

De la souplesse dans la rigidité. Les corps administratifs à la française

Jean-Michel Eymeri-Douzans

► **To cite this version:**

Jean-Michel Eymeri-Douzans. De la souplesse dans la rigidité. Les corps administratifs à la française. EIPASCOPE, European Institute of Public Administration 2000, 2000 (2), pp.6-17. halshs-02914705

HAL Id: halshs-02914705

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-02914705>

Submitted on 13 Aug 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

De la souplesse dans la rigidité: les corps administratifs à la française

Dr Jean-Michel Eymeri

Maître de conférences, IEAP

Résumé

Dans une perspective d'administration européenne comparée, cet article analyse une des principales singularités de l'administration française: l'existence d'une multitude de corps de fonctionnaires, ayant chacun son statut juridique particulier et son identité sociologique propre. Associé au "système de la carrière", un tel modèle corporatif apparaît souvent aux observateurs des pays européens voisins comme un grave facteur de rigidité. Or il s'avère à l'analyse que le phénomène des corps, sur lequel repose toute l'organisation de la Fonction publique française, se caractérise en réalité par une subtile dialectique de rigidités et de souplesses. Certes, les corps constituent souvent de véritables sous-mondes sociaux, soigneusement hiérarchisés et assez repliés sur eux-mêmes, ce qui explique certains retards pris dans l'ouverture de la Fonction publique française aux ressortissants des autres pays de l'Union européenne. Néanmoins, les corps ne doivent pas être appréhendés isolément mais resitués relativement à d'autres caractéristiques majeures de l'administration française, telles que la distinction du grade et de l'emploi, le régime très souple des positions statutaires (détachement, etc.) ou l'importance des concours internes, qui introduisent de la souplesse et de la mobilité dans les carrières des fonctionnaires: de la combinaison de tous ces éléments résulte au total une réalité assez nuancée.

Introduction

En France, on se complaît depuis des années à évoquer "l'exception française" ou les exceptions françaises, réelles ou supposées. Au nombre de celles-ci, il en est une qui s'impose encore et toujours au premier regard comparatiste: la place considérable – tant au plan numérique qu'en termes de pouvoir – qu'occupent l'Etat et la sphère publique dans la société française, et ce alors même que les années 80-90 ont vu la fin du "dirigisme" traditionnel.¹ Ainsi la Fonction publique, prise au sens large, constitue-t-elle une armée de 5.372.100 agents, représentant pas moins de 24% de la population active occupée.² Or si elle se caractérise par le "système de la carrière", par opposition au "système de l'emploi" à l'américaine, ce n'est pas là sa principale spécificité, puisque aussi bien la majorité des administrations des Quinze participent plus ou moins de ce modèle de la carrière. En revanche, il est une exception remarquable de l'administration française que l'on ne retrouve, et encore à un moindre degré, qu'en Espagne: il s'agit de l'existence des *corps* de fonctionnaires. La notion de corps plonge ses racines loin dans l'histoire de l'Europe, puisque c'est au Moyen Age qu'est apparu le modèle des corporations ou corps d'état, la notion même étant issue de la théologie catholique où l'on parle de "corps mystique" pour désigner l'Eglise et d'"*universitas corporatio*" chez Saint Thomas d'Aquin, l'*Universitas* étant définie dès le XIII^{ème} siècle comme "tout ensemble d'hommes rassemblés en un seul corps".³ Quant aux corps administratifs *stricto sensu*, ils apparaissent en France quelques siècles plus tard avec les intendants (lointains ancêtres des préfets) et surtout

le corps des ingénieurs des Ponts et Chaussées, créé sous Louis XV en 1747,⁴ et qui existe toujours. C'est toutefois l'oeuvre d'organisation administrative réalisée par Napoléon I^{er} qui a donné aux grades et aux corps, ensembles hiérarchisés de grades, leur extension dans l'administration civile à partir du modèle militaire. Les grades, qui existent dans les armées européennes depuis l'Antiquité gréco-romaine, ont en effet été généralisés sous le Consulat et l'Empire ... en même temps que Napoléon dotait tous les fonctionnaires civils d'un uniforme! Quant à la notion de corps, elle n'est pas sans analogies avec l'existence d'armes au sein de l'armée (l'arme de la cavalerie, l'infanterie, l'artillerie, le génie militaire, etc.), ayant chacune leur "école d'application" (en tout cas en France), leurs compétences, leurs rituels, leurs traditions, voire leurs "esprits de corps" spécifiques. Or ce phénomène existe encore aujourd'hui dans la plupart des armées européennes, si bien que les Etats de l'UE connaissent, souvent sans le savoir, un phénomène proche des corps administratifs à la française mais limité au segment militaire de leur administration publique!⁵

Héritage historique multiséculaire, les corps de fonctionnaires français n'en constituent pas moins une réalité très vivace, comme l'atteste leur nombre actuel, qui s'élève à 1.700 corps environ.

Jacques Ziller (un des précédents représentants français à l'IEAP) résume bien l'importance de ce phénomène des corps et la perception que l'on s'en fait à l'étranger: "On peut dire que toute l'organisation de la Fonction publique française, les recrutements, les carrières et les rémunérations reposent en dernière

analyse sur l'existence de ces corps [...]. Ce système est inconnu ailleurs [...] et est très souvent considéré comme une source de rigidités encombrantes dans le droit de la Fonction publique française".⁶ Prolongeant l'argumentation de notre prédécesseur, cet article se propose de dissiper certains contresens d'analyse sur l'administration française qui résultent quasi inéluctablement de la complexité de ce système des corps pour qui n'en est pas familier: on voudrait défendre

l'idée, somme toute très simple mais qui correspond exactement à la réalité, que *l'organisation de l'administration française en corps se caractérise par une subtile dialectique de rigidités et de souplesses*.

On montrera cette dialectique du réel à l'oeuvre en quatre temps, qui seront autant de perspectives complémentaires sur les corps et leur place centrale dans l'appareil étatique: l'administration française est en effet un ensemble de corps (1), une hiérarchie de corps (2), un monde de corps (3), et un espace de mobilité entre corps (4).

L'administration française, un ensemble de corps

Il est important de comprendre que les corps forment en France le socle de la Fonction publique. Le statut général des fonctionnaires de l'Etat l'exprime clairement puisqu'il énonce comme une vérité révélée: "Les fonctionnaires appartiennent à des corps qui comprennent un ou plusieurs grades".⁷ Ainsi l'appartenance d'un fonctionnaire à l'administration est médiatisée par son appartenance à un corps: tout fonctionnaire français appartient à un corps, et nul n'a la qualité de fonctionnaire en France s'il n'est "titularisé dans un corps", selon la formule consacrée. L'administration française est donc un ensemble de corps.

Mais qu'est-ce au juste qu'un corps de fonctionnaires? Le statut général des fonctionnaires de l'Etat, dans son "Chapitre IV: Structure des carrières", répond par une définition de principe: "Les corps groupent les fonctionnaires soumis au même statut particulier et ayant vocation aux mêmes grades".⁸ Et René Chapus, dans son manuel de référence de droit administratif, de préciser: "Il faut comprendre la formule précitée comme signifiant que les corps groupent des fonctionnaires appelés à faire la même carrière en concourant entre eux pour l'avancement".⁹ On tient là les données-clé: statut, corps, carrière, grade, emploi.

En premier lieu, on a affaire en France à une Fonction publique de statut, ce qui signifie deux choses. Tout d'abord, selon l'article 4 de la loi de 1983 portant statut général, "le fonctionnaire est, vis-à-vis de l'administration, dans une situation statutaire et réglementaire", c'est-à-dire que ses conditions de travail sont exclusivement régies par le droit public unilatéral (lois, décrets, arrêtés), par opposition au modèle du contrat de

travail avec accord mutuel des volontés de l'employeur et de l'employé qui régit tous les salariés ordinaires. La principale conséquence est que les fonctionnaires n'ont, en théorie, aucun droit acquis au maintien de leur situation, qui peut être modifiée à tout moment:¹⁰

souplesse officielle, donc. En cela, l'administration française ne se distingue guère des autres pays européens, qui ont tous au moins une partie de leurs fonctionnaires régis par un statut de droit public à

caractère unilatéral.¹¹ En revanche, la France appartient, avec l'Espagne, le Portugal, et quelques autres, à un groupe de pays où l'extension de ce statut de fonctionnaire parmi les agents du secteur public est très large: conformément aux principes de l'égalité républicaine hérités de la Révolution de 1789 et consacrés par la III^{ème} République (dans les années 1880-1905), la qualité de fonctionnaire est indépendante de l'importance des fonctions confiées et s'applique aussi bien aux conseillers d'Etat qu'aux infirmières des hôpitaux ou aux chauffeurs de voitures officielles. Le modèle français s'oppose sur ce plan tant au modèle britannique, où la qualité de *civil servant* est bien plus restrictivement octroyée, qu'au modèle allemand de distinction hiérarchique entre les *Beamten* chargés de fonctions de puissance publique et les personnels subalternes régis par le droit contractuel. De surcroît, la France résiste très largement au mouvement vers la "contractualisation" et la "privatisation" du statut des agents publics qui affecte maints pays européens, du Danemark des années 70 à l'Italie de la fin des années 90.

Le fait que la France possède une Fonction publique de statut a une seconde signification: l'existence d'un "statut général", *i.e.* d'un texte législatif commun fixant l'ensemble des règles applicables aux fonctionnaires et manifestant l'unité de la Fonction publique. L'élaboration du premier statut général des fonctionnaires en 1946 a marqué de ce point de vue une avancée considérable de l'histoire de l'administration française, par opposition à la situation antérieure d'une mosaïque de textes incohérents. Un second statut général, très proche du précédent, a été adopté en 1959 à l'avènement de la V^{ème} République. Quant à son remplacement par les lois de 1983, 1984 et 1986 formant l'actuel statut, il a été motivé par la nécessité de s'adapter à la vaste décentralisation alors réalisée tout en réaffirmant l'unité dans la pluralité de la ou des fonctions publiques. En effet, la France a pour l'heure trois Fonctions publiques, régies par des dispositions communes et trois statuts généraux (largement similaires au demeurant): la Fonction publique civile de l'Etat (*i.e.* tous les fonctionnaires administratifs – quel que soit leur niveau hiérarchique –, les enseignants, les corps techniques d'ingénieurs, etc., auxquels se rattachent, avec quelques

Les corps forment en France le socle de la Fonction publique.

particularités, les militaires et la magistrature); la Fonction publique territoriale (régie par un principe de parité avec celle de l'Etat et par un principe d'unité, alors même qu'elle est composée de tous les agents qui sont au service des 22 régions, 100 départements et environ 36.000 communes de France); enfin la Fonction publique hospitalière (infirmières pour l'essentiel, et non les médecins).

Trois statuts généraux donc...et une multitude de statuts particuliers. En effet, puisque l'administration française est un ensemble de corps, chacun de ces corps est doté d'un statut particulier (pris par décret après avis du Conseil d'Etat) qui manifeste l'identité juridique commune des fonctionnaires qui le composent. Adaptant et complétant les règles du statut général, chaque statut particulier précise ainsi les modalités du concours de recrutement et de la carrière propres à un corps.

En effet, le modèle français de Fonction publique se caractérise notamment par deux principes fondamentaux: le principe que "les fonctionnaires sont recrutés par concours"¹² (sur épreuves ou, beaucoup plus rarement, sur titres et travaux antérieurs); et le principe de la carrière qui, traditionnellement opposé au "système de l'emploi" à l'américaine (pratiqué en Europe par les Pays-Bas, le Danemark, la Suède, la Finlande, et dans une bien moindre mesure, le Royaume-Uni et l'Italie),¹³ donne aux fonctionnaires d'une part la garantie de la permanence de leur état jusqu'à la retraite et d'autre part un droit à l'avancement dans leur corps.

Toutefois, ce qu'un tel système bureaucratique de la carrière, dont la France est traditionnellement avec le Royaume-Uni et l'Allemagne un des pays-symbole,¹⁴ peut avoir d'excessivement rigide en termes de gestion des personnels est immédiatement corrigé dans le cas français par quatre souplesses organisées dans le droit lui-même.

La première de ces souplesses tient à un principe fondamental, posé par la loi de 1834 relative aux officiers et étendu depuis lors à tous les fonctionnaires: la séparation du grade et de l'emploi. Le fonctionnaire est membre d'un corps, dans lequel il est titulaire d'un grade qui lui appartient et/mais il occupe temporairement un emploi qui demeure toujours à la disposition de l'autorité hiérarchique qui, dans l'intérêt du service, peut le lui retirer. C'est par la possession (dont on ne peut le priver hormis faute très grave) d'un grade dans un corps que le fonctionnaire appartient à la Fonction publique. La suppression de l'emploi qu'il occupe ne peut donc pas entraîner son licenciement: par exemple, tel administrateur civil (corps) de 1^{ère} classe (grade) qui

est chef de bureau (emploi) peut être privé de cet emploi par une réorganisation administrative qui supprime ce bureau; il est alors placé "en instance d'affectation" jusqu'à ce qu'on lui confie un nouvel emploi. Le fonctionnaire n'a donc aucune garantie de conserver tel emploi: l'administration dispose en principe d'une grande souplesse dans les affectations et les mutations, tant fonctionnelles que géographiques, des fonctionnaires. Il existe toutefois des garanties, qui résultent du

lien établi par chaque statut particulier entre chaque grade du corps qu'il régit et un ensemble d'emplois correspondants que les titulaires de ce grade ont vocation à occuper.¹⁵ Encore faut-il préciser que les emplois correspondant à un même grade juridique ne sont bien sûr pas tous équivalents en fait. Même si la carrière

consiste en des promotions de grade dans le corps, elle consiste en pratique aussi en une succession d'emplois d'importance croissante à grade inchangé: pour un juge administratif, c'est une "promotion" de passer du tribunal administratif d'Angers à celui de Paris, de même que pour un professeur de quitter un lycée de banlieue pour un lycée de centre ville. Des traits de fonctionnement du "système de l'emploi" se retrouvent donc concrètement dans un modèle de carrière dans des corps.¹⁶ Conjugaison de souplesses et de rigidités encore et toujours...

D'autant que, deuxième souplesse, le droit organise quelques zones qu'il excepte officiellement du principe de la carrière pour les soumettre au système de l'emploi: c'est ce que l'on appelle les "emplois fonctionnels". Il s'agit tout d'abord d'environ 700 postes à la charnière du politique et de l'administratif, appelés "emplois à la discrétion du gouvernement" et dont les occupants, qui n'ont même pas à être fonctionnaires, sont révocables *ad nutum*: secrétaire général du gouvernement, directeurs généraux et directeurs de ministères, ambassadeurs, préfets, recteurs, présidents de grands établissements ou entreprises publics, etc. Relèvent aussi du registre des emplois fonctionnels, mais avec des garanties bien supérieures de non-politisation et d'appartenance de 75% des intéressés au corps des administrateurs civils, les emplois d'encadrement supérieur des ministères (sous-directeurs, chefs de service, directeurs-adjoints), qui sont pourvus par la voie du détachement (*cf. infra*). Pour éviter la tendance à l'incrustation dans de tels postes, un récent décret du 21 février 2000 vient d'ailleurs de limiter à deux périodes de trois ans consécutives l'occupation d'un même emploi fonctionnel, manifestant une convergence européenne puisque, parmi les Quinze, "le recours est de plus en plus fréquent à la technique des affectations à durée limitée ou 'mandats'".¹⁷

... un principe fondamental, posé par la loi de 1834 relative aux officiers et étendu depuis lors à tous les fonctionnaires: la séparation du grade et de l'emploi.

La troisième souplesse concerne la Fonction publique territoriale, dotée en 1984 d'une variante de système de carrière alors qu'elle relevait jusque là d'une variante de système de l'emploi. On n'y a toutefois pas créé des corps *stricto sensu* mais des "cadres d'emplois", qui en sont très proches mais présentent une remarquable souplesse de recrutement: alors que les corps de l'Etat sont recrutés par des concours qui débouchent sur un classement par ordre de mérite des candidats reçus qui s'impose à l'administration, laquelle est obligée de les nommer, et dans l'emploi qu'ils ont choisi, les candidats reçus aux concours de fonctionnaires territoriaux sont inscrits sur des listes alphabétiques d'aptitude parmi lesquelles les collectivités locales, en vertu du principe de leur libre administration, choisissent qui leur plaît, si bien que les intéressés n'ont pas la garantie d'être nommés.

Quatrième souplesse enfin, l'administration se réserve bien sûr la possibilité de recruter des contractuels de droit public, qui n'étant pas fonctionnaires ne relèvent pas du système des corps et de la carrière, mais d'un système de l'emploi. Ce phénomène est surtout développé dans des catégories inférieures et spécifiques (ouvriers d'Etat, soldats et marins engagés,...) et, de plus en plus, à des niveaux très supérieurs pour des emplois nécessitant une expertise hautement spécialisée (juristes de droit européen ou de droit civil, programmeurs informatiques, etc.), mais rares sont les cas dans les emplois intermédiaires.

Cette remarque fournit une entrée en matière au thème suivant, qui est celui de la hiérarchisation administrative.

L'administration française, une hiérarchie de corps

L'administration française compte 1.700 corps, nombre très excessif que l'on s'emploie depuis plusieurs années à réduire par des regroupements car beaucoup d'entre eux ne comptent qu'un nombre ridicule de membres (5 par exemple pour le corps des inspecteurs généraux des bibliothèques), alors que, par ailleurs, les 25 corps les plus nombreux (avec en tête celui des professeurs certifiés de l'enseignement secondaire, fort de 221.213 membres) totalisent 79% de l'ensemble des fonctionnaires civils.¹⁸

Hiérarchisés par la taille, ces si nombreux corps le sont aussi par le droit, en termes de prestige comme de rémunérations. Insti-

tuée en 1946, la hiérarchisation en quatre catégories de tous les corps repose sur le seul critère du niveau de recrutement, ce qui renseigne sur l'extrême valorisation des titres scolaires en France.¹⁹ Appartiennent ainsi à la catégorie C (récemment fusionnée avec la catégorie D) les corps recrutés à la fin des études primaires ou au cours des études secondaires. Les plus nombreux sont le corps de maîtrise et d'application de la police nationale (agents de police), celui des adjoints administratifs des services déconcentrés de l'Etat (employés de préfecture, etc.) et celui des ouvriers d'entretien et d'accueil des écoles, collèges et lycées.

Relèvent de la catégorie B les corps recrutés au niveau du baccalauréat de l'enseignement secondaire. Les plus nombreux sont celui des instituteurs et, loin derrière, les corps de contrôleurs des impôts et du trésor public, et le corps des officiers de police. On peut citer aussi les secrétaires administratifs (employés intermédiaires, à ne pas confondre avec les sténodactylographes) des ministères et des collectivités locales.

Sont classés en catégorie A les corps recrutés parmi les diplômés de l'enseignement supérieur. Les plus nombreux sont de loin les divers corps enseignants du primaire, du secondaire et des Universités. C'est aussi à cette catégorie qu'appartiennent les corps d'ingénieurs (des travaux publics de l'Etat, des télécommunications, etc.) et autres corps techniques supérieurs, tels les conservateurs du Patrimoine ou, dans un autre registre, les commissaires de police. Parmi les corps d'administration générale, citons les inspecteurs des impôts, les attachés d'administration centrale, le corps interministériel des administrateurs civils, celui des préfets et, plus généralement, tous les corps recrutés *via* l'Ecole nationale d'administration (ENA).

C'est à ce point qu'il faut opérer une distinction supplémentaire, qui n'est pas juridique mais sociologique: celle qui sépare les "grands corps" de tous les autres corps supérieurs. Héritiers de l'Histoire et fruits de stratégies collectives délibérées, trois grands

corps administratifs recrutés parmi les élèves les mieux classés de l'ENA – le Conseil d'Etat, l'Inspection des finances et la Cour des comptes – et deux grands corps techniques recrutés parmi les élèves les mieux classés de l'Ecole polytechnique – les ingénieurs des Mines et les ingénieurs des Ponts et Chaussées –

L'administration française compte

1.700 corps, nombre très excessif.

Trois grands corps administratifs ... et

deux grands corps techniques ...

occupent "les sommets de l'Etat" en

France.

occupent en effet “les sommets de l’Etat” en France.²⁰

A cette hiérarchie de prestige, qui recoupe bien sûr une hiérarchie de nature des emplois confiés, fait écho une hiérarchisation très précise des rémunérations qui sont déterminées en fonction du corps, du grade et de l’échelon (hormis pour les emplois fonctionnels et les contractuels). Les rémunérations ne sont pas exprimées directement en francs mais en points d’indice. En effet, depuis 1948 existe une “grille indiciaire” commune à tous les fonctionnaires, qui s’étage aujourd’hui de l’indice réel 161 à l’indice 819, la valeur en francs du point d’indice étant déterminée deux fois par an par le gouvernement (ainsi, au 1^{er} avril 1999, l’indice 250, minimum de traitement, correspondait à 6.900 F bruts par mois, et l’indice 819 à 22.630 F). Chaque corps se voit affecter d’un indice de début de carrière, correspondant au premier échelon du premier grade du corps, et d’un indice terminal relatif au dernier échelon du grade le plus élevé, entre lesquels s’étalent les traitements de l’ensemble du corps (le corps des instituteurs s’étage ainsi de l’indice 337 à l’indice 513).

Cette grille d’indices-chiffres a été surmontée en 1957 d’une grille d’indices-lettres “hors échelle”, partant de la hors échelle A (24.286 F bruts par mois en 1999) pour monter jusqu’à la hors échelle G (41.416 F). Elle concerne 36.000 personnes, dont seulement 5.000 très hauts fonctionnaires qui débutent leur carrière en hors échelle et 31.000 qui l’atteignent, tels les universitaires, en cours de carrière.

Ce système de la grille générale a la vertu de la transparence mais le défaut d’établir une mise en équivalence générale entre les grades de corps très hétérogènes aux missions très différentes et à l’utilité sociale très inégale. La rigidité de cette grille, associée à la puissance syndicale, a ainsi souvent abouti à des blocages ou à des contagions lorsque, notamment lors de conflits sociaux, tel corps obtient des augmentations de traitements dont les corps de niveau indiciaire équivalent demandent immédiatement à bénéficier, même si leur métier n’a rien à voir (augmenter les salaires des infirmières peut ainsi entraîner une levée de revendications des agents de police, ou inversement).

Pour contourner la rigidité de cette grille et redonner une souplesse de gestion salariale, la pratique d’accorder des primes variées s’est du coup développée, au point d’engendrer un véritable imbroglio très occulte dans lequel plus personne ne sait qui gagne quoi. En effet, certaines primes sont accordées à tout un corps, d’autres sont attachées à l’occupation de tel emploi, d’autres enfin sont accordées *ratione personae*. S’y surajoute, depuis les “accords Durafour” de 1990, une nouvelle

bonification indiciaire (NBI), ces points d’indice supplémentaires étant réservés aux emplois supérieurs ou à forte expertise. Au final, le “régime indemnitaire” des uns et des autres est donc fort disparate: très défavorable pour tous les corps enseignants, qui forment les gros bataillons de la Fonction publique (9% en moyenne chez les instituteurs, 10% chez les professeurs d’Université), il est favorable pour les policiers (26% à 33% de rémunération supplémentaire) ou les magistrats (38%), et extrêmement favorable pour les ingénieurs des corps techniques (46% en moyenne), les

administrateurs civils et les grands corps administratifs (48%). Encore ces taux ne sont-ils qu’une moyenne: dans le cadre de nos recherches sur les administrateurs civils, on a pu ainsi constater qu’un sous-directeur ou un chef de service bien notés doublent leur traitement de base grâce

aux primes, d’autant que celles-ci ne sont pas soumises aux prélèvements sociaux (un sous-directeur confirmé à la Direction de la Concurrence du ministère des Finances gagne ainsi, primes comprises, 45.000 F nets).²¹

Un tel recours massif aux primes est une souplesse qui permet de privilégier tel type de corps et de métiers, notamment de maintenir voire d’accroître la hiérarchie (propre à la France par opposition à ses grands voisins européens) entre les corps de praticiens et de dirigeants recrutés par l’ENA et Polytechnique, seuls qualifiés de “hauts fonctionnaires”, et les corps d’universitaires ou de chercheurs, pourtant positionnés aux mêmes niveaux de traitement indiciaire. Ce sont donc, à travers la hiérarchisation entre corps administratifs, des hiérarchies sociales plus globales qui se jouent.

S’y surajoutent des hiérarchies plus subtiles, propres à tel secteur. C’est ainsi que l’enseignement secondaire connaît une *summa divisio* entre les simples professeurs certifiés et ceux qui ont réussi le sélectif concours de l’agrégation: pour faire exactement le même travail dans les mêmes établissements, les professeurs agrégés sont payés mieux et astreints à fournir moins d’heures de cours que les certifiés. Quant à la haute administration issue de l’ENA, elle connaît aussi de subtiles hiérarchies entre les corps, qui résultent du prestige inégal, des perspectives de carrière inégales, de l’intérêt inégal du travail (en termes de contenu comme de rémunération). Ces hiérarchies se perpétuent à travers les choix des élèves de l’ENA selon leur rang au classement de sortie: les trois grands corps (Conseil d’Etat, Inspection des finances, Cour des comptes) sont toujours choisis par les premiers, les “petits grands corps” (Inspection générale de l’administration et Inspection générale des Affaires sociales) par les suivants “en sandwich” avec les plus beaux postes du corps diplomatique et de celui

Ce sont donc, à travers la hiérarchisation entre corps administratifs, des hiérarchies sociales plus globales qui se jouent.

des sous-préfets. Puis vient le corps des administrateurs civils, lui-même très hiérarchisé depuis les “quasi-grands corps” que sont la Direction du Trésor et la Direction du Budget, puis les autres beaux postes des Finances, jusqu’aux ministères peu prestigieux tel l’Education. Quant aux corps des tribunaux administratifs et des chambres régionales des comptes, ils sont choisis pour l’essentiel par le dernier quart des élèves. Ainsi l’administration de la France républicaine de l’an 2000, toujours si hiérarchisée, n’est-elle pas sans faire penser à la “société d’ordres” de l’Ancien régime à laquelle la relie encore des liens, dégagés par Tocqueville, qui enjambent la Révolution de 1789.²²

L’administration française, un monde de corps

En raison à la fois de sa taille et de son rôle-clé donc de la richesse de ses interrelations avec tous les secteurs de la société française, l’administration constitue en France un véritable “monde social” en soi, au sens de la sociologie interactionniste d’Anselm Strauss.²³

Or ce monde est lui-même éclaté en une multitude de sous-mondes, distincts sinon étrangers voire antagonistes. Pierre Sadran souligne ce paradoxe caractéristique de l’administration française: “Comment peut-on contester le caractère hyper-centralisé de l’appareil administratif en France? Mais comment ne pas être frappé aussi par l’extraordinaire hétérogénéité de cet ensemble? Le processus de segmentation et de diversification y est constamment à l’oeuvre”.²⁴ De fait, les riches et nombreux travaux d’analyse des politiques publiques produits en France depuis plus de vingt ans présentent tous l’image de “l’Etat en action” comme celle d’un Gulliver empêtré dans les contradictions d’une “administration en miettes” où les logiques corporatives et corporatistes pèsent d’un poids déterminant.²⁵

En effet l’administration française, considérée comme un tout, est en réalité un espace mosaïque d’institutions et de corps.

Précisons le propos. Toute institution, que ce soit une macro-institution (l’Ecole, l’Armée, les Impôts, la Justice, etc.), une institution à taille humaine (le Conseil d’Etat, l’Opéra de Paris, la Direction du Budget, l’Université de Paris I Panthéon-Sorbonne) ou une micro-institution (le bureau FP6 chargé de la gestion de l’encadrement supérieur à la DGAFP, par exemple), est formée d’un ensemble matériel d’éléments constitutifs: des bâtiments et leur mobilier; des compétences plus ou moins officiellement définies d’où résultent des activités concrètes; des dossiers et des archives; etc. Toute institution se donne donc à voir comme un “monde de choses” tangibles. En outre, à la suite de Jacques Lagroye,

on considère que “toute institution se présente d’abord comme un ensemble de pratiques, de tâches particulières, de rites et de règles de conduite entre personnes. Mais une institution est aussi l’ensemble des croyances ou des représentations qui concernent ces pratiques, qui définissent leur signification et qui tendent à justifier leur existence. C’est par leur double inscription dans des pratiques et des croyances qu’on appréhende les institutions”.²⁶ En somme, toute institution existe à l’état de culture institutionnelle mobilisée au quotidien par ses membres – la culture étant entendue ici, à la manière de l’anthropologie, comme un ensemble d’idéautés et de pratiques concrètes.²⁷

Quant aux corps administratifs, on peut les définir au plan sociologique avec Marie-Christine Kessler comme “une même profession qui rassemble des individus en un ensemble cohérent. [...] Ils sont soudés par des rites, des modes de recrutement communs, une même vision collective d’eux-mêmes. [...] Tous les corps procèdent d’une même essence: ils allient l’exercice de solidarités internes et d’une certaine égalité à la soumission aux ordres d’une tête. [...] Les corps possèdent des caractéristiques propres [...] qui en font des micro-sociétés dotées de personnalités particulières”.²⁸ Unis par leur “esprit de corps” – notion si typiquement française qu’elle est employée telle quelle dans plusieurs langues européennes, dont l’anglais et le néerlandais – les membres d’un corps participent donc

de la même culture professionnelle ou corporative.

C’est à ce point que se nouent les fils entre l’administration comme monde d’institutions et comme monde de corps. En effet, le plus souvent, la culture d’une institution se confond pour l’essentiel avec la culture professionnelle du

Le plus souvent, la culture d’une institution se confond pour l’essentiel avec la culture professionnelle du corps qui la peuple ou la domine.

corps qui la peuple ou la domine, tant il est vrai qu’une institution n’existe que dans et par un groupe d’individus qui la portent. Dans certains cas, l’osmose est parfaite entre l’institution et le corps qui lui prête vie, au point de s’inscrire dans la langue: quand on dit par exemple “le Conseil d’Etat”, on désigne indistinctement l’institution et les membres du corps. La plupart du temps, une institution est peuplée de plusieurs corps et cependant il est clair que l’un d’entre eux seulement est “l’âme de l’institution”: le corps des officiers dans l’armée, le corps enseignant dans l’Education nationale, le corps des conservateurs du patrimoine aux Musées de France, etc. Tel est le cas le plus fréquent. Plus rare, il se produit enfin qu’une même institution administrative soit animée par plusieurs corps qui soit se la partagent en plus ou moins bonne intelligence soit se la disputent (corps préfectoral et policiers au ministère de l’Intérieur, ingénieurs des Ponts et Chaussées et ingénieurs des

Travaux publics à l'Équipement, magistrats du siège et du parquet à la Justice, inspecteurs des finances, administrateurs civils et administrateurs de l'INSEE aux Finances, ingénieurs du génie rural, des eaux et des forêts et corps des vétérinaires au ministère de l'Agriculture,...).

Encore faut-il préciser, car la souplesse se mêle ici aux rigidités, qu'un même corps au sens sociologique peut être composé de plusieurs corps au sens juridique: "le corps préfectoral" est ainsi composé du corps des préfets, du corps des sous-préfets et d'administrateurs civils détachés comme sous-préfets; de même "les universitaires" regroupent-ils le corps des professeurs des universités et celui des maîtres de conférences; et "les policiers" sont divisés en un corps des commissaires et un corps des officiers de police. Mais au-delà de certains intérêts parfois divergents, il est clair que les uns et les autres forment une commune corporation – au sens de l'Ancien Régime.

A l'inverse, car rien n'est simple, existent aussi des corps au sens juridique du terme qui ne font pas corps au sens sociologique. Le cas est rare parmi les corps de catégorie A et B, mais on doit citer le corps interministériel des administrateurs civils, créé en 1945 sur le modèle du *Civil Service* unifié pour donner de la cohérence à des ministères éclatés et autonomes (naïveté sans doute car Whitehall est tout aussi divisé que les ministères parisiens, avec des hostilités et mépris croisés comparables entre le *Cabinet Office*, la *Treasury*, le *Foreign Office*, etc.). De nombreuses raisons expliquent que les administrateurs civils ne forment pas un corps véritable, mais l'essentiel tient à l'hétérogénéité de leur socialisation initiale et continue. En effet, pour que les membres d'un corps aient la même culture professionnelle, il faut qu'ils aient reçu la même formation initiale et qu'ils partagent le même "learning by doing" lié à l'exercice quotidien d'un métier commun. Or tel n'est pas le cas des administrateurs civils, longtemps très hétérogènes par leur recrutement (les anciens rédacteurs d'avant 1945 au départ, les énarques, les ex-administrateurs des colonies intégrés dans les années 60, les anciens attachés ayant bénéficié d'une promotion interne, d'anciens officiers "dégagés des cadres militaires" par la loi 70-2) et affectés dans des ministères qui sont chacun une "maison" administrative avec sa culture propre ordonnée autour de métiers spécifiques.

Parmi les nombreux corps de catégorie C en revanche, hormis quelques groupes à l'identité collective fortement affirmée tels les pompiers ou les surveillants de prison, il est clair que beaucoup de corps sont des cadres

juridiques de gestion de personnel qui n'existent que sur le papier, sans qu'aucun esprit de corps ni aucune stratégie collective n'unissent leurs membres. C'est

dans ces cas que le modèle des corps atteint ses limites, lorsque, dupliqué à l'infini par souci de parallélisme des formes juridiques, il structure des entités artificielles, et les rigidités de gestion afférentes, sans qu'aucune réalité sociale ne les justifie.

Quoi qu'il en soit, c'est bien parce que son administration est un monde de corps que la

France a rencontré quelques difficultés d'ouverture aux ressortissants communautaires. Bien que l'un des fondements de la Communauté européenne soit la libre circulation des personnes, donc des travailleurs, l'article 48, paragraphe 4 du Traité de Rome (article 39 du Traité d'Amsterdam) avait prévu que cette règle ne serait "pas applicable aux emplois dans l'administration publique". Après avoir respecté la lettre du Traité pendant vingt ans, la CJCE s'est lancée à partir du milieu des années 70 dans la construction d'une jurisprudence très offensive – arrêt Sotgiu (1974); arrêts Commission/Belgique (1980 et 1982), arrêts Commission/Luxembourg (1996). Il en résulte une définition très restrictive des "emplois dans l'administration publique" réservés aux nationaux comme "des emplois qui comportent une participation, directe ou indirecte, à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ou des autres collectivités publiques", et une approche sectorielle qui pose la libre circulation comme la règle dans la plupart des secteurs²⁹ et ne permet d'exception que pour les emplois de nature régaliennne (participation à la législation et au gouvernement, diplomatie, défense, police, justice, et à un moindre degré impôts et finances publiques). Enfin, par sa communication du 18 mars 1988, la Commission a relayé cette jurisprudence à destination des Etats.³⁰ La France, comme ses voisins, a donc entendu s'adapter et, suite au rapport Puissochet,³¹ a par une loi du 26 juillet 1991 introduit dans le statut général un article 5 bis disposant que les ressortissants des Etats membres de l'UE "ont accès aux corps, cadres d'emplois et emplois dont les attributions soit sont séparables de l'exercice de la souveraineté, soit ne comportent aucune participation directe ou indirecte à l'exercice de prérogatives de puissance publique de l'Etat ou des autres collectivités publiques", renvoi étant fait aux statuts particuliers des corps pour décider de leur éventuelle ouverture. C'est donc, conformément aux principes de la Fonction publique française, une approche par corps qui a été retenue, et non une approche par secteurs et emplois

**... c'est bien parce que son
administration est un monde de corps
que la France a rencontré quelques
difficultés d'ouverture aux
ressortissants communautaires.**

comme dans la logique de la CJCE et de la Commission. Il est à remarquer que certains corps étaient déjà ouverts à toutes les nationalités avant 1991: les chercheurs (1.200 sont étrangers sur 22.300), les universitaires de tout grade (2.400 sur 50.000) et les médecins hospitaliers (7.000 sur 70.000).³² Depuis lors s'y est ajoutée une longue liste de corps, dont la mise à jour augmentée est publiée régulièrement au *Journal officiel*: sont ainsi ouverts aux Européens, dans la Fonction publique de l'Etat, tous les corps d'enseignement et de recherche et les corps administratifs travaillant avec eux; dans la Fonction publique territoriale 43 cadres d'emploi sur 55 au total; dans la Fonction publique hospitalière la totalité des corps; à quoi il faut ajouter la plupart des corps de la Poste et de France Télécom (dissociés de l'Etat depuis quelques années). Conformément à la logique des corps, ce sont jusqu'à présent des corps entiers qui ont été ouverts, globalement.

Cela explique qu'un certain retard ait été pris concernant les corps d'"administration administrante" des ministères et les corps d'ingénieurs d'Etat: en effet, il est évident que certains attachés d'administration centrale ou ingénieurs des travaux publics ont "une participation directe ou indirecte à l'exercice de prérogatives de puissance publique". Certains, mais non pas tous: la nouvelle étape que se prépare donc à franchir le ministère de la Fonction publique est d'ouvrir conditionnellement ces corps, en écartant les non-nationaux des seuls emplois qui tombent sous le coup de l'exception. L'ambition claire est que soient accessibles, avant la fin 2000, les corps d'adjoints administratifs, de secrétaires administratifs et d'attachés d'administration centrale qui forment l'essentiel de la population des ministères parisiens. Toute la difficulté technique et tout l'enjeu de pouvoir pour le ministère de la Fonction publique consiste à élaborer un texte général qui définisse le type d'emplois réservé aux nationaux de façon transversale et valable pour tous les corps. A défaut d'une telle solution interministérielle, il appartiendrait à la direction juridique de chaque ministère de rédiger cette clause dans chaque statut particulier de chaque corps, ce qui aboutirait fatalement à de choquantes contradictions du droit en vigueur selon les cas. On est là renvoyé une fois encore à la dialectique de l'unité et/mais de la fragmentation qui anime l'administration française.³³ Au-delà cependant, et en dépit de la clôture maintenue des corps supérieurs et grands corps recrutés par l'ENA, dont les membres exercent tous des "prérogatives de puissance publique", divers spécialistes tel Marcel Pochard, ancien directeur général de l'Administration et de la Fonction

Le fond du problème n'est pas que les éventuels Européens intégrés dans les corps soient étrangers (à la nation française), c'est qu'ils soient étrangers au corps...

publique, considèrent que la mise en oeuvre intégrale du programme tracé par la CJCE et la Commission – avec interdiction des discriminations indirectes, équivalence des qualifications et diplômes, valorisation des expériences professionnelles passées, etc. – serait de nature à porter gravement atteinte aux principes fondamentaux de la Fonction publique française: principes de l'unité, de la carrière et de la promotion interne, et de l'organisation par corps.³⁴ La raison profonde de telles réticences des hauts fonctionnaires français nous semble résulter non d'un chauvinisme

attardé mais de l'importance fondamentale que revêt leur socialisation initiale dans les grandes ou moins grandes écoles: cette socialisation est en effet fondatrice de l'identité collective du ou des corps que forme chaque école, et de l'identité corporative et sociale de ses membres, chez qui elle structure une commune vision du monde et d'eux-mêmes.

Chaque corps ressemble à une confrérie ou à une famille: on en est ou on n'en est pas (...membre). Le fond du problème n'est pas que les éventuels Européens intégrés dans les corps soient étrangers (à la nation française), c'est qu'ils soient étrangers au corps... c'est-à-dire qu'ils n'aient pas été modelés par des années de socialisation corporative initiale. C'est le vieux problème de la "pièce rapportée" mal acceptée dans les familles.

Toutefois, comme rien n'est simple ici, bien que l'administration soit en France un monde de corps distincts vivant leur vie propre, il existe maintes passerelles d'un de ces sous-mondes à l'autre.

L'administration française, un espace de mobilité dans et entre les corps

La combinaison réalisée en France du modèle de la carrière, pratiqué ailleurs et partout critiqué comme trop rigide par les adeptes du "*New Public Management*", avec une organisation spécifique par corps (dont on a cependant signalé déjà diverses souplesses) peut apparaître comme la recette assurée d'un immobilisme excessif. Or, au contraire, ce qui frappe tout spécialiste de l'administration française est l'importance que prennent dans les carrières des fonctionnaires les phénomènes de mobilité, ascensionnelle comme latérale. Notre étude statistique du corps des administrateurs civils révèle ainsi que 28,5% seulement de ses membres ont commencé et terminé leur carrière dans ce corps et sur un des emplois d'administration centrale qui sont la raison d'être de ce corps.³⁵

On va montrer que l'importance de la mobilité ascensionnelle s'explique par l'existence généralisée

des concours internes, qui sont une des clés de la régulation de la Fonction publique en France, et dans une moindre mesure et un autre registre, par le mécanisme du “tour extérieur”. Quant à la facilité des mobilités latérales, elle résulte du régime très souple des positions statutaires.

Soit tout d’abord la mobilité ascensionnelle. Le système français des concours, des écoles de fonctionnaires et des corps distincts est très rigide au sens où c’est entre dix-huit et vingt-cinq ans, par la réussite ou l’échec à tel ou tel concours, que se joue, essentiellement sur des critères d’excellence scolaire, une appartenance de corps qui va déterminer ensuite très largement le destin professionnel et social des individus. L’organisation de l’administration comme de la société française en général repose ainsi sur une sélection très précoce d’élites adolescentes.³⁶ C’est bien ce qui lui est reproché à l’intérieur de l’Hexagone, alors que les voisins européens admireraient plutôt la forte capacité de renouvellement et d’accès de jeunes aux postes dirigeants qui en résulte, et qui contraste avec l’âge beaucoup plus avancé des hauts responsables de niveau équivalent dans les administrations anglaise ou allemande notamment. N’a-t-on pas coutume de dire qu’il est très simple de reconnaître le Français autour d’une table de réunion à Bruxelles car c’est toujours le plus jeune?

Toutefois, il faut bien comprendre que les corps ne sont pas du tout des espaces de carrière fermés à l’entrée de nouveaux venus en cours de route: tout fonctionnaire peut “sauter” d’un corps à l’autre grâce aux concours internes. En effet, un principe fondamental (qui fut longtemps une obligation légale) est que les corps sont accessibles par un double concours: l’un, dit “externe”, est ouvert aux jeunes étudiants titulaires d’un certain niveau de diplôme, l’autre dit “interne” est réservé aux fonctionnaires justifiant d’une certaine ancienneté

(cinq ans en général, et dont ils conserveront le bénéfice dans leur nouveau corps, où ils seront intégrés avec un “reclassement indiciaire”) mais sans aucune condition de diplôme et avec un type d’épreuves (écrites et orales) adaptées, donc réputées plus faciles que celles du concours externe. Et ce mécanisme existe jusqu’au sommet puisque la prestigieuse ENA ouvre chaque année ses portes à une grosse quarantaine d’“internes”.

Chacun peut ainsi, par la seule force de ses talents (intellectuels, culturels et rédactionnels plus que professionnels, il faut le reconnaître et c’est un effet pervers du dispositif) gravir la hiérarchie de la Fonction publique sans approbation de son supérieur hiérarchique, sans proposition de ses tiers, sans appui syndical ou patronage partisan, en s’affranchissant des règles d’avancement d’échelons et de grades comme des limites

de son corps ou de ses réseaux professionnels...ce qui est assez impensable dans le privé ou dans une autre administration européenne. Ainsi, bien que la plupart restent dans le même sous-monde professionnel (le soldat de 2^e classe qui, *via* les concours, devient officier et finit colonel; l’instituteur qui devient inspecteur des écoles primaires puis inspecteur d’Académie-adjoint, etc.), d’autres, plus rares, changent véritablement d’univers: certains préfets furent guichetiers à la Poste, certains chefs de service de ministère ont commencé comme aide-magasinier dans une charcuterie industrielle à quinze ans avant d’entrer en catégorie D à la Conservation des hypothèques (administration des Impôts) de leur petite ville. Les concours internes sont donc un extraordinaire vecteur d’ascension sociale intragénérationnelle. Couplés avec l’enseignement public gratuit et son système de bourses pour les enfants pauvres, vecteurs d’ascension sociale intergénérationnelle, ces concours internes ont constitué historiquement un des instruments majeurs grâce auxquels l’Etat républicain a donné de la souplesse et fait “respirer” la structure sociale assez rigide de la France. Mais ce schéma traditionnel semble se gripper depuis la double explosion dans les années 70-80 du chômage d’une part et du nombre de diplômés du supérieur (la “massification” de l’Université) qui ont conduit à une croissance énorme du nombre de candidats aux concours administratifs, d’où une sélectivité accrue et l’apparition du phénomène du “surdiplômage”: tablant sur l’existence des concours internes censés leur permettre de gravir “plus facilement” la hiérarchie administrative, beaucoup de jeunes ont choisi de passer un concours inférieur à leur niveau. Du coup, comme le signale Luc Rouban,

“près des trois quarts des candidats pour un poste de catégorie C ont le baccalauréat tandis que la moitié des candidats à des postes de catégorie B ont une licence”.³⁷ Le résultat est que les concours internes remplissent

beaucoup moins leur rôle de promotion sociale des sans-diplôme, et que même les sur-diplômés ne réussissent pas tous à gravir et se trouvent piégés dans des corps et emplois subalternes, avec d’énormes frustrations à la clé.

Quoi qu’il en soit de ces difficultés récentes, les concours internes sont une souplesse spécifique de l’administration française, à laquelle s’ajoute la création récente (1990-92) d’un “troisième concours” à l’ENA et aux IRA (recrutement des attachés d’administration centrale): destinés à diversifier le recrutement des cadres supérieurs administratifs, ces “troisièmes concours” sont réservés aux diplômés du supérieur de moins de quarante ans ayant exercé pendant huit ans au moins un métier en dehors de l’administration ou occupé un mandat électoral local. Il s’agit donc d’une originalité

Les concours internes sont donc un extraordinaire vecteur d’ascension sociale intragénérationnelle.

de peu d'importance au plan numérique.

Plus importante en volume mais de nature très différente est une autre souplesse de l'accès à certains corps: le recrutement "au tour extérieur", traditionnel au Conseil d'Etat et à la Cour des comptes, plus récent à l'Inspection des finances et étendu par la loi de 1984 à tous les corps d'inspection et de contrôle. Ce mécanisme autorise le président de la République et le Gouvernement à nommer librement toute personne (en général fonctionnaire) dans un de ces corps sans autre condition (le plus souvent) que de proportion (un quart des maîtres des requêtes et un tiers des conseillers d'Etat par exemple). Très souple, le tour extérieur fait l'objet d'une gestion au *modus vivendi*, qui associe à des nominations "politiques" (proches conseillers des cabinets ministériels dont on "assure l'avenir" à l'approche des élections ou, à l'inverse, directeurs de ministère liés à l'ancienne majorité que l'on veut remplacer mais que l'on a le bon goût de "recaser dignement") une majorité de nominations venant couronner une carrière administrative réussie (intégrer l'inspection générale de leur ministère est ainsi le "débouché" classique des administrateurs civils chefs de service de 50 ans environ, ce qui permet de libérer des emplois fonctionnels pour promouvoir plus vite les jeunes administrateurs).³⁸ Tels sont les principaux vecteurs de mobilité ascendante dans la Fonction publique française, dont certains existent ailleurs en Europe mais dans de moindres proportions (comme le tour extérieur au Conseil d'Etat italien).³⁹

Quant à la mobilité latérale, également très développée, elle résulte de l'existence d'un régime très souple des positions statutaires des fonctionnaires couplé à l'organisation par corps et à la dissociation du grade et de l'emploi. Sans entrer dans les détails, il faut savoir que tout fonctionnaire peut

être placé dans pas moins de six positions statutaires différentes. Le cas général est bien sûr la position normale d'activité: le fonctionnaire se trouve dans son corps d'appartenance et occupe un emploi correspondant à son grade dans ce corps. Cette position comporte déjà une variante qui l'assouplit considérablement: quand les "nécessités de service" le justifient, un fonctionnaire peut être "mis à la disposition" d'une autre administration tout en continuant à être payé dans son corps d'origine. Cette sorte de prêt de fonctionnaire est normalement réservée aux administrations, mais elle est aussi utilisée comme subvention déguisée au bénéfice d'organismes privés que l'Etat veut soutenir (administrateurs des Affaires sociales mis à la disposition de la Croix-Rouge, etc.).

C'est néanmoins la position de détachement qu'il faut surtout évoquer ici: le fonctionnaire détaché est placé, à sa demande, hors de son corps d'origine pour une durée de cinq ans mais qui peut être renouvelée à l'infini, et ce en continuant à bénéficier dans son corps de son droit à réintégration, de son droit à l'avancement, et de son droit à capitaliser les points de retraite. Un système comparable existe dans la plupart des Etats de l'UE, mais ce sont sa souplesse et son extension qui singularisent la France. Souplesse, car l'on peut être détaché dans tout autre corps de la Fonction publique d'Etat, territoriale ou hospitalière, dans tout emploi ne correspondant à aucun corps (emplois fonctionnels), dans toute entreprise publique ou association, fondation voire entreprise privée ayant des missions d'intérêt général, ainsi qu'auprès d'organisations internationales ou d'Etats étrangers. Enfin le détachement est la position des fonctionnaires qui deviennent membres du Gouvernement ou sont élus à des mandats électoraux (ou syndicaux), ce qui n'est pas pour rien dans le nombre très élevé de fonctionnaires hommes politiques puisque, avec un droit à réintégration dans leur corps s'ils perdent les élections (même au bout de vingt ans) et un droit à la retraite de leur corps qui garantit leurs vieux jours, ils ont là un double "filet de sécurité".

Une telle souplesse du détachement en explique l'extension: pas moins de 80.000 fonctionnaires de l'Etat se trouvent dans cette position temporaire, qui peut avoir des conséquences durables puisque les fonctionnaires détachés depuis plusieurs années dans certains corps peuvent y obtenir leur intégration définitive. Par exemple, le détachement permet à tous les membres des corps recrutés par l'ENA d'effectuer leur mobilité statutaire obligatoire et, par une intégration éventuelle, de modifier leur choix de sortie de l'Ecole: des

**Une telle souplesse du détachement en
explique l'extension: pas moins de
80.000 fonctionnaires de l'Etat se
trouvent dans cette position
temporaire ...**

administrateurs civils de ministères parisiens choisissent ainsi la préfectorale ou les tribunaux administratifs, tandis que certains "frustrés du Quai d'Orsay" parviennent à se faire intégrer dans le corps diplomatique, etc. De manière plus générale, le détachement permet de pourvoir des emplois parfois nombreux mais pour lesquels on n'a pas souhaité, par souci de souplesse, constituer un corps: ainsi est-ce par des détachements de deux fois trois ans que sont pourvus les postes de conseillers culturels et d'attachés culturels dans les ambassades de France. Les intéressés sont très souvent des professeurs agrégés de l'enseignement secondaire qui ont enseigné dans des instituts français à l'étranger et qui, au terme de leur détachement et faute de mieux, réintègrent leur corps d'origine sans que le ministère

des Affaires étrangères ait à se soucier de leur “recasage” et de leur avenir.

Plus fondamentalement, la combinaison de l’existence de corps et de la facilité du détachement permet une indéniable souplesse de gestion des emplois fonctionnels supérieurs ou directoriaux. En Allemagne, en Grande-Bretagne ou en Italie, l’absence de ces paramètres oblige à gravir les emplois (sous-directeur, chef de service) pour devenir directeur de ministère (d’où des directeurs assez âgés) et contraint, lorsque le ministre veut remplacer un directeur qui ne lui convient pas, à la solution de la retraite anticipée.⁴⁰ En France,

tel jeune et brillant administrateur civil pourra, après avoir été détaché deux ans comme conseiller au cabinet de tel ministre, être nommé à 38 ans directeur (sans jamais avoir été sous-directeur). Trois ans plus tard, une majorité opposée arrivant au pouvoir, on le remplace mais en le nommant au tour extérieur à l’inspection générale de son ministère, d’où il ressortira à l’alternance suivante en détachement pour redevenir directeur. Dans beaucoup de cas d’ailleurs, une nomination au tour extérieur n’est même pas nécessaire, car les directeurs appartiennent déjà à un corps prestigieux et aux missions bien définies, dans lequel ils retournent en position normale d’activité: tel directeur “remercié” au ministère de l’Équipement rejoint le Conseil général du corps des Ponts et Chaussées auquel il appartient, tel contrôleur général des armées détaché comme directeur au ministère de la Défense rejoint le Contrôle général, tel conseiller d’État directeur des affaires juridiques d’un ministère retourne au Palais-Royal (siège du Conseil)... C’est cet ensemble de mécanismes qui permet que les alternances politiques systématiques (hormis 1995) depuis 1978 se soient déroulées sans heurts excessifs dans la haute administration: deux “équipes administratives” proches (souvent sans plus) de la gauche et de la droite alternent, grâce à l’existence des (grands) corps et du détachement, entre les emplois dirigeants et les emplois “normaux” dans leurs corps respectifs.

Au-delà, l’existence du détachement est une condition même de l’existence des fameux “grands corps”, qui ne sont grands que parce qu’ils constituent un vivier d’individus d’élite qui ne cessent de sortir de leur corps pour aller occuper les plus beaux postes dirigeants de l’administration *via* le détachement... ou du monde des entreprises *via* la disponibilité et la mise hors cadres!

En effet, ces deux autres positions statutaires permettent, avec droit à réintégration, de placer un

fonctionnaire hors de l’administration pour qu’il aille exercer des fonctions dirigeantes et jouir de salaires très élevés en entreprises privées: c’est ce que l’on appelle le “pantouflage”, qui fut la spécialité des ingénieurs des Mines ou de l’Armement, des inspecteurs des finances,

ou des administrateurs du Trésor, du Budget et de l’Industrie. Résultant des liens étroits de l’État avec les grandes entreprises dans le cadre de la régulation “dirigiste” qu’a longtemps connue l’économie française, ce phénomène du “pantouflage” semble en voie de régression depuis quelques années dans une économie désormais libéralisée. Quoiqu’il en soit, ce phéno-

mène de brouillage de la frontière entre public et privé, vieux d’un siècle déjà, n’a été permis que par les souplesses du droit statutaire des positions et de l’organisation en corps de la Fonction publique française.

Enfin, *last but not least*, il est fort possible que les souplesses du régime des positions, en particulier le détachement, constituent la solution d’avenir qui permettra, sans porter atteinte à un système de concours auxquels les Français sont si attachés, d’accueillir en cours de carrière, comme cela se fait déjà, et même d’intégrer dans la Fonction publique française de plus en plus de fonctionnaires venus des autres pays européens.

Conclusion

Au total, on espère avoir montré que ce serait une erreur d’analyse de voir l’organisation en corps, caractéristique multiséculaire de l’administration française, comme un ensemble de rigidités archaïques appelées à être balayées à terme par une harmonisation européenne à outrance. Les corps forment en effet le socle de l’administration française et sont, au cœur de toutes ses régulations, une de ses réalités sociologiquement les plus vivaces. C’est d’ailleurs pourquoi il convient de ne pas analyser isolément le système des corps mais de le resituer – comme on s’est efforcé ici de le faire – dans l’interaction dialectique de rigidités et de souplesses qu’il entretient en permanence avec les autres caractéristiques majeures de l’administration française, tels les concours internes ou les détachements. De la combinaison de tous ces éléments résulte en fin de compte une réalité bien plus nuancée que les apparences le laissent à penser.

Ce serait une erreur d’analyse de voir l’organisation en corps, caractéristique multiséculaire de l’administration française, comme un ensemble de rigidités archaïques appelées à être balayées à terme ...

NOTES

- ¹ Sur tous ces sujets, pour un regard extérieur mais merveilleusement informé, voir, du regretté Vincent Wright, *The Government and Politics of France*, London, Routledge, 1992; et "La fin du dirigisme?", *Modern and Contemporary France*, 5 (2), 1997, p. 151-153.
- ² Derniers chiffres officiels connus, tirés de: Ministère de la Fonction publique, *La Fonction publique et la Réforme de l'Etat. Rapport annuel mars 1999*, Paris, La Documentation française, 1999, p. 183.
- ³ Claude Dubar, Pierre Tripiier, *Sociologie des professions*, Paris, Armand Colin, 1998, p. 21-23.
- ⁴ Guy Thuillier, Jean Tulard, *Histoire de l'administration française*, Paris, PUF, 1984, p. 11.
- ⁵ C'est très net en Grande-Bretagne, où l'armée de terre est divisée en régiments qui fonctionnent exactement comme les corps civils français. Cf. François Cailleteau, "Le recrutement des généraux en France, en Grande-Bretagne et en Allemagne", in Ezra Suleiman, Henri Mendras, dir., *Le recrutement des élites en Europe*, Paris, la Découverte, 1995, p. 164.
- ⁶ Jacques Ziller, *Administrations comparées*, Paris, Montchrestien, 1993, p. 374-5.
- ⁷ Article 29, 1er alinéa de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la Fonction publique de l'Etat, in *Statut général des fonctionnaires*, Paris, Les éditions des Journaux officiels, n° 1571, 1999, p. 27.
- ⁸ *Ibid.*
- ⁹ René Chapus, *Droit administratif général. T. 2*, Paris, Montchrestien, 6e éd. 1992, p. 104.
- ¹⁰ Mais cette souplesse apparente dissimule une rigidité de fait car le syndicalisme, dont l'administration est en France le principal bastion, défend une ligne de "maintien des droits acquis" qui inverse tout simplement la réalité sociale par rapport à l'état du droit positif.
- ¹¹ Cf. Robert Polet, "La Fonction publique dans l'Europe des Quinze: réalités et perspectives", *EIPASCOPE*, n° 1999/2, p. 22.
- ¹² Article 16 du Titre Ier du statut général, consacrant le principe d'égal accès aux emplois publics résultant de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789.
- ¹³ Astrid Auer, Christoph Demmke et Robert Polet, *La Fonction publique dans l'Europe des Quinze: Réalités et perspectives*, Maastricht, IEAP, 1996, 250 p.
- ¹⁴ Pour un éclairage historique et comparatiste particulièrement stimulant, voir Françoise Dreyfus, *L'invention de la bureaucratie. Servir l'Etat en France, en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis (XVIIIe-XXe siècle)*, Paris, La Découverte, 2000, 290 p.
- ¹⁵ Garanties qui vont jusqu'à l'inamovibilité dans le cas des magistrats judiciaires et administratifs, mais aussi des universitaires.
- ¹⁶ Les spécialistes s'accordent d'ailleurs à souligner qu' "il n'existe nulle part de système de la carrière ou de système de l'emploi à l'état pur": Pierre Sadran, *Le système administratif français*, Paris, Montchrestien, p. 95.
- ¹⁷ Robert Polet, art. cité, p. 24.
- ¹⁸ Chiffres tirés de: Ministère de la Fonction publique, *La fonction publique...*, op. cit., p. 177.
- ¹⁹ Voir notamment sur ce sujet Pierre Bourdieu, *La noblesse d'Etat. Grandes écoles et esprit de corps*, Paris, Ed. de Minuit, 1989, 274 p.
- ²⁰ Sur ce phénomène, voir Marie-Christine Kessler, *Les grands corps de l'Etat*, Paris, Presses de la FNSP, 1986, 344 p., Jean-Claude Thoenig, *L'ère des technocrates. Les cas des Ponts et Chaussées*, Paris, L'harmattan, 1987, 317 p., et Pierre Birnbaum, *Les sommets de l'Etat. Essai sur l'élite du pouvoir en France*, Paris, Le Seuil, 1980, 212 p.
- ²¹ Jean-Michel Eymeri, *Les gardiens de l'Etat*, Paris, Economica, à paraître fin 2000.
- ²² Voir le classique d'Alexis de Tocqueville, *L'ancien régime et la révolution*, Paris, 1856, rééd. Folio, 1986, 384 p.
- ²³ Anselm Strauss, *La trame de la négociation*, Paris, L'Harmattan, 1992, 319 p.
- ²⁴ Pierre Sadran, *Le système administratif français*, Paris, Montchrestien, 1997, p. 35.
- ²⁵ Pour deux ouvrages fondamentaux, voir François Dupuy, Jean-Claude Thoenig, *L'administration en miettes*, Paris, Fayard, 1985, 316 p. et Bruno Jobert, Pierre Muller, *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF, 1987, 242 p.
- ²⁶ Jacques Lagroye, *Sociologie politique*, Paris, Presses de Sciences Po et Dalloz, 3e éd. 1997, p. 151.
- ²⁷ Pour une discussion approfondie sur le concept de culture appliqué aux institutions administratives, on se permet de renvoyer à Jean-Michel Eymeri, *Les gardiens de l'Etat*, op. cit.
- ²⁸ Marie-Christine Kessler, *Les grands corps de l'Etat*, op. cit., p. 9-11.
- ²⁹ Recherche et enseignement, art musical et lyrique, santé, transports, postes et télécommunications, radiotélévision, adduction d'eau, de gaz et d'électricité.
- ³⁰ Pour une analyse détaillée, voir Edmond Honorat, "Les incidences de la libre circulation des personnes sur l'accès aux fonctions publiques nationales", *Administration publique*, 21 (1), 1997, p. 3-14.
- ³¹ Jean-Pierre Puissechet, *Rapport sur l'accès des ressortissants des Etats de la Communauté européenne aux emplois du secteur public en France*, Paris, Ministère de la Fonction publique, 1990, 41 p., annexes.
- ³² Chiffres tirés de Jean-Luc Bodiguel, *Les fonctions publiques de l'Europe des douze*, Paris, LGDJ, 1994, p. 75.
- ³³ Cet état de la situation doit beaucoup aux informations données par Myriam Bernard, chef du bureau du statut général au ministère de la Fonction publique, qui est en charge de ce dossier et que je remercie vivement.
- ³⁴ Pour l'argumentation précise et circonstanciée, voir Marcel Pochard, "Libre circulation des travailleurs dans l'administration publique en Europe et statut de la fonction publique", *Le Courrier juridique des Finances*, n° 96, mars 1999, p. 1-4.
- ³⁵ Jean-Michel Eymeri, Julien Pavillard, *Les administrateurs civils. Fin de carrière et débouchés*, Paris, La Documentation française, 1997, p. 89.
- ³⁶ Voir notamment Michel Bauer, Bénédicte Bertin-Mouro, "La tyrannie du diplôme initial et la circulation des élites: la stabilité du modèle français", in Ezra Suleiman, Henri Mendras, dir., *Le recrutement des élites en Europe*, op. cit., p. 48-63.
- ³⁷ Luc Rouban, *La fonction publique*, Paris, La Découverte, 1995, p. 80.
- ³⁸ Jean-Michel Eymeri, Julien Pavillard, op. cit., Paris, La Documentation française, 1997, p. 76-79.
- ³⁹ Je remercie mon collègue Bruno Della Gala, représentant officiel italien à l'IEAP, de cette précision.
- ⁴⁰ Voir les divers chapitres de Edward Page, Vincent Wright, ed., *Bureaucratic Elites in western European States. A Comparative Analysis of Top Officials*, Oxford, Oxford University Press, 1999, 286 p. □