fois, dans la solution de litiges en matière de fonction publique, de principes généraux du droit du travail dont, selon la formule consacrée, « s'inspire telle ou telle disposition du Code du travail.

Dans le « Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique » issus de la consultation organisée en 2007 et 2008, à l'initiative du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique et du secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique, et des travaux réalisés sous l'égide du président Silicani, ces mêmes enjeux sont d'ailleurs ainsi exprimés :

- 1 – Une fonction publique plus ouverte ;
- 2 – Une fonction publique plus à l'écoute des usagers ;
- 3 – Une fonction publique performante et mieux gérée ;
- 4 – Une fonction publique permettant des parcours professionnels au sein de ses trois composantes, que sont l'Etat, les collectivités territoriales et les hôpitaux, une mobilité facilitée et encouragée ;
- 5 – Une fonction publique aux valeurs et aux principes d'action communs.

B – Des perspectives

Six grandes orientations stratégiques et quarante propositions ont été retenues par les auteurs de ce rapport, qui nous semblent répondre à l'ambition de selon Marcel Gauchet, philosophe et grand témoin du débat organisé, d'assurer le « réarmement intellectuel » de la fonction publique, pour faire des services publics et de la fonction publique des atouts pour la France.

- 1 – Préciser, diffuser et faire vivre les valeurs du service public et de la fonction publique ;
 - ✓ En établissant une charte des valeurs du service public et de la fonction publique ;
 - ✓ En conduisant un plan d'actions concrètes pour rendre ces valeurs effectives ;
 - ✓ En constituant une commission nationale des valeurs du service public et de la fonction publique ;
- 2 – Clarifier les objectifs et les missions du service public ;
 - ✓ En conservant un champ large au service public ;
 - ✓ En renforçant les fonctions de régulation de l'Etat ;
 - ✓ En recourant à une externalisation maîtriser de certaines tâches ;
- 3 – Refonder et simplifier l'organisation statutaire générale ;
 - ✓ En construisant une fonction publique de métiers ;
 - ✓ En remplissant les 700 unités statutaires de la fonction publique de l'Etat par une cinquantaine de cadres statutaires regroupés en sept filières professionnelle ;
- 4 – Redéfinir la place et la nature du contrat pour en faire un meilleur usage ;
 - ✓ En développement des règles de gestion communes pour les agents contractuels et les agents titulaires ;
 - ✓ En mettant en œuvre des règles claires de recours, à titre principal, au statut et, à titre complémentaire, au contrat ;
 - ✓ En facilitant les voies de passage entre statut et contrat ;
 - ✓ En négociant de véritables accords collectifs dans la fonction publique ;
- 5 – Rendre plus attractive et plus mobile la carrière des agents des trois fonctions publiques et permettre une véritable gestion des ressources humaines des collectivités publiques ;
 - ✓ En procédant à une analyse prévisionnelle des besoins en compétences et identifier en amont les viviers potentiels de recrutement ;
 - ✓ En professionnalisant les modes de recrutement en privilégiant les compétences plutôt que les connaissances et en diversifiant la composition des jurys de concours ;
 - ✓ En créant un véritable marché de l'emploi public en mettant en place une « bourse de l'emploi public » sur internet qui recensera l'ensemble des postes vacants et sur laquelle les agents pourront mettre en ligne leur C.V ;
 - ✓ En affectant chaque agent sur son poste dans le cadre d'une convention précisant notamment les missions, leur durée et la part fonctionnelle de la rémunération ;
 - ✓ En remplaçant la notation par une évaluation devenant l'élément central de l'évolution de carrière d'un agent, notamment sa promotion ;
 - ✓ En distinguant, dans la rémunération des agents, une composante liée au grade, donc à son niveau de qualification et d'ancienneté, et une composante liée à l'emploi, dont une part variable sera liée aux résultats appréciés dans le cadre de l'évaluation ;
- 6 – Renforcer le pilotage général ce la fonction publique ;
 - ✓ En accroissant le rôle de la fonction ressources humaines dans la fonction publique ;
 - ✓ En définissant le statut d'employeur public.

Tout un programme et un vaste chantier en perspective.

Conclusion

Puisque de changement il a été question, j'emprunterai à Francis Blanche les derniers mots de cette intervention.

Sur un mode burlesque et néanmoins aigre doux, celui-ci n'affirmait-il pas, en effet que :
« Face au monde qui change, il vaut mieux penser le changement que changer le pansement ».