

N° 322

---

S É N A T

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1982-1983.

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 18 mai 1983.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1) sur la fonction publique.*

Par M. Daniel HOEFFEL,

Sénateur.

---

---

(1) *Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; Pierre Carous, Louis Virapoullé, Paul Girod, Félix Ciccolini, vice-présidents ; Charles Lederran, Roland du Luart, Pierre Salvi, Lionel Cherrier, secrétaires ; Alphonse Arzel, Germain Authié, Marc Bécam, Mme Geneviève Le Bellegou-Bégin, MM. Roger Boileau, Philippe de Bourgoing, Raymond Bouvier, Michel Charasse, François Collet, Charles de Cuttoli, Etienne Dailly, Michel Darras, Michel Dreyfus-Schmidt, Jacques Eberhard, Edgar Faure, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Daniel Hoeffel, Jean Ooghe, Guy Petit, Hubert Peyou, Paul Pillet, Roger Romani, Marcel Rudloff, Pierre Schiélé, Franck Sérusclat, Edgar Tailhades, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon.*

---

Fonctionnaires et agents publics. — Examens et concours - Fonction publique.

## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	3
<b>I. — L'état de la Fonction publique française</b> .....	4
<b>A. — La place de la Fonction publique dans la société française</b> .....	4
1) L'évolution et la répartition des effectifs dans la Fonction publique d'Etat .....	4
2) Le poids budgétaire de la Fonction publique .....	7
<b>B. — Les principes fondamentaux de la Fonction publique</b> .....	7
1) Le principe de « l'indépendance de l'agent public » .....	8
2) Le principe de la qualité de la Fonction publique française .....	11
<b>II. — La nécessaire adaptation de la Fonction publique</b> .....	15
<b>A. — Les critiques adressées à l'encontre de la Fonction publique</b> .....	15
1) La Fonction publique constitue un ensemble considéré comme privilégié .....	15
2) Une Fonction publique cloisonnée .....	17
3) Une Fonction publique menacée de politisation .....	18
<b>B. — Les orientations de l'évolution</b> .....	20
1) Le principe d'une réorganisation de la Fonction publique territoriale .....	20
2) L'adaptation aux exigences de notre société .....	21
<b>CONCLUSION</b> .....	24

## **INTRODUCTION**

**A l'heure où le Parlement s'apprête à examiner un certain nombre de textes visant à modifier très sensiblement les dispositions statutaires régissant notre Administration, tant au niveau de l'Etat qu'au niveau des collectivités locales, votre Rapporteur a estimé qu'il était particulièrement opportun de faire le point sur ce qui lui est apparu comme les éléments essentiels d'une fonction publique française attachée à ses traditions républicaines, mais ouverte sur l'avenir.**

**C'est ainsi qu'après avoir évoqué la situation de la Fonction publique dans la société française d'aujourd'hui - place dans la population active du pays, rouage essentiel de l'Etat - votre Rapporteur soulignera que notre Administration repose sur deux principes fondamentaux qu'il conviendrait de considérer comme intangibles : le principe de l'indépendance de l'agent public et le principe de la qualité de la Fonction publique française.**

**Sans méconnaître les critiques communément adressées à notre Administration, il sera fait état des nécessaires mutations que commandent l'idée de décentralisation et le progrès technique. Votre Rapporteur s'attachera, ensuite, à démontrer que toute réforme se doit d'éviter certains écueils essentiels sous peine de remettre en cause les grands principes de la Fonction publique française.**

## I. — L'ÉTAT DE LA FONCTION PUBLIQUE FRANÇAISE

### A. — La place de la Fonction publique dans la société française

La Fonction publique française constitue aujourd'hui un édifice considérable tant du point de vue de ses effectifs que de celui de son poids spécifique dans les dépenses de la Nation ; il convient, d'ailleurs, d'opérer certaines distinctions au sein de ce qui est considéré, d'une façon générale, comme le « secteur public » : en effet, les effectifs de la Fonction publique, stricto sensu, représentent un peu plus du tiers du secteur public qui occupe lui-même plus d'un salarié sur trois.

Les personnels des collectivités locales, des établissements publics et des entreprises publiques peuvent aussi être considérés comme des agents publics quand bien même leur situation juridique diffère notablement de celle des fonctionnaires titulaires des administrations de l'Etat.

#### 1. — *L'évolution et la répartition des effectifs dans la fonction publique d'État.*

Au mois de janvier 1982, on comptait 2 millions 508 000 fonctionnaires dans les administrations de l'Etat (y compris les personnels militaires) ; les établissements publics nationaux employaient au mois de mai 1978 (seule date de référence actuellement utilisable) 142 000 agents. L'ensemble des agents de l'Etat et des établissements publics nationaux constituent ainsi plus de 12 % de la population active actuellement titulaire d'un emploi et près de 15 % de l'ensemble des salariés en France. Les collectivités territoriales (régions, départements, communes et établissements publics locaux) employaient, quant à elles 1 million 423 000 agents.

Les services publics et les entreprises publiques qui existaient avant les dernières nationalisations du mois de février 1982 occupent environ 1 million 290 000 agents : quant aux sociétés récemment natio-

nalisées, elles totalisent un effectif de 674 000 personnes. Ainsi l'ensemble des services et entreprises publics emploie actuellement près de 2 millions de personnes.

Le secteur public au sens large (Fonction publique d'Etat, collectivités territoriales, établissements publics nationaux et locaux, entreprises publiques) est donc servi par environ 6 millions de personnes, ce qui constitue, par rapport à la population active, un peu plus d'un salarié sur trois. Il n'est pas inutile de mettre l'accent sur l'importance du nombre des salariés qui, en France, dépendent, à des degrés divers, des décisions de l'Etat, tant en ce qui concerne la fixation de leur traitement que de celle de leurs conditions de travail en général.

Pour mémoire, on observera que les fonctionnaires de l'Etat étaient 494 000 à la veille de la première guerre mondiale. D'une manière générale, c'est un fait reconnu que les effectifs de la Fonction publique ont crû à un rythme supérieur à celui de la population active globale.

Comment les fonctionnaires civils titulaires de l'Etat — à l'exclusion des agents des établissements publics nationaux — se répartissent-ils dans les différents départements ministériels ?

Au 1er janvier 1982, c'est l'Education nationale qui devance largement les autres secteurs sur le plan des effectifs avec 840 939 agents ; en second lieu, se place l'administration des Postes et Télécommunications avec un effectif correspondant à la moitié de celui de l'Education nationale, soit 423 969 agents ; vient ensuite l'administration de l'Economie et des Finances avec un effectif nettement inférieur de 173 089 agents ; l'administration de l'Intérieur et de la Décentralisation se situe au quatrième rang, avec 135 152 agents ; peuvent être encore cités, par ordre d'effectifs décroissants, l'administration de l'Urbanisme et du Logement (70 552 agents), la Justice (41 178 agents), la Défense (32 305 agents), le Travail et la Santé (22 328 agents), l'Agriculture (19 193 agents), les Affaires étrangères (12 970 agents), les transports (10 989 agents), puis la Culture, la Coopération, les Anciens Combattants, etc.

On signalera que d'une manière générale la prise en compte des non-titulaires et des ouvriers des administrations civiles de l'Etat ne modifie pas la classification qui vient d'être évoquée.

Votre Rapporteur a estimé utile de rappeler ces chiffres pour bien marquer la place respective des différents secteurs ministériels dans la Fonction publique d'Etat ; ces statistiques font ainsi apparaître que

**L'Education nationale occupe environ la moitié des effectifs civils de fonctionnaires, les Postes et Télécommunications le quart, l'Economie et les Finances un peu moins de 10 %.**

Comme chacun le sait, la Fonction publique d'Etat est composée d'un très grand nombre de corps de fonctionnaires titulaires (on en a dénombré récemment près de 800), comportant quatre catégories hiérarchiques, les catégories A, B, C, D. On soulignera tout d'abord la haute qualification de l'Administration française par rapport à l'ensemble de la population active ; près de 60 % des fonctionnaires titulaires de l'Etat appartiennent en effet aux catégories hiérarchiques A et B accessibles par concours nécessitant respectivement (en faisant abstraction de la promotion interne), un diplôme de l'enseignement supérieur ou le baccalauréat. Dans son rapport sur l'état de la Fonction publique en 1982, le Secrétariat d'Etat à la Fonction publique et aux réformes administratives signale qu'en 1975 la population active française ne comptait que 17 % de bacheliers ; même en excluant l'Education nationale, qui comporte, par définition, une proportion particulièrement élevée de diplômés, le pourcentage de fonctionnaires bacheliers ou diplômés atteint près de 38 %. La catégorie hiérarchique est particulièrement importante dans le secteur de l'Urbanisme et du Logement (près de 75 % des effectifs de cette administration), dans l'administration de l'Intérieur (près de 74 % des effectifs), celle des Postes et Télécommunications (plus de 61 % des effectifs), et celle de l'Economie et des Finances (plus de 52 % des effectifs).

On indiquera également que 73,5 % des effectifs de la catégorie A sont à l'Education nationale, 7,4 % aux Postes et Télécommunications, 6,7 % à l'Economie et aux Finances ; 59,5 % de la catégorie B sont employés à l'Education nationale, 20,5 % aux Postes et Télécommunications, 7 % à l'Economie et aux Finances, 3,8 % à l'Intérieur ; 41,3 % des effectifs de la catégorie C sont aux Postes et Télécommunications, 15,8 % à l'Intérieur, 14,4 % à l'Economie et aux Finances, 8,3 % à l'Urbanisme et au Logement, 3,6 % à la Justice ; enfin, 67,7 % des effectifs de la catégorie D sont à l'Education nationale, 8 % à l'Economie et aux Finances, 5,5 % aux Postes et Télécommunications, 5,1 % à l'Intérieur, 2 % à l'Urbanisme et au Logement et 1,5 % à la Justice, etc.

Cette répartition date du 1er janvier 1982 et ne semble pas s'être infléchie depuis lors.

## **2. — *Le poids budgétaire de la Fonction publique.***

Le poids budgétaire de la Fonction publique d'Etat est à la mesure de l'importance de ses effectifs, c'est-à-dire considérable. Il conviendra de distinguer au demeurant dans les dépenses budgétaires liées à la Fonction publique les frais de personnel (plus de 80 % du total) et les autres dépenses que constituent les provisions, les impôts et taxes, certains services tels que les frais de déplacement, un certain nombre d'opérations d'assistance et de répartition (anciens combattants) ainsi que les subventions à l'enseignement privé.

Le budget de l'Etat, après consolidation, s'élevait en 1982 à près de 957 milliards de francs.

L'ensemble des dépenses liées à la Fonction publique constituent, à elles seules, en 1982, 40,8 % du budget de l'Etat. Les seules dépenses afférentes aux traitements, retraites et charges sociales représentent près de 35 % du budget.

En valeur absolue, les dépenses liées à la Fonction publique se sont élevés à 390,649 milliards de francs ; il n'est pas inutile d'observer que cette somme se décompose en dépenses indexées, à raison de 351,216 milliards de francs (près de 90 % du total) et dépenses non indexées pour un montant relativement modeste de 39,433 milliards de francs. Ces chiffres permettent de constater que l'augmentation de 1 % seulement du point de l'indice de la grille servant de référence au traitement des fonctionnaires entraîne une dépense supplémentaire de 3,512 milliards de francs, puisque la valeur du point d'indice commande l'évolution de la masse des dépenses indexées.

### **B. — Les principes fondamentaux de la Fonction publique**

La Fonction publique française repose sur deux principes fondamentaux qu'il convient de considérer comme intangibles : le principe de l'indépendance de l'agent public et le principe de la qualité de la Fonction publique.

### 1. — *Le principe de « l'indépendance de l'agent public »*

- A première vue, la notion d'indépendance, quand il s'agit de Fonction publique, peut paraître surprenante ; en effet, le Gouvernement dispose de l'Administration, comme le précise l'alinéa 2 de l'article 20 de notre Constitution ; les fonctionnaires sont d'autre part soumis à la règle de la subordination hiérarchique qui s'exprime aujourd'hui par une certaine combinaison de pouvoir discrétionnaire et de pouvoir lié exercée par les autorités administratives sur leurs subordonnés compte tenu des nécessités ou de l'intérêt des services concernés ; la faculté pour le Gouvernement de nommer et de révoquer librement les titulaires d'un certain nombre d'emplois supérieurs dont la nature suppose un dévouement et un loyalisme qui vont au-delà de ceux dont doivent faire preuve tous les fonctionnaires à l'égard des institutions de la République, ne doit pas non plus être remise en cause ; il reste que la conception moderne de la Fonction publique, considérée fondamentalement comme un ensemble de compétences légales devant être exercées par leurs titulaires dans l'intérêt général s'accorde du principe général de l'indépendance de l'agent public.

Ce principe est même un des piliers de notre Fonction publique française, garant de sa solidité, de sa neutralité et de sa loyauté.

Le principe de l'indépendance de l'agent public est d'ailleurs aujourd'hui reconnu ; dans le rapport sur l'état de la Fonction publique en 1982, établi par le Secrétariat d'Etat à la Fonction publique et aux réformes administratives, on peut lire :

« Le second principe est celui de l'indépendance de l'agent public. Il repose sur le thème dit « de la carrière » qui s'oppose au système dit de « l'emploi » ou « des dépouilles » pratiqué dans certains pays étrangers, comme les Etats-Unis d'Amérique. Cette distinction est indispensable pour protéger le fonctionnaire des pressions du pouvoir politique, des vicissitudes affectant les structures administratives ou des aléas qui peuvent marquer la vie professionnelle d'un agent public. Ce principe est celui retenu par le Statut général des fonctionnaires de 1946 qui demeure à cet égard la référence majeure ; il résulte également d'une jurisprudence constante du Conseil d'Etat. Il s'agit bien d'un principe de caractère général en tant qu'il s'applique aussi bien aux catégories dites d'exécution qu'à celles dites d'encadrement et qu'il concerne aussi bien les agents des administrations centrales que ceux qui exercent leur activité dans les collectivités territoriales. »

- En France, l'indépendance de l'agent public est, en effet, garantie par l'existence d'un statut général et par la notion de carrière.

Le premier fixé par la loi du 19 octobre 1946 réaffirmée et renforcée par l'ordonnance du 4 février 1959, organise, sur le plan législatif, un système de droits et garanties communs à la plupart des fonctionnaires.

Il met notamment en œuvre un régime de sanctions aux manquements aux obligations générales des agents publics : obligation d'obéissance hiérarchique, de désintéressement, de discrétion professionnelle, de consacrer tout son temps à sa fonction, etc.

Si le fait de savoir si tel acte présente un caractère de nature à justifier une sanction disciplinaire relève, dans un premier temps, de l'appréciation de l'autorité administrative, l'ensemble des sanctions font l'objet d'une énumération légale et la procédure disciplinaire elle-même (intervention des commissions administratives paritaires, règle de la communication du dossier et de la motivation des sanctions, organisation de recours, dérogations...) est enfermée dans un certain nombre de règles protégeant l'agent contre tout risque d'arbitraire ou, inversement, de favoritisme.

- Mais c'est aussi et peut-être surtout la notion de carrière qui permet à l'agent public de voir son indépendance reconnue et consacrée par le Conseil constitutionnel sur le fondement de grands principes républicains ; ces principes sont essentiellement au nombre de deux et sanctionnent toute violation législative de l'égalité des citoyens devant la loi au moment de l'entrée dans la carrière du fonctionnaire - c'est-à-dire au niveau des modalités du recrutement -et durant le déroulement de sa carrière.

Il s'agit, en premier lieu, du grand principe de « l'égalité admissibilité aux emplois publics », solennellement posé par l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 :

« La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les citoyens étant égaux à ses yeux, sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents. »

Comme le souligne le Professeur André de Laubadère dans son *Traité de droit administratif* :

« Ce principe signifie d'abord que tous les citoyens peuvent avoir accès à la Fonction publique s'ils réunissent par ailleurs les conditions générales d'accès (principalement établies par le statut). Il interdit qu'une Fonction publique soit réservée à une catégorie de citoyens ou encore que les fonctions publiques soient fermées à certaines catégories de citoyens.

C'est essentiellement à ces exclusions et à ces exclusives que les auteurs de la Déclaration de 1789 avaient entendu mettre fin ; ils songeaient aux pratiques de l'ancien Régime réservant certaines fonctions à certaines catégories de personnes, par exemple les grades de l'armée aux titulaires de certains quartiers de noblesse en vertu d'un édit de Louis XVI... »

Votre Rapporteur montrera plus loin, à propos du concours, que le respect du principe d'égalité d'admissibilité aux emplois publics implique un certain régime du droit à concourir qui devrait circonscrire le droit des conditions générales d'accès dans des limites précises ; faute de quoi, le principe constitutionnel pourrait n'être que purement théorique.

Le second principe est celui de l'égalité de traitement dans le déroulement de la carrière des fonctionnaires.

Particulièrement bien dégagé dans la décision du Conseil constitutionnel en date du 15 juillet 1976, réaffirmé dans la récente décision n° 82-153 concernant l'institution d'une troisième voie d'accès à la Haute Fonction publique, ce principe qui n'est susceptible de s'appliquer qu'entre les agents appartenant à un même corps exige que les fonctionnaires se trouvant dans une situation juridique commune soient également traités tout au long du déroulement de leur carrière, c'est-à-dire à partir de leur nomination dans un corps donné jusqu'à leur cessation d'activités. Les règles gouvernant l'intégration dans les corps, la notation, l'avancement en grade et en échelon, la mobilité, la discipline, etc... doivent être communes à tous les fonctionnaires appartenant à un même corps. Il est patent que l'observance stricte de ce principe constitue pour l'indépendance de l'agent public une protection essentielle.

- L'indépendance de l'agent public est enfin conditionnée par la liberté d'opinion combinée au nécessaire devoir de neutralité.

La liberté d'opinion du fonctionnaire ne devrait, en réalité, pas faire problème ; elle est consacrée par la Déclaration des Droits et le Préambule de la Constitution, réaffirmée par le statut général (art. 13 qui précise que ne peut figurer au dossier aucune mention faisant état des opinions politiques, philosophiques ou religieuses de l'intéressé.), confortée par la jurisprudence administrative. La question de la liberté d'expression, c'est-à-dire de l'extériorisation des opinions, trouve sa limite dans l'entrave susceptible d'être apportée au fonctionnement normal du service public (CE 18 mai 1956, Boddaert - 25 mai 1966, Rouve). Tout est alors question de degré, de mesure et de prise en compte de certains problèmes spécifiques, notamment celui de l'exercice par le Fonctionnaire de responsabilités syndicales (CE 8 juin 1962, Frischmann).

En fin de compte, c'est bien la combinaison raisonnée de la liberté d'opinion et du nécessaire devoir de réserve qui apporte une solution à l'apparente contradiction.

Il est clair que l'indépendance de l'agent public a tout à gagner de la prise en compte de cet équilibre bien compris entre liberté et nécessité de réserve dans le comportement quotidien des fonctionnaires des différents services publics.

Si l'absence totale de liberté d'expression est exclusive de toute idée d'indépendance, on voit bien que l'engagement ostentatoire en faveur de telle ou telle option politique, philosophique ou religieuse au sein même du service public, est tout aussi incompatible, pour le fonctionnaire, avec l'indépendance et le désintéressement ; il importe de ne pas oublier que cette neutralité est le gage de la confiance des usagers du service.

## ***2. — Le principe de la qualité de la Fonction publique française.***

— La Fonction publique française constitue un « modèle » reconnu par un grand nombre d'Etats. On sait que l'établissement chargé de donner une formation homogène et de haute qualité aux futurs grands commis de l'Etat - l'Ecole Nationale d'Administration - a fait l'objet de répliques dans les pays en développement, mais aussi dans les nations développées ; on sait moins, en revanche, que le système français de

**Fonction publique, fondé essentiellement sur l'idée de carrière, fait école même dans les grands pays attachés à des traditions administratives très différentes.**

**C'est ainsi qu'aux Etats-Unis, par exemple, une série de réformes récentes (1971, 1978) a introduit dans la Fonction publique fédérale - traditionnellement caractérisée par le système de l'emploi - un grand nombre d'éléments qui réduisent notablement les dissemblances entre régime américain et régimes européens, et notamment français.**

**La France dispose incontestablement d'une administration compétente ; la raison fondamentale en est l'existence de l'institution du concours comme mode normal de recrutement des agents publics, procédure garantissant la sélection des meilleurs en sanctionnant les seuls mérite et talent.**

**- Le concours est le mode normal d'accès à la Fonction publique française ; tout autre procédé de recrutement ne peut que revêtir un caractère exceptionnel et se justifier que par de strictes considérations liées à l'intérêt général ou aux nécessités du service public. Conquête républicaine, le concours administratif apparaît bien comme le seul mode de recrutement démocratique et impartial des agents publics ; en cela, il permet la mise en œuvre du principe constitutionnel d'égalité d'admissibilité aux emplois publics.**

**L'accès à la Fonction publique est évidemment subordonné à des conditions générales dictées par des considérations liées au seul intérêt public : conditions de nationalité, de moralité, de régularité au regard des lois militaires et de santé ; la juridiction administrative a, le plus souvent, interprété d'une manière libérale les règles fixant les conditions générales d'accès (énoncées par l'article 16 du Statut de 1959), de sorte que les exigences de l'intérêt public n'apparaissent jamais comme entravant le principe de l'égalité d'admissibilité aux emplois publics.**

**Le Statut de 1959 dispose, dans son article 19, que pour le recrutement des fonctionnaires des catégories A, B et C, les concours sont organisés suivant l'une ou l'autre des deux modalités suivantes :**

- a) des concours ouverts aux candidats titulaires de certains diplômes ou justifiant de l'accomplissement de certaines études ;**
- b) des concours réservés aux fonctionnaires.**

**La seconde modalité - les concours internes - constitue incontestablement la voie royale de la promotion sociale des fonctionnaires.**

Sous ses deux facettes, concours interne et concours externe, le concours administratif permet de sélectionner les meilleurs de nos diplômés et les meilleurs de nos fonctionnaires pour le service de l'Etat.

Le régime juridique du concours a été particulièrement bien affiné par la jurisprudence afin que l'institution puisse parfaitement jouer son rôle.

Le concours, c'est d'abord la garantie que constitue l'existence d'un jury compétent et indépendant et l'obligation, pour l'autorité détentrice du pouvoir de nomination, de suivre l'ordre de mérite établi par ce jury ; c'est ensuite tout un ensemble de règles fondamentales destinées à assurer la régularité des différentes opérations ; le Conseil d'Etat, par une jurisprudence constante, a toujours marqué son souci de voir ces règles appliquées de la manière la plus stricte en limitant à l'extrême les formalités dont l'inobservance n'entraînera pas l'annulation de l'ensemble du concours (théorie des formalités accessoires, CE 11 juillet 1945, Demoiselle de Gauden de la Grange).

Le concours, c'est enfin la limitation du pouvoir de l'autorité administrative ; si le ministre détient le pouvoir d'établir la liste des candidats admis à concourir, il ne peut écarter un candidat jugé indésirable que pour des motifs tirés de l'intérêt du service public (CE 4 mai 1948, Connet) et jamais pour une considération d'ordre politique, philosophique ou religieuse (CE 28 mai 1954, Barel) ; dès l'ouverture du concours, le pouvoir d'exclusion du ministre disparaît ; on observera, par ailleurs, que le juge de l'excès de pouvoir peut, à sa demande, obtenir les motivations de la décision administrative d'écarter tel ou tel candidat que celui-ci remplisse ou non, d'ailleurs, les conditions générales d'accès (CE 21 décembre 1960, Serra et Vicat-Blanc).

L'autorité administrative est détentrice, certes, d'un autre pouvoir qui peut s'exercer après le concours : celui de ne procéder à aucune nomination dans les postes ouverts en concours ; seul l'intérêt du service public pouvant alors logiquement justifier l'exercice de cette ultime faculté d'empêcher.

Il existe dans ces conditions un véritable droit à concourir pour tous les citoyens ; l'exercice de ce droit étant subordonné à des conditions très générales, et ne pouvant être éventuellement entravé que par des motifs uniquement tirés de l'intérêt public ou des nécessités impérieuses du service public.

Le principe du concours, affirmé par l'article 18 du Statut de 1958, souffre pour un certain nombre d'emplois quelques exceptions dont l'existence ne semble pas prêter à discussion : il s'agit des emplois réservés à des personnes particulièrement dignes de faire l'objet d'un traitement de faveur (veuves, blessés de guerre...) et qui ne concernent que les catégories B, C ou D ; des emplois supérieurs pour lesquels la nomination relève normalement du pouvoir discrétionnaire du Gouvernement ; des emplois de fonctionnaires soumis à des statuts particuliers soit pour la constitution initiale d'un nouveau corps soit pour le recrutement d'agents publics de catégories C et D ; des emplois pourvus par le tour extérieur, technique traditionnelle et d'ailleurs perfectible organisée différemment selon les statuts particuliers ; certaines procédures de recrutement par intégration directe, destinées notamment à renforcer des corps qui connaissent une crise des effectifs (voir par exemple les articles 30 et 30-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre portant loi organique relative au statut de la magistrature), sont parfois prévus, en outre, par des statuts particuliers.

- Pour votre Rapporteur, il est clair que seule une Fonction publique désintéressée et de qualité est de nature à assurer la continuité du service public et l'égalité des citoyens devant le service public.

Tous les citoyens sont en droit d'attendre d'un service public qu'il soit géré efficacement, d'une manière continue et dans l'intérêt général.

Seule une Fonction publique de qualité, recrutée selon des méthodes de sélection qui ne sanctionnent que le mérite et le talent, est à même de gérer les services publics de la Nation dans l'intérêt bien compris de tous les Français, c'est-à-dire dans l'esprit qui fut toujours traditionnellement celui de notre Administration.

Bien que solidement fondée sur les principes évoqués ci-dessus, la Fonction publique française n'encourt pas moins un certain nombre de critiques alors qu'elle doit faire face à de nouveaux impératifs.

## II. — LA NECESSAIRE ADAPTATION DE LA FONCTION PUBLIQUE

### A. — Les critiques adressées à l'encontre de la Fonction publique

Votre Rapporteur a tenu à faire état des critiques communément adressées à l'encontre de la Fonction publique française. Elles sont essentiellement de deux ordres.

D'une part, de plus en plus nombreux sont ceux qui estiment que la Fonction publique apparaît comme privilégiée au sein de la société française.

D'autre part, beaucoup considèrent qu'elle constitue un ensemble strictement cloisonné tant au plan interne que par rapport au reste de la société et que les rigidités qui découlent de ce cloisonnement empêchent une nécessaire évolution du système face à de nouveaux impératifs.

#### 1. — *La Fonction publique constitue un ensemble considéré comme privilégié.*

Dans un contexte économique difficile, marqué par le chômage et l'inflation, les garanties économiques apparaissent fréquemment comme des privilèges. A cet égard, il semble que la Fonction publique bénéficie de certains avantages.

L'inégalité des situations entre agents publics et salariés du secteur privé a cependant tendance à s'atténuer et la prééminence de l'intérêt de l'Etat sur celui de ses agents n'est plus affirmée avec la même vigueur. Par ailleurs, les dispositions du statut tendent à s'identifier à celles du droit du travail. Le droit syndical est reconnu ainsi que la légi-

timité du droit de grève dont l'organisation dans le secteur public résulte de la loi n° 63-477 du 31 juillet 1963. Enfin, la nécessité d'assurer et de garantir la participation des agents publics se traduit par l'existence d'organismes paritaires de gestion.

Certes, les fonctionnaires sont toujours placés dans une situation statutaire de droit public et, de ce fait, dépendent de l'autorité publique qui décide seule tant des conditions de leur recrutement que de celles du déroulement de leur carrière. Mais il semble de moins en moins évident que le fonctionnaire considère le service de l'Etat comme un sacerdoce. Il apparaît, au contraire, que les garanties accordées aux agents publics interviennent comme un facteur beaucoup plus déterminant. Or, l'interpénétration de l'Administration et des différentes activités de la Nation, l'interventionisme économique et social, la diffusion au sein de l'Administration de techniques nouvelles, ainsi que la nécessité d'accroître la rentabilité, diminuent les différences existant entre agents publics et salariés du secteur privé.

Dans ces conditions, certaines situations privilégiées sont de moins en moins bien tolérées. Elles se vérifient essentiellement au niveau de la garantie de l'emploi et de certains avantages.

La garantie de l'emploi constitue l'une des caractéristiques fondamentales de la Fonction publique française. Elle trouve sa justification dans la nécessaire continuité du service public. Ainsi l'un des éléments de la définition de fonctionnaire est la nomination dans un emploi permanent. La garantie de l'emploi s'accompagne également d'une garantie d'avancement. L'organisation de la fonction publique est fondée sur la notion de carrière offrant au fonctionnaire la possibilité de progresser soit en raison de ses talents, soit en raison de son ancienneté.

La seconde des garanties offertes aux fonctionnaires est d'ordre financier. A ce niveau, cependant, l'analyse mérite d'être affinée. Tous les fonctionnaires ne bénéficient pas également de ces avantages.

En effet, le système actuel des rémunérations de la Fonction publique n'a que peu de choses à voir avec la grille indiciaire, dite grille Parodi, établie en 1948. La multiplication des primes et avantages financiers divers accordés aux différents échelons de la hiérarchie ainsi que la création des échelles lettre ont contribué à vider la grille indiciaire de toute signification véritable.

Le secret et le manque de transparence relatif aux rémunérations de la Fonction publique sont générateurs de tensions et de critiques d'autant plus exacerbées qu'elles sont fondées sur une information incomplète ou même erronée.

Depuis quelques années, la nouvelle politique salariale a eu pour objectif de remédier au moins en partie à certaines des critiques les plus communément répandues. Un effort particulier a été fait en faveur des catégories les plus défavorisées ramenant l'éventail des rémunérations de 1 à 3,84 avant impôt, contre 1 à 7,6 en janvier 1968.

Par ailleurs, la généralisation des accords salariaux au sein de la fonction publique garantit dans la plupart des cas une évolution des traitements au moins égale à l'inflation. Enfin, dans une période économiquement troublée, les fonctionnaires bénéficient d'une garantie de revenu qui n'est pas toujours accordée aux salariés du secteur privé.

## *2. — Une Fonction publique cloisonnée*

Le cloisonnement existe par rapport au reste de la société, mais il se manifeste également au sein même de l'Administration.

Vis-à-vis de l'extérieur, la Fonction publique fait figure de monde isolé et particulier. Cette situation résulte des conditions spécifiques d'accès et de recrutement, mais également du manque de transparence de l'ensemble administratif. Or, tant le secteur public que le secteur privé auraient avantage à faciliter l'interpénétration des personnels qui favorise la diffusion des techniques, assure une meilleure compréhension mutuelle et contribue ainsi à l'unification de la société.

Ce cloisonnement est d'autant plus néfaste qu'il s'accompagne d'un cloisonnement, non moins rigide au sein de l'Administration elle-même, qui se traduit de façon horizontale ou verticale.

Horizontalement, il résulte de la multiplicité des corps ayant chacun un statut particulier. Huit cents corps sont en effet recensés. Or, certains emplois constituent des sortes de chasses gardées réservées aux fonctionnaires issus de certains corps et seulement de ceux-ci. Il ne s'agit certes pas de remettre en cause l'existence des corps de fonctionnaires, mais de reconnaître la nécessité de mettre un terme aux rigidités que leur trop grand nombre a fait naître. A cet égard, des regroupements et une unification des statuts peuvent constituer des solutions intéressantes.

Le cloisonnement peut aussi résulter de l'existence de catégories hiérarchiques distinctes et de la séparation très nette existant entre les administrations centrales et leurs services extérieurs.

Essentiellement fondés sur la nature et le niveau des diplômes exigés pour se présenter aux concours donnant accès aux emplois élevés, ces derniers sont donc presque exclusivement réservés aux agents ayant eu une formation scolaire et universitaire de très bon niveau. Le développement de la promotion interne pourrait certainement infléchir cet état de fait.

Enfin, la séparation entre administrations centrales et services extérieurs constitue, dans certains cas, la manifestation ultime des cloisonnements internes de l'Administration.

### 3. — *Une Fonction publique menacée de politisation*

L'interpénétration croissante du monde politique et de la structure administrative peut faire craindre l'abandon progressif du principe traditionnel de neutralité des agents publics. La question l'Administration sabote-t-elle l'action du Gouvernement ?, posée très officiellement récemment, est à cet égard révélatrice.

Les origines de cette interpénétration sont à la fois institutionnelles et statutaires. La première des causes relève directement du caractère semi-présidentiel de la Constitution du 4 octobre 1958. De la première caractéristique, il résulte qu'aucune rupture n'existe entre la Fonction publique au niveau le plus élevé et le pouvoir politique. Du second caractère, il ressort que l'élection constitue un moyen d'accès plus rapide aux plus hautes responsabilités de l'exécutif.

Les dispositions statutaires qui, d'une part étendent les possibilités de l'action syndicale, d'autre part accordent la possibilité de détachement aux fonctionnaires lorsqu'ils sont investis d'une fonction élective, constituent également une des causes de l'interpénétration croissante du monde politique et de la structure administrative.

Les nombreuses et récentes mutations qui ont plus particulièrement affecté des directions de ministères ou de grands organismes publics, l'administration académique, la recherche et l'audio-visuel, n'ont pas diminué la crainte d'une politisation excessive de la Fonction publique, bien au contraire.

Cependant, il ne faudrait pas croire qu'un *spoils system* calqué sur le modèle américain soit entré dans les moeurs administratives françaises.

Certes, les emplois les plus élevés dans la hiérarchie administrative, soumis à une loyauté très poussée vis-à-vis du pouvoir politique, seront toujours pourvus par décisions prises au niveau gouvernemental.

La politisation se manifeste en revanche lorsque des fonctionnaires dont la loyauté, l'esprit d'indépendance mais également la compétence ne sont pas remis en question, sont remplacés par des nouveaux agents dont la seule éminente qualité est d'être très étroitement attachés au nouveau pouvoir en place.

Une telle situation est d'autant plus troublante qu'elle est susceptible de concerner également les fonctionnaires moyens, voire subalternes. Ne peut-on craindre que leur entier concours est jugé nécessaire au succès de la nouvelle politique et qu'ainsi une identité de pensée totale avec le pouvoir en place est indispensable à tous les niveaux.

Tout en reconnaissant l'impossibilité d'exclure les fonctionnaires de la vie politique, une solution pourrait être trouvée. Elle consisterait à déterminer les catégories d'agents dont la loyauté totale doit être acquise et qui doivent être soumis à un régime spécifique, et les autres fonctionnaires.

Enfin, la crainte relative à la politisation de la Fonction publique se double de celle relative à la syndicalisation très forte et en constante progression du monde administratif. Certes, il n'est pas question de refuser aux agents publics l'exercice du droit syndical dont le principe a été retenu dès 1946, mais de définir clairement les limites dans lesquelles ce droit doit se manifester.

En aucun cas la syndicalisation ne doit entraver la bonne marche du secteur public, ni limiter l'objectivité et la neutralité avec laquelle les dossiers doivent être traités.

Au terme de cette brève étude, il apparaît que les structures de l'Administration sont engagées sur la voie d'une profonde mutation, rendue nécessaire tant par le contexte économique difficile que par la mise en place de réformes importantes. Les agents de l'Etat et des collectivités locales ne peuvent rester indifférents à ces nouveaux impératifs.

Cependant, les transformations à venir ne doivent pas remettre en cause les grands principes d'indépendance ou de qualité du service public. En effet, les fonctionnaires ne doivent jamais perdre de vue qu'ils sont au service de l'intérêt général et que cette tâche suppose de leur part neutralité et compétence.

## **B. — Les orientations de l'évolution**

La nécessité d'une évolution apparaît d'autant plus évidente que la Fonction publique doit faire face à de nouveaux impératifs. Adaptation aux exigences de notre société et décentralisation constituent en effet des priorités avec lesquelles il faut désormais compter.

### **1. — *Le principe d'une réorganisation de la Fonction publique territoriale***

Le principe d'une réorganisation de la Fonction publique territoriale, au moment où se mettent en place les instruments d'une décentralisation, ne paraît pas discutable. Encore faut-il que les exigences propres des collectivités locales ne soient pas oubliées par les auteurs de la réforme dans le but de répondre à des exigences syndicales.

C'est pourtant cette situation que reflète le texte du Gouvernement. En posant en principe la parité entre la Fonction publique territoriale et la Fonction publique étatique, le Gouvernement n'a pas recherché cette parité dans une transposition ou dans une équivalence, mais dans une identité entre les deux Fonctions publiques. Dès lors, il ne pouvait que méconnaître les exigences propres d'unités politiques décentralisées et multiples qui ne demandent pas la même chose que des grands ministères concentrés à leurs collaborateurs. Tous les éléments de la Fonction publique centralisée sont appliqués sans nuances à la Fonction publique non centralisée : organisation des fonctionnaires en corps, déroulement de leur vie professionnelle en carrières, hiérarchisation de leurs salaires en grilles, recrutement presque entièrement réalisé par voie de concours.

On ne se départit pas de l'impression que les mécanismes mis en place tendent bien davantage à limiter sur des points essentiels le pouvoir des collectivités territoriales, qu'à conforter les logiques de la décentralisation.

## 2. — *Adaptation aux exigences de notre société*

A cet égard, les trois projets de loi consacrés au statut de la Fonction publique souffrent de deux défauts majeurs : ils privilégient la quantité sur la qualité ; ils procèdent d'une logique juridique et bureaucratique étrangère à l'univers de la gestion.

La quantité prime la qualité. Le champ d'application du texte est extensif. Et pourtant, le développement désordonné du tissu administratif français, que l'on peut actuellement constater, ne correspond nullement à l'évolution culturelle et technologique de notre société. Les nouvelles dispositions concernent les personnels couverts par l'ancien statut, et les personnels des collectivités territoriales.

La prolifération de l'emploi public ne correspond pas davantage à l'évolution technologique et culturelle de notre société.

On doit noter que les projets de loi ont été élaborés sans aucune réflexion préalable sur les besoins futurs des Français en services publics. Un bilan global de ces besoins aurait permis de noter le développement de certains d'entre eux (sécurité, santé) et une régression dans d'autres domaines. Cette absence de réflexion s'est marquée plus particulièrement lors du récent recrutement de 210 000 agents en deux exercices, sans aucune analyse préalable de leurs conditions futures d'utilisation.

On soulignera d'autre part que l'évolution technologique, notamment certaines applications de l'informatique, offre de nouveaux outils à l'administration moderne. Celle-ci devra engager dans l'avenir des agents plus qualifiés, mieux rémunérés, plus motivés. Il s'agit d'inventer la Fonction publique d'une nation industrielle et décentralisée. Il est temps de jeter un regard sur les évolutions en cours et de consacrer nos projets de loi, non à la répétition du passé, mais à l'invention de l'avenir.

Si certaines dispositions des textes examinés sont acceptables, ces trois projets se détournent cependant de l'essentiel. Ils se gardent d'aborder les questions liées au développement accéléré de l'emploi public, ou au maintien d'un équilibre entre les garanties traditionnelles dont bénéficient les fonctionnaires et l'efficacité qu'ils aimeraient atteindre.

Une réflexion plus approfondie sur les exigences d'une Fonction publique moderne aurait permis de découvrir qu'il est temps de substituer, à une approche purement juridique et bureaucratique du problème, un concept global de la gestion publique.

Cette gestion concerne d'abord les agents publics eux-mêmes. L'illusion d'un statut absolument uniforme applicable à des agents aussi différents qu'un préposé aux Postes et Télécommunications, un ingénieur des Ponts ou un diplomate, est tenace, mais factice. Cette illusion conduit, sous l'impact des nécessités pratiques, à pulvériser en 1 000 corps cette unité fabriquée et à doter des personnels trop dispersés de statuts trop particuliers.

A l'opposé, l'on pourrait envisager un corpus de dispositions essentielles, peu nombreuses, consacrant les droits et obligations de tous les agents publics. Un second niveau statutaire permettrait de regrouper des fonctions publiques spécifiques, une dizaine sans doute, régissant la fonction enseignante, les fonctions technologiques, la diplomatie, etc... Enfin, un statut propre à une centaine de corps permettrait d'adapter les dispositions générales aux circonstances particulières. Une conception fonctionnelle de la modernisation des statuts de la Fonction publique ne serait pas pour autant technocratique, et viserait seulement à placer les agents dans des situations juridiques plus simples, plus compréhensives à l'égard de leurs activités concrètes.

Mais il ne suffit pas d'adapter les règles de la Fonction publique aux aspirations légitimes des fonctionnaires. Il faut rendre à la Fonction publique une image plus favorable dans la nation. Les fonctionnaires méritent une bonne image dans le pays. Mais il ne faut pas leur dissimuler que l'image du service public se dégrade. Au fur et à mesure que la gestion publique se généralise (sous l'impact des nationalisations ou de la croissance excessive de certaines administrations), le service public cesse d'être considéré comme un lieu d'excellence pour prendre l'allure d'une réalité banale. L'on aperçoit alors ses rigidités, ou, ce qui revient au même, son absence de flexibilité. L'on note que son rendement est souvent décroissant (c'est le cas pour l'enseignement), ou que ses performances sont moins évidentes. Le public n'est pas toujours satisfait du dialogue engagé avec des personnels peu formés, tenus à une interprétation rigide de règlements trop nombreux, et qui déplorent eux-mêmes leur robotisation.

Il faut donc en venir à une gestion rénovée de nos services publics. Gérer le service public, ce n'est pas seulement accorder des statuts (déjà consacrés par les textes et l'usage) à ses personnels. C'est conférer plus de dynamisme aux comportements et plus d'efficacité à l'ensemble.

**Il faut rendre aux personnels de la Fonction publique la possibilité, non seulement de choisir une carrière, mais encore de la conduire : la diminution des cloisonnements verticaux et horizontaux entre les corps, une moindre dépendance des possibilités de carrière à l'égard des conditions initiales du recrutement, des modalités de rémunération accordant une plus grande place au mérite, contribueraient à rendre vie à ces grandes pyramides figées dans leurs propres normes de fonctionnement que sont devenues certaines de nos administrations publiques.**

**Il faut remettre également la gestion publique en contact avec les stimulants qui permettent aux organisations modernes de survivre : la mesure de leurs résultats, la possibilité de les faire connaître au public, l'examen de la gestion des administrations par une commission investie d'une mission globale de contrôle, l'établissement d'un rapport entre les attributions budgétaires et le coût des services rendus, constituent autant de moyens destinés à permettre aux responsables politiques de faire prévaloir les exigences d'une bonne gestion, souhaitée par les citoyens, sur les rigidités actuelles.**

**La révision du statut des personnels publics était une occasion d'évoquer et de traiter, dans l'intérêt commun, ces grands problèmes. Cette occasion est d'ores et déjà manquée. Les textes soumis à l'examen du Parlement ne feront qu'aggraver le mal : en stérilisant davantage la Fonction publique d'Etat, en étendant des conceptions périmées à la Fonction publique des collectivités locales - qui y perdront l'un des instruments essentiels d'une vraie décentralisation.**

## CONCLUSION

**La Fonction publique a pris une place croissante en France. Fondée sur les principes de l'indépendance et de la qualité qui constituaient sa force, elle doit aujourd'hui s'adapter à une société française en pleine mutation. Evolution technologique, exigences des administrés, aspirations des fonctionnaires eux-mêmes, doivent nécessairement entraîner une conception rénovée de la gestion de la Fonction publique. Seule une telle rupture avec les habitudes et les pesanteurs serait en mesure de lui conférer un rôle moteur dans l'adaptation nécessaire de la France à son temps.**