



HISTOIRE DE LA FONCTION PUBLIQUE

La fonction publique française telle qu'elle existe aujourd'hui est l'héritière de plusieurs siècles d'histoire, faits de réformes, de luttes et d'évolutions statutaires.

Le Moyen-Âge et l'Ancien régime : les lointaines origines de la fonction publique

Au Moyen-Âge, le **besoin** d'une administration et d'agents à son service – ancêtre de la fonction publique – **commence à se manifester avec l'affirmation de la mainmise du roi sur le territoire**, au détriment des seigneurs, **et la progression de la construction de l'État monarchique**. Ce mouvement s'accélère sous le règne de Philippe le Bel (1285 - 1314). Les légistes du roi, formés au droit romain, jouent un rôle central dans cette administration.

Sous l'Ancien Régime, le nombre des agents augmente, mais cette « fonction publique » demeure très hétérogène et il n'existe pas de statut. Il faut néanmoins distinguer deux groupes au sein de ces agents publics : les officiers et les commissaires.

L'office, à l'origine, désigne toute fonction confiée par le roi à un particulier rémunéré par des gages et des taxations attachées à chacune des opérations qu'il accomplit. Mais à la fin du XVe siècle/début du XVIe, il devient un objet de commerce entre particuliers : c'est la **vénalité des offices**. En 1604, l'édit de la paulette consacre le caractère patrimonial et héréditaire des offices contre le versement d'un droit annuel et d'un droit de mutation à l'État. Pour renflouer ses caisses, le roi multiplie alors les offices, mais perd du même coup le contrôle sur ces officiers.

La création des **commissaires**, dont les intendants de justice, police et finances font partie, a donc eu pour but de rétablir la pleine autorité du roi sur ses agents. Le roi dispose en effet d'un pouvoir discrétionnaire de nomination et de révocation sur les commissaires, qui ne sont pas propriétaires de leur charge. Leur fonction est temporaire et limitée. Les intendants occupent une place croissante dans l'administration du royaume aux XVIIe et XVIIIe siècles.

Enfin, les agents publics de l'Ancien Régime connaissent déjà une **hiérarchisation** entre une « haute fonction publique » et une fonction publique d'exécution.

La Révolution et le XIXe siècle : l'évolution vers une véritable fonction publique

Sous la Révolution, les effectifs de l'administration gonflent, que ce soit dans les ministères ou, sur le plan local, dans les services chargés d'équiper et de ravitailler les armées. Par ailleurs, on remarque **une relative stabilité du personnel administratif**. Ainsi, les administrateurs territoriaux ont

pour la plupart été formés sous l'Ancien Régime, ont administré les anciennes provinces et conservent leurs fonctions en raison de leur expérience.

Pendant la période napoléonienne, la fonction publique est tout d'abord largement réorganisée et se professionnalise. Les grades et les emplois sont définis de manière plus précise, de même que le système présidant à l'avancement. Les horaires de travail deviennent stricts.

Demeure néanmoins **une forte hétérogénéité des agents publics**. La haute fonction publique est *de facto* réservée aux notables et à leurs enfants, le recrutement s'effectuant par cooptation au sein des mêmes milieux. Pour les fonctionnaires des catégories inférieures, le recrutement s'opère dans les milieux modestes, avec des possibilités d'avancement limitées.

Tout au long du **XIXe siècle**, le pouvoir place le territoire français sous une stricte tutelle administrative, ce qui se traduit par une fonctionnarisation accrue des services publics. Ce phénomène explique **l'accroissement constant des effectifs**. Parallèlement, apparaît l'idée que **les fonctionnaires doivent être à la fois mieux formés et mieux sélectionnés**.

La IIIe République : la fonction publique républicaine

Le premier souci des républicains, dès la fin des années 1870, est de **s'assurer des sentiments favorables des fonctionnaires à l'égard de la République**. C'est à une forme d'« épuration » que l'on assiste pendant les premières années de la IIIe République. Dans le même temps, dans un contexte de forte instabilité ministérielle, les hauts fonctionnaires deviennent les meilleurs garants de la continuité de la vie nationale.

L'extension des compétences étatiques est concomitante d'importantes évolutions au sein de la fonction publique. C'est notamment à cette époque que la hiérarchie au sein de chaque département ministériel (directeur, sous-directeurs, chefs de bureau, sous-chefs de bureau et rédacteurs) se cristallise, au moins jusqu'à la Libération.

La question de la formation et du recrutement se pose toujours. En 1848, Hippolyte Carnot, ministre de l'Instruction publique, fonda une École d'administration pour former la haute fonction publique. Son existence est brève mais l'idée rejailit sous la IIIe République avec en 1876, à nouveau la création d'une école nationale d'administration, projet qui échoue finalement. Parallèlement, en 1872, le journaliste **Émile Boutmy crée l'École libre des sciences politiques**, qui a pour principale vocation la préparation des concours administratifs. Mais Jules Ferry ne réussit pas à la nationaliser en 1881.

D'autres évolutions révèlent les grandes tendances de la société française. Au tout début du XXe siècle, les femmes font une entrée remarquable dans les ministères. D'ailleurs, à partir de 1919, les concours de rédacteurs sont ouverts aux femmes. Il faut également noter la syndicalisation croissante *de facto* des fonctionnaires, à une époque où le droit syndical ne leur était pas reconnu et le droit de **grève** strictement interdit.

Le régime de Vichy et la Libération

Alors qu'a pris son essor, à la fin des années 1930, le débat essentiel sur la nécessité d'un statut général de la fonction publique, c'est finalement **le gouvernement de Vichy** qui publie, par la loi du 14 septembre 1941, le tout **premier statut général des fonctionnaires** fortement hostile à la grève et insistant sur les devoirs des fonctionnaires.

À la Libération, une épuration de l'administration a lieu, suivie d'un mouvement de réforme de la fonction publique marqué par deux avancées : la **création de l'École nationale d'administration (ENA)** par l'ordonnance du 9 octobre 1945 et l'**adoption du premier statut général républicain des fonctionnaires** définis par la loi du 19 octobre 1946. Ce texte a été voté à l'unanimité par l'Assemblée constituante et préparée par Maurice Thorez, alors vice-président du conseil communiste chargé de la fonction publique. Le droit syndical et le droit de grève sont alors officiellement reconnus aux fonctionnaires.

Les IVe et Ve Républiques : le temps des statuts

La IVe République met en application ce nouveau statut, puis un nouveau statut intervient avec l'avènement de la Ve République. Il s'agit seulement de tirer les conséquences de la nouvelle répartition entre le domaine de la loi et du règlement établie par l'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958. Tel est l'objet de l'**ordonnance du 4 février 1959**.

Enfin, l'alternance politique de 1981 débouche sur une nouvelle modification du statut général de la fonction publique, qui se compose lui-même de plusieurs textes : la **loi du 13 juillet 1983 relative aux droits et obligations des fonctionnaires**, qui s'applique à tous les fonctionnaires, suivie par trois textes concernant respectivement la fonction publique de l'État (loi du 11 janvier 1984), la fonction publique territoriale (loi du 26 janvier 1984) et la fonction publique hospitalière (loi du 9 janvier 1986).

Les évolutions de fond à retenir sur cette longue période sont au nombre de deux.

D'abord, l'**accroissement du nombre de fonctionnaires a perduré**, notamment sous les effets de la **décentralisation** à partir de 1982. Par ailleurs, **la relation entre fonction publique et politique a évolué**. On parle d'une « fonctionnarisation de la politique ». En effet, depuis le début des années 1960, il est fréquent que des membres de la haute fonction publique réussissent une carrière politique au plus haut niveau. Ainsi, pour ne citer que quelques exemples : Valéry Giscard d'Estaing, Jacques Chirac, Laurent Fabius, Alain Juppé, Lionel Jospin, Dominique de Villepin, François Hollande sont tous anciens élèves de l'ENA. Les règles du statut de la fonction publique facilitent ce passage, car les fonctionnaires, en cas d'échec aux élections, peuvent retourner sans difficulté dans leur corps d'origine, ce qui n'est par exemple pas le cas en Grande-Bretagne. Dans ce pays, le seul fait de se présenter aux élections conduit le fonctionnaire à démissionner.