

LES MOTS DE L'ADMINISTRATION
Retour pluridisciplinaire sur deux siècles de production de savoirs de l'administration
(XIX-XXèmes siècles)

Les "fonctionnaires", entre compétences professionnelles et aléas politiques

FONCTIONNAIRES

"Le mot fonctionnaire n'a, ni dans le langage usuel, ni dans la langue de la loi, une signification nettement définie. Pris dans une acception générale, il devrait comprendre toutes les personnes qui concourent, d'une manière quelconque et dans une sphère plus ou moins élevée, à la gestion de la chose publique. Mais une première restriction élimine [de la définition] les agents qui ne sont pas investis d'une portion de l'autorité et de la puissance publique (en particulier ceux) qui n'ont point par eux-mêmes le droit de prendre des décisions et qui ne font que préparer ou exécuter les mesures prescrites par les véritables fonctionnaires."

La notice de l'entrée Fonctionnaires dans l'édition de 1877 du Dictionnaire de l'administration française de Maurice Block - deux fois plus longue et explicite que celle de 1856 - se poursuit par (chap. I, 4, Différentes classes de fonctionnaires) : "Dans le langage de la loi, la qualité de fonctionnaire est restreinte et peu précise (...). Tel qui est réputé fonctionnaire relativement à telle disposition, ne l'est pas relativement à telle autre".

L'accent est d'emblée porté sur la position incertaine et exposée du fonctionnaire face à "la pression des détenteurs momentanés du pouvoir d'Etat"¹. Position dont on peut estimer qu'elle ne "consolidée" en France, qu'à l'issue du compromis établi par le statut général de la fonction publique de 1946.

Dans quelle mesure peut-on repérer dans les mots du Dictionnaire de l'administration française de Maurice Block, des traces de ce compromis ? Comment "l'équilibre" du compromis se construit-il dès la fin du XIXème siècle ? Sur quels mots-arguments ? Dans quelle mesure le Dictionnaire participe-t-il à la construction de la réalité administrative en forgeant ses catégories ? Quelles traces y trouve-t-on d'une concurrence entre politique et administration ?

A travers les termes utilisés pour définir le mot "fonctionnaire(s)", je m'efforcerais d'apporter des éléments de réponse à ce questionnement, en comparant ceux qui sont utilisés dans le Dictionnaire de l'administration française et finalement dans l'arène parlementaire au moment de l'élaboration du statut général de 1946.

Je propose de considérer tout d'abord le dictionnaire de Block dans sa forme générale : c'est un "ouvrage de type encyclopédique", didactique contenant un certain nombre d'éléments signifiants (articles ou entrées), disposés selon un ordre convenu et donnant des informations sur eux sous la forme d'énoncés. C'est un outil destiné à la fois au profane de l'administration, un peu comme un manuel, mais aussi comme un manifeste à visée quasi programmatique, destiné à dresser un tableau de l'administration telle que les auteurs la caractérisent. Sous une forme qui se veut "objective" - par l'énonciation de définitions de dictionnaire à visée universelle -, c'est aussi bien la vision de l'administration de Block qui est présentée.

¹ Pochard, 2011

Maurice Block, administrateur-savant

Maurice Block fait des études de philosophie, et obtient un doctorat à Tübingen. Il entre dans l'administration dans les années 1840. De simple expéditionnaire au ministère de l'Agriculture, sa carrière administrative s'accélère ensuite : rédacteur-traducteur, attaché au bureau de statistique générale du ministère de l'Agriculture, du Commerce et des Travaux publics, puis sous-chef du service de la statistique générale de France jusqu'au début des années 1860. Maurice Block est par ailleurs politiquement engagé, et appartient au courant libéral, publiant en particulier le quotidien *Le Spectateur européen* avec Charles de Mazade, rédacteur politique de la revue d'opposition, *La revue des deux mondes* à laquelle contribue régulièrement Block - la mise en disponibilité de Block peut sans doute être mise en relation avec cet engagement politique². Après 17 ans de services, il quittera en effet l'administration et se consacrera dès lors à ses activités savantes, comme la publication du *Dictionnaire de l'administration française*, dont seule la première édition de 1856 s'intègre à sa carrière administrative.

Il est élu à l'Académie des sciences morales et politiques dans la section d'économie politique, statistique et finances en 1880. Fonctionnaire savant, puis savant à temps plein à partir de 1861, son activité semble assez largement orientée par sa stratégie d'accession à l'académie des Sciences morales et politiques.

Concepteur du dictionnaire. Maurice Block est par profession un administrateur-savant³ (Payre), publiciste formé à l'économie politique et à la philosophie ; il édite un dictionnaire de l'administration au moment où se construit progressivement un état réglementairement organisé (à partir de 1870) et administré de façon rationalisée. Dans cette œuvre érudite de facture libérale, la question "du périmètre et du contenu de l'intervention de l'Etat, sans oublier son corollaire, la contrainte organisée"⁴ est centrale. Dès la première édition de 1856, les agents publics chargés de ces tâches font l'objet d'une entrée de 15 pages, alors que les "fonctionnaires" sont loin de former un groupe statutairement repérable par son homogénéité. La plupart des spécialistes - universitaires ou praticiens-experts – évoquent un chiffre d'environ 200 000 fonctionnaires en France au XIX^{ème} siècle⁵.

Un livre qui doit prendre place dans toutes les bibliothèques de l'administration

L'un de ses contributeurs le présente ainsi dans le compte rendu qu'il livre à la revue critique de législation et de jurisprudence : "Le *Dictionnaire de l'administration française* est un livre d'une utilité évidente pour tous les hommes de cabinet, juges, membres du ministère public, avocats et officiers ministériels, tous ceux qui ont le maniement des intérêts de la propriété, rencontrent incessamment dans leurs travaux des questions administratives. Les préfets, sous-préfets, conseillers de préfecture, les ingénieurs des ponts et chaussées et des mines, les directeurs, inspecteurs et contrôleurs de tous nos services financiers, les maires, les conseillers généraux et municipaux, sont dans la nécessité journalière de constater les lois et règlements, et la jurisprudence concernant d'autres services, par la fréquence des rapports inattendus des diverses parties de l'administration publique entre elles; Or, rien n'est plus commode qu'un dictionnaire pour se procurer des renseignements sur un objet peu connu, et répondre aux nécessités de la correspondance administration. (...)

La justification de ce volume à deux colonnes est la même que celle des volumes de la librairie Guillaumin, tels que le *Dictionnaire de l'économie politique*. Nous espérons que le *Dictionnaire de l'administration française* aura bientôt pris place dans toutes les bibliothèques⁶.

² Renaud Payre, *"La compétence contre la politique ? Milieu administratif et élaboration des savoirs légitimes de l'administration dans la France du second dix-neuvième siècle"*, Congrès AFSP, 2009

³ Renaud Payre, *ibid*

⁴ Chatriot, Join-Lambert, Viet

⁵ Le Pors 2007, Rouban 2009

⁶ Compte rendu de M. Cotelle, professeur de droit administratif à l'Ecole impériale des ponts et chaussées, *Revue critique de législation et de jurisprudence*, 1858 (vol.12) – lui-même contributeur du *Dictionnaire*

Dans la Revue des Deux Mondes, appartenant au même courant politique libéral, le rédacteur du compte rendu se fait le porte parole de Block pour le présenter "non point comme un traité théorique, mais un ouvrage pratique, qui ne perd jamais de vue l'application"⁷.

Alors que l'année 1860 marque selon lui "le point de départ d'une période nouvelle, celle de l'empire libéral, qui rend quelque liberté aux débats du Corps législatif, et "le réveil de l'esprit public et de l'administration elle-même", Maurice Hauriou illustre ce réveil par le développement de "collections privées de textes usuels [...] qui mettent à la portée de tous, dans des formats commodes, les lois administratives et qui permettent d'alléger les ouvrages doctrinaux de toute citation"⁸ (codes Dalloz par exemple), et cite dans la liste de ces nouvelles collections "les dictionnaires d'administration ou de droit administratif", comme celui de Maurice Block, ainsi que La Revue générale d'administration, créée en 1878 par Maurice Block et la maison Berger-Levrault et Cie – dans laquelle il publie justement son article.

Le Dictionnaires dans son temps

Block est compté parmi ces "hommes notoirement compétents et experts en matières politiques, financières et administratives", associé aux auteurs qu'il va mobiliser au fil des éditions du Dictionnaire de l'administration française, pratiquement tous issus des ministères. Dans la seconde édition du Dictionnaire de l'administration française, l'essentiel des auteurs des entrées est issu des ministères (37 auteurs pour un total de 70 auteurs) avec notamment des auteurs du ministère des Finances, du ministère de l'Intérieur et du ministère de l'Agriculture dont Block est issu. Il réunit également des conseillers d'Etat (10), quelques fonctionnaires préfectoraux et très peu d'universitaires (5)⁹

Les éloges les plus flatteurs se diffusent dans les revues de son bord politique, comme la Revue des Deux Mondes : "Le Dictionnaire qu'a récemment publié M. Maurice Block, avec la collaboration de nombreux fonctionnaires, a pour but de présenter un exposé fidèle et suffisamment détaillé de la législation administrative. Nous avons en effet remarqué, dans la plupart des articles, une grande sobriété de considérations générales et en même temps une grande abondance de faits, de décisions, de textes applicables à chaque matière : or le lecteur ne perd pas son temps à lire l'opinion de l'écrivain, alors qu'il ne demande qu'un renseignement précis et approprié aux divers aspects d'une question. C'est donc un bon et utile travail qui vient s'ajouter, en les résumant et en les complétant, aux nombreux écrits publiés depuis vingt ans sur les questions administratives. C'est un guide que l'on peut suivre sûrement. Nous ne saurions apprécier en détail les articles qui composent ce Dictionnaire, et dont quelques-uns forment de véritables traités où sont indiquées, grâce à la publication récente du livre, les modifications assez nombreuses qui, depuis la constitution de l'empire, ont été introduites dans le système administratif. Qu'il nous suffise d'émettre une appréciation générale : indépendamment de l'intérêt particulier que présente chaque article, on trouve dans cet ouvrage, dont toutes les parties paraissent avoir été habilement combinées, l'occasion de jeter un coup d'œil général sur le mécanisme de l'administration française, et on peut ainsi se rendre compte de la nature et de la multiplicité des services qu'elle est appelée à rendre"¹⁰.

Le réseau administratif de Maurice Block est constitué par le grand nombre d'auteurs de notices mobilisés.

Il est en même temps un spécialiste "notoirement reconnu" de l'administration et un homme d'influence, au croisement de l'administration, et de la politique, côtoyant ou enrôlant les uns et les

⁷ Charles Lavollée, revue des Deux Mondes, 1857

⁸ Maurice Hauriou, professeur de droit administratif à la Faculté de droit de Toulouse, *La formation du droit administratif depuis l'an VIII*, paru à la *Revue générale d'administration*, 1892

⁹ Renaud Payre, 2010

¹⁰ Charles Lavollée, déjà cité

autres dans de multiples publications érudites. Il se constitue ainsi un réseau de collaborateurs et d'obligés, qui vont à leur tour favoriser sa réputation dans leurs propres réseaux.

On a là une imbrication de réseaux qui à terme convergeront vers la reconnaissance dans la consécration académique - qui tarde relativement - et les honneurs – plus précoces, de celui qui en est une sorte d'épicentre.

Les notices très détaillées sont d'ailleurs reçues par les commentateurs de l'époque comme étant essentiellement l'oeuvre de ce réseau de praticiens-experts.

(...) M. Block est remonté à la source la plus sûre et la plus abondante des renseignements. C'est à M. Tourneux, chef de la division des chemins de fer dans le ministère des travaux publics, et à M. Dumoustier, chef de division de la navigation, qu'il a demandé les mots importants relatifs à ces grands services que nous nous dispensons d'énumérer. De plus, il a obtenu les mots Mines et Minières, Pêche fluviale, Voirie, de M. Robert, maître des requêtes; les mots Cours d'eau non navigables, Irrigations, Usines à eau, sont encore très-habilement traités par M. Vingtain, avocat; le mot Péage est dû à M. Smith; nous sommes coupable, pour notre part, d'avoir rédigé les mots Ponts et chaussées, Procès-verbaux: de construction, Fournitures et Marchés.

Pour l'agriculture et le commerce, M. Block avait dans ses collègues, la plupart jeunes hommes d'une rare intelligence, et qui se sont ouvert la voie du progrès sur les questions économiques les plus à l'ordre du jour, des collaborateurs très versés dans ces matières. Ainsi, les mots Douanes, Entrepôt, Cabotage, Navigation maritime, sont de M. Ozenne, chef de bureau; les mots Monts de piété, Traité de commerce, de M. Richelot, également chef; le mot Société anonyme, de M. Langlois, autre chef; les mots Approvisionnements de Paris, Boucherie, Boulangerie, Céréales, Bourse de commerce, Eaux: minérales, Établissements insalubres, Médecine et Pharmacie, etc., de M. Foubert; les mots Concours (animaux, Haras, Louveterie, de M. Portier; les articles Agriculture, Arbres, Bergerie impériale, Chambre consultative du commerce, Colonies agricoles et bien d'autres non moins importants, de M. Eugène Marie, sous-chef; les mots Forêts, Reboisement, sont de M. Tassy, inspecteur des forêts. M. Block a écrit les mots Brevets (invention, Mercuriales, Poids et mesures, Statistique, et il appartient précisément au bureau de la Statistique. Nous croyons pouvoir lui attribuer la rédaction d'un grand nombre de mots non signés, contenant des notions aussi utiles que variées, et qui ne devaient pas être omises.

Les revues savantes se font largement l'écho des travaux dirigés par Maurice Block

"Le metteur en œuvre a droit, sans nul doute, à des éloges pour la hardiesse de sa conception et l'habileté avec laquelle il l'a exécutée; (...) connaissance parfaite du sujet (...) rare esprit d'analyse, beaucoup de sobriété et de netteté dans le style. (...) (Moniteur de l'Armée). Le dictionnaire de M. Block est une véritable encyclopédie administrative (...) (L.M. Devilleneuve, avocat à la Cour impériale dans le recueil général des lois). Le dictionnaire de l'administration française est le répertoire le plus commode et le plus exact de notre droit administratif, et le plus propre à faire connaître dans ses détails pratiques cette vaste science (Revue d'histoire du droit français, août 1857) "C'est avec une grande intelligence que M. Block s'est composé, pour la rédaction de son dictionnaire, une légion de collaborateurs vraiment utiles. (...) M. Block, tout en écrivant, pour sa part, sur les choses de sa compétence dans le ministère de l'agriculture, a surtout donné tous ses soins à la direction de l'ensemble des travaux (...) chose difficile mais dans laquelle il a, suivant nous, complètement atteint le but (Revue critique de législation et de jurisprudence, 1857).

Au fil du temps, la perception que l'on a de sa production sera plutôt celle d'un "témoin" faisant référence dans la description de l'administration de son temps. On peut donc à mon avis distinguer essentiellement deux Block : celui qui écrit et "fait carrière" de savant et participe à la définition de

l'administration en développement¹¹, et celui qui est lu, et dont l'œuvre éditoriale reste comme un "témoignage" de son temps.

Son œuvre est à la fois source et "réservoir", selon le moment où la considère. Cette plasticité temporelle, on en prend encore davantage la mesure en la confrontant aux avatars de la fonction publique française.

En particulier jusqu'au statut général de 1946, qui rétrospectivement ressemble à une sorte "d'aboutissement" de ce qui est en développement au fil des éditions du dictionnaire : les droits protecteurs conquis par l'octroi du statut et le droit à l'indépendance et à une pleine citoyenneté par l'expression syndicale ; la consécration du concours comme mode ordinaire de recrutement, garantissant l'égalité d'accès mais participant surtout à la reconnaissance de compétences particulières et distinctives.

Le Dictionnaire de l'administration française : aux origines d'une fonction publique institutionnalisée

On peut suivre au fil des éditions une évolution mettant en évidence une forme de "consolidation" du cadre des fonctionnaires : compétences affirmées, garanties affirmées. L'évolution de la notice "Fonctionnaires" au fil des éditions, montre bien ce cheminement en contexte, l'institutionnalisation de la fonction publique accompagnant l'évolution de la République naissante puis confirmée

Ainsi, ce qui est décrit comme formant "Différentes classes de fonctionnaires" dans la 1ère et la 2ème édition (chapitre trois fois plus copieux en 1877 qu'en 1856), se trouve-t-il à partir de 1891 "défini" à partir de 1891.

La définition statutaire des "fonctionnaires" évolua donc au cours des années et des éditions du Dictionnaire, et s'il est stipulé dans la 2ème édition de 1877 qu'"une première restriction élimine les agents qui ne sont pas investis d'une portion de l'autorité et de la puissance publique, savoir 1° les employés des administrations publiques qui n'ont point par eux-mêmes le droit de prendre des décisions et qui ne font que préparer ou exécuter les mesures prescrites par les véritables fonctionnaires¹², à partir de l'édition de 1891, ces agents ne sont toujours pas assimilés à des fonctionnaires, sont néanmoins reconnus comme des "personnes qui font régulièrement partie de l'administration et sont payées, en cette qualité, sur les fonds publics" et dont "l'admission aux emplois publics n'est prononcée que suivant certaines conditions et d'après des formes déterminées"¹³.

Dans les 4ème¹⁴ et 5ème éditions¹⁵, la Définition est "confortée" en stipulant que "d'autre part, si l'on envisage la situation particulière dans laquelle se trouvent placées les personnes que l'on qualifie le plus habituellement de fonctionnaires, on est conduit à donner ce nom à tous ceux qui font partie, à titre normal, des cadres administratifs organisés en vue d'assurer la marche des services publics.

¹¹ Ainsi, pour Renaud Payre, le *Revue générale d'administration* fondée par Block en 1878, à un moment de redéfinition des rapports entre administration et politique, a pour ambition de montrer que l'administration est "la raison et la compétence", et doit se défaire des aléas de la politiques "inconstante", le contexte étant celui d'un changement de régime et de parlementarisation, imposant une forme de concurrence entre parlement et administration centrale. Cette administration qui s'autonomise le fait au nom de valeurs "républicaines" d'égalité (en particulier dans l'accès aux emplois publics), mais aussi et surtout de compétence" (Un milieu administratif au service d'une science camérale à la française", Note de recherche, ANR MOSARE, juillet 2010

¹² 2ème édition du Dictionnaire, p. 971

¹³ 3ème édition, p. 1131

¹⁴ P. 1168

¹⁵ P. 1409

Ainsi en est-il également de la **Compétence** : dans les deux premières éditions, sans hiérarchie entre elles, ce sont essentiellement des conditions de nationalité, d'âge, "de diplômes, brevets ou autres titres attestant qu'ils possèdent les connaissances nécessaires, soit de subir des examens de capacité", qui sont requises de la part de l'aspirant fonctionnaire. Les Concours et examens sont une exception (Conseil d'Etat, élèves-consul...) ¹⁶.

A partir de l'édition de 1891 et pour les suivantes, le chapitre 2, distingué par son intitulé les **"Conditions et qualités requises pour être admis aux fonctions publiques"**, et présente de façon explicite celles qui servent à sélectionner les candidats : "Les conditions de nationalité, d'âge et de capacité remplies, il faut encore s'assurer que les candidats sont en mesure de s'acquitter des fonctions qui leurs seront dévolues et constater leur aptitude.

Les moyens de contrôle sont nombreux ; aucun n'est parfait, ainsi que le prouve la nécessité où l'on est le plus souvent de combiner les uns et les autres. Stage, diplôme, examens, concours, préparation dans des écoles spéciales, on a recours à tout et dans des proportions différentes. Le stage assure l'éducation pratique du futur employé et permet de vérifier s'il présente toutes les garanties qu'on est en droit d'exiger de lui. Le diplôme est la justification d'une instruction générale et, dans certains cas, de connaissances particulières qui correspondent plus ou moins à la nature des fonctions pour lesquelles il est exigé. L'examen comporte l'admission, sans limitation de nombre, de tous les postulants dont l'aptitude est reconnue, tandis que les places mises au concours sont attribuées aux candidats jugés les plus méritants, à l'exclusion des autres" ¹⁷.

La Nomination qui suit l'examen des aptitudes et compétences, fait l'objet d'une même présentation dans les deux premières éditions, en commençant par les "fonctions conférées par décrets ou décisions de l'Empereur", "par le Président de la République" ; viennent ensuite les fonctions "conférées par les ministres et par d'autres fonctionnaires", puis les fonctions électives et enfin celles "dévolues par la voie du sort", ou "accidentellement" ¹⁸. Sans changement au fil des trois éditions suivantes, leur chapitre 3, est consacré à la **"Collation des fonctions"**, avec en section 1 l'Election, en section 2 la Nomination, en 3 les Fonctions dévolues accidentellement et en 4 l'Installation, le serment et le cautionnement ¹⁹. Cette présentation dégagée de la référence immédiate à l'autorité politique qui nomme, prend donc dans le sommaire de la notice un caractère plus "neutre" et techniciste.

Mais c'est la présentation des chapitres consacrés aux **droits et obligations des fonctionnaires** qui connaît au fil des éditions une évolution frappante. Des "garanties établies à l'égard des fonctionnaires" limitées aux garanties pénales, on passe en 1877 aux "garanties établies en faveur des fonctionnaires" qui incluent des "garanties relatives au droit de révocation", ainsi que la "garantie constitutionnelle en faveur de agents du gouvernement" ²⁰. A partir de la 3^{ème} édition, le chapitre 4 est intitulé "Droits des fonctionnaires", la section 3 du chapitre 6 consacré aux "garanties particulières" traitant les "garanties contre la révocation", qui devient en 1905 "garanties contre le droit de révocation" ²¹. Cette présentation des droits des fonctionnaires rend bien compte d'une forme d'institutionnalisation de leur état.

Il en est de même des **"obligations des fonctionnaires"**, au fil des sommaires des éditions du Dictionnaire; En 1856, cinq sections déclinent le chapitre qui leur est consacré, en 1877 et pour les trois éditions suivantes, ces "obligations" faisant l'objet d'un chapitre simple ou distinguant au plus les "devoirs généraux" et la "discipline". Les devoirs généraux du fonctionnaire lui rappellent que par les

¹⁶ 2^{ème} édition, p. 974

¹⁷ 3^{ème} édition, p. 1133, 4^{ème} édition p. 1170, 5^{ème} édition p. 1411

¹⁸ 2^{ème} édition, P. 972

¹⁹ 3^{ème} édition, p. 1134, 4^{ème} p.1171, 5^{ème}, p. 1412

²⁰ 3^{ème} édition, p. 971

²¹ 5^{ème} édition, p. 1408

fonctions qu'il exerce il sert dans l'intérêt du public et non dans le sien propre, et que "la loi n'en admet aucune qui ne suppose un office à accomplir"²².

A la lecture des différentes éditions du Dictionnaire, l'entrée Fonctionnaires décrit et révèle tout à la fois le développement de ce qui ne s'appelle pas encore la fonction publique, et son institutionnalisation. Du régime impérial en 1856 à la République de 1877 et à sa consolidation à la fin du XIX^{ème} siècle.

Du régime impérial autoritaire à la République consolidée

En 1856, la publication se fait sous un régime autoritaire, où le pouvoir politique contrôle totalement une administration encore relativement embryonnaire. Ce contrôle politique s'exerce d'ailleurs sensiblement dans les mêmes conditions que sous la monarchie de Juillet, lorsque Guizot déclarait à la Chambre des députés de 1830 : "Pour réaliser notre politique, une première tâche était imposée au Gouvernement. Il fallait prendre partout possession du pouvoir et le remettre à des hommes capables d'affermir le triomphe de la cause nationale... De nombreux changements dans le personnel étaient donc la première nécessité du Gouvernement... On peut, dès aujourd'hui, se former une juste idée de l'étendue et de la célérité du travail... 76 préfets sur 86, 196 sous-préfets sur 277, 53 secrétaires généraux sur 86, 125 conseillers de préfecture sur 315 ont été changés... le ministre de la justice a porté toute son attention sur la composition des parquets... 74 procureurs généraux, avocats généraux et substituts, 254 procureurs du Roi et substituts ont été renouvelés... Dans le Conseil d'Etat... le nombre des membres en activité de service a été provisoirement réduit de 55 à 38 ; sur ces 38, 20 ont été changés.. Dans le département des affaires étrangères, la plupart de nos ambassadeurs et ministres en dehors ont été révoqués..."²³

A la veille du 2 décembre 1851, le Prince-président recommandait ainsi à Odilon Barrot de "choisir des hommes dévoués à sa personne même, depuis les préfets jusqu'aux commissaires de police".

Plus tard, la République de Gambetta et Waldeck-Rousseau fera de la fidélité et de la loyauté des fonctionnaires une condition de la bonne application des lois républicaines. En 1881, ce dernier, ministre de l'intérieur, s'adressait ainsi aux préfets : "Dans la sphère de votre propre administration, vous avez un double but à poursuivre : vous entourer de collaborateurs attachés aux principes affirmés par le pays avec une volonté chaque jour plus ferme. On ne se set bien que les institutions que l'on aime et il est impossible de comprendre cette soi-disant indépendance des fonctionnaires qui consiste à donner un concours apparent et morose à un régime qu'il condamne".²⁴

C'est le "statut" du dictionnaire qui doit être alors interrogé. Suivant que l'on se place du point de vue de son ou de ses auteur(s), de celui de ses utilisateurs, des analystes critiques qui en font une recension dans telle ou telle revue, on peut tout aussi bien le considérer, comme un outil didactique à visée pédagogique, un témoignage-référence de son temps, une production érudite, et pourquoi pas également comme un projet-programme, voire un manifeste plaidant pour l'autonomisation de fonctionnaires compétents, bénéficiant de garanties quasi-statutaires vis-à-vis du pouvoir politique. Son contenu changera de sens selon le point de vue adopté : "enregistre-t-il" seulement ce qu'il décrit ? "influe-t-il" sur le cours des choses et participe-t-il à l'évolution administrative ? accompagne-t-il l'évolution de la fonction publique en en soulignant ce qui la caractérise ? Ou bien "inspire-t-il" tel ou tel courant réformateur y trouvant matière pour influencer sur le cours des choses ?

²² 4^{ème} édition, p. 1140

²³ François Guizot, Exposé de la situation du royaume présenté aux chambres le 13 septembre 1830, dans *Mémoires pour servir l'histoire de mon temps*, t. 2, p. 373 et suivantes

²⁴ Waldeck-Rousseau, Circulaire aux préfets, 24 novembre 1881, *Politique française et étrangère*, paris, charpentier, 1903

Pour ma part, à propos de la définition qu'il fait des "fonctionnaires" et de son évolution au fil des éditions, je le considérerai comme un jalon sur le chemin de l'autonomisation de l'administration au fil de l'augmentation de ses effectifs et de son institutionnalisation : obligations et garanties, puis droits (renforcés/révocation) et obligations à partir de 1891. Se dessine là une définition qui trouvera une forme d'aboutissement dans le statut général de 1946.

J'intégrerai ce parallèle rétrospectif à l'analyse d'Ezra Suleiman, pour qui la conception qu'a un gouvernement à un moment donné de sa fonction publique, est en rapport direct avec le mode de fonctionnement démocratique de la société qu'il représente²⁵.

Dans la deuxième moitié du XIX^{ème} siècle, la volonté de contrôle que le pouvoir politique cherche à maintenir sur les fonctionnaires trouve son pendant avec la prise de conscience de leur compétence professionnelle par les fonctionnaires, qui nourrit un anti-parlementarisme souvent féroce, en opposant la raison de l'administration à l'inconsistance de la politique (Payre, 2010). C'est en 1946 que la République refondée scellera une alliance socio-politique avec la fonction publique, son idéologie positiviste venant renforcer la structure de pensée des fonctionnaires fondée sur cette prise de conscience de leur compétence (Rouban, 2009). De "salarié hors du commun", le fonctionnaire devient en 1946 un salarié bénéficiant de la plénitude des droits sociaux - en particulier par la reconnaissance du droit syndical inscrit dans le statut général.

Même si dans la Revue générale d'administration Maurice Block présente l'administration comme un pouvoir défait des aléas de la politique (Payre, 2010), c'est une autonomisation administrative inachevée - et donc encore largement exposée à la politique -, que Maurice Block définit dans son dictionnaire. A l'opposé, le principe unificateur des règles et des normes qu'implique le statut détermine une situation juridiquement protégée en donnant une signification "finie" au mot "fonctionnaire" (dans le statut, la distinction du dictionnaire entre fonctionnaires d'autorité et agents publics de gestion sera ainsi dépassée...).

Le statut général de 1946 est le fruit de ce qu'on a appelé le "compromis historique" - qui donnera naissance au "modèle français" de fonction publique -, entre les partisans d'un Etat fort, des forces politiques porteuses des exigences de démocratie et de participation, les organisations syndicales représentatives des fonctionnaires attachées à la reconnaissance du droit syndical, et sous le contrôle du Conseil d'Etat vigilant quant au caractère statutaire à retenir.

Je terminerai par un parallèle entre d'une part Maurice Block le fonctionnaire-savant et d'autre part Yves Fagon le député-fonctionnaire, également "savant" de la fonction publique et rapporteur du texte sur le statut général en 1946. Fils d'un officier de la marine nationale, il poursuit ses études jusqu'à la licence en droit et obtient des diplômes d'études supérieures de droit public, d'économie politique et de science financière. Il entre alors dans l'administration et est sous-chef de section au ministère de la reconstruction à la Libération. Il deviendra par la suite administrateur civil à la Caisse des dépôts et consignations. Il milite également, au sein de la Fédération générale des fonctionnaires CFTC dont il dirige l'un des syndicats, et au MRP. Il est élu sur la liste MRP de la cinquième circonscription de la Seine, lors des élections à la première Constituante. Les compétences professionnelles d'Yves Fagon expliquent que dès le 19 mars 1946, le nouveau député de la Seine dépose une proposition de loi sur le statut général des fonctionnaires civils, sujet qui l'occupera pendant une grande partie de sa carrière parlementaire. Il a également à rédiger plusieurs rapports concernant diverses propositions parlementaires ayant trait à ces questions administratives. Sa seule intervention orale est consacrée à la défense d'amendements qu'il a déposés à propos du projet de loi relatif aux effectifs, recrutement et limites d'âge des fonctionnaires.

²⁵ Le démantèlement de l'Etat démocratique

Lors du vote de la loi sur le statut des fonctionnaires. Dans les conclusions de son rapport exposé devant l'Assemblée Nationale Constituante en 1946, le député Yves Fagon expose que : "Le recrutement des fonctionnaires et agents de l'Etat et des collectivités secondaires procède actuellement de la fantaisie la plus absolue. Des avancements scandaleux ont été accordés, des priorités intolérables ont joué, l'appartenance à telle organisation, à tel parti ont prévalu sur la compétence et l'ancienneté. Le favoritisme le plus éhonté a régné dans certains services. Cet état de chose cause un malaise profond dans l'administration. Des employés consciencieux, dévoués, marquent leur découragement, quittent l'administration pour le secteur privé. D'autres, préoccupés d'assurer le sort de leurs familles, se laissent aller à donner des assurances de conformisme aux idées des maîtres de l'heure. Il est temps de revenir à des règles normales de recrutement. Il est temps de redonner confiance aux agents, qui constituent l'armature solide de l'administration, et d'appeler au service de celle-ci de jeunes hommes ou de jeunes femmes, entrant par la compétition du concours et conservant le goût de la compétition pour progresser, pour avancer par le mérite, pour avancer par le travail, pour mener une carrière en rapport avec leurs compétences avec leurs mérites et avec leurs efforts. » (JO Assemblée Nationale du 17 septembre 1946, p. 627).