

Qu'est-ce vraiment qu'un fonctionnaire ?

Les fonctionnaires sont, bien souvent, mal considérés, brocardés ou caricaturés et, depuis quelques décennies, on les accuse de tous les maux d'une société qui les considère, au mieux, comme un mal nécessaire, au pire, comme des parasites dont il faut se débarrasser. D'ailleurs, les efforts des différents gouvernements, surtout depuis 2007¹, pour réduire les effectifs de la fonction publique, semblent tenir compte de cette perception populaire qui tient les fonctionnaires pour des paresseux incompétents mais inamovibles, payés grassement à faire peu de chose et pleins de la certitude d'une sinécure sans fin.

Vision non seulement inexacte mais abusive, car la fonction publique d'État, territoriale et hospitalière est le garant d'un traitement égal de tous les citoyens tant au niveau administratif national et territorial qu'au niveau de la santé et des soins.

En fait, l'opinion publique méconnaît, voire ignore les origines et l'organisation réelle des services publics et imagine que ceux qui les constituent et les rendent n'y sont placés que par intérêt et favoritisme, comme ce fut souvent le cas au XIX^{ème} siècle². Pour comprendre ce qu'est la fonction publique et qui sont vraiment les fonctionnaires, l'étymologie et l'Histoire éclairent leurs origines et leurs formation.

Le nom féminin « *fonction* » existe déjà en latin sous la forme **functio, onis** et désigne « *l'accomplissement, l'exécution* » de quelque chose ; elle dérive d'un verbe déponent (de forme passive mais de sens actif ou pronominal, en français) **fungor, eris, fungi, functus sum** qui signifie « *accomplir quelque chose, s'acquitter de quelque chose* »³. À l'époque romaine, déjà, on pouvait « **fungi officio** », « *s'acquitter de son devoir* », le nom neutre **officium** désignant « *une charge, un emploi public* » rempli en faveur de la république⁴, charge ou devoir qui nécessite des qualités éthiques et des compétences politiques auxquelles Cicéron réfléchit dans son traité *De officiis, Des devoirs*.

Le sens d'« *exécution* », d'ailleurs, se précise dès le XVI^{ème} siècle puisque la fonction devient synonyme de « *charge, emploi* » et « *d'exercice d'une charge* »⁵ avant de prendre d'autres sens au XVII^{ème} siècle, notamment en mathématiques et en sciences naturelles⁶. Aujourd'hui, dans le *Trésor de la Langue Française informatisé* (TLFi), la fonction est définie comme « *une activité déterminée dévolue à un élément d'un ensemble ou à l'ensemble lui-même* », ce qui demande quelques précisions : chez les êtres humains, si la nature est unique et invariable, les fonctions sont variables et multiples selon de nombreux critères et cela conditionne toutes les activités sociales et politiques ; par analogie, l'organisation de l'État et de son administration devient LA fonction publique qui rassemble l'ensemble des charges et métiers du service public.

Avant l'invention en tant que telle de la fonction publique au XIX^{ème} siècle, au début de la création d'une administration étatique au XIII^{ème} siècle, le roi devait avoir recours à des officiers et des commissaires pour accomplir les actes et tâches administratives indispensables au fonctionnement de son gouvernement. Les premiers détenaient un office (nous retrouvons ici l'**officium** romain) qu'ils payaient au trésor royal, par lequel le roi leur déléguait le pouvoir financier et judiciaire sur un territoire donné ; Louis XI, en 1467, rend les offices héréditaires et vénaux, en faisant ainsi un « *bien meuble incorporel* » perdurant dans la famille qui le détient. Les offices sont octroyés par un édit ou une loi, contrairement aux charges de commissaires⁷ octroyées par simple ordonnance royale : elles sont temporaires et révocables à tout moment⁸. Ainsi, les officiers, sûrs de la pérennité de leur charge, développent des compétences réelles et un esprit de corps qui leur permettent de résister au pouvoir royal, de s'y opposer, parfois, alors que les commissaires ont tendance à se contenter des revenus temporaires de leur charge et à négliger la tâche qui leur est dévolue, sans développer de compétence particulière. Peu à peu, les commissaires sont recrutés par concours sur épreuves ou sur titres et leur charge, sans être héréditaire, devient plus stable : la fonction persiste encore aujourd'hui dans la police, la marine marchande et l'armée mais aussi au gouvernement.

La Révolution supprime les offices avec les privilèges et donne accès à la fonction publique à tous ceux qui le souhaitent⁹ ; peu à peu, au cours du XIX^{ème} siècle, l'administration publique se met en place, même si le clientélisme est souvent la règle, si les scandales sont nombreux ; en outre, la création en 1840 de la revue *La France administrative*, ancêtre de toutes les revues administratives actuelles, permet à Charles van Tenac de témoigner des disparités de traitement inacceptables entre les hauts fonctionnaires et les petits fonctionnaires, souvent moqués et caricaturés dans les journaux de l'époque par Honoré Daumier ou Paul Gavarni.

Le statut des fonctionnaires, qui commençait à se fixer, est suspendu en 1914 puis voit finalement le jour en 1941 pour être annulé en 1945, de nouveau instauré par la loi du 19 octobre 1946 : c'est le *Statut général des fonctionnaires*, remplacé par l'ordonnance du 4 février 1959 après l'entrée en vigueur de la *Constitution de 1958*.

Ce statut est repris et modifié à l'instigation du ministre de la Fonction publique Anicet Le Pors¹⁰ entre 1983 et 1986 par quatre lois dont la première, celle du 13 juillet 1983, définit les « *droits et obligations des fonctionnaires* ». Ce n'est qu'en 2022 que paraît le *Code général de la fonction publique* dont la partie réglementaire est toujours en cours de rédaction.

Héritiers des officiers et commissaires de l'Ancien régime comme des fonctionnaires du XIX^{ème} siècle, les fonctionnaires d'aujourd'hui sont, bien souvent, des travailleurs comme les autres qui mettent leurs savoirs et leurs compétences au service de l'État qui, sans eux, ne pourrait exister car ils sont les acteurs de l'administration¹¹ de l'État ou de la cité, ils sont les agents dévoués et diligents d'une autorité collective qu'ils savent adapter au public, qu'ils rendent accessible aux citoyens : leur utilité les rend indispensables dans une société où tout est organisé de manière centralisée, où les lois, décrets et règlements se multiplient et se complexifient, où l'on attend d'eux qu'ils les connaissent et sachent les appliquer avec rigueur et honnêteté, au-delà même, parfois, de leurs propres idées ou intérêts.

Anne-Marie CHAZAL - Professeur certifié de lettres classiques - Conseillère technique du SIES

¹ Date de la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) du gouvernement Sarkozy, suivie de la Modernisation de l'Action Publique (MAP) sous le gouvernement Hollande.

² Cf. **Victor HUGO**, *Choses vues*, 1887 et 1900 : deux recueils de notes et de souvenirs qui relatent, entre autres, le procès de l'affaire Teste-Cubières de 1847 autour de l'exploitation frauduleuse des mines de sel de Gouhenans en Haute-Saône.

³ Dans la même famille, le terme « *défunt* » < **defunctus**, désigne celui qui s'est acquitté de la vie ...

⁴ La **res publica** est la « *chose publique* », i.-e. l'intérêt général d'une cité ou d'un état.

⁵ Le nom « *charge* » déverbatif de « *charger* » est issu du bas latin **carricare** (VI^{ème} siècle) dénominateur de **carrus** « *le char* ». Le terme est très polysémique : depuis l'action de charger et la quantité qu'on peut porter jusqu'à la dépense, l'emploi ou la mission, voire l'exagération.

⁶ Cf. les fonctions linéaire et affine, la fonction d'un organe.

⁷ Le terme vient du verbe latin **committo**, **is**, **ere**, **misi**, **missum** qui signifie « *assembler, entreprendre, commettre, rendre exécutoire, confier quelque chose à quelqu'un* ».

⁸ Cf. **Jean BODIN**, *Les Six Livres de la République*, 1576 : ouvrage de philosophie politique écrit en français dans lequel l'auteur élabore les concepts de souveraineté et d'état pour définir le meilleur gouvernement possible. Dans le livre III, il s'intéresse de près aux magistratures et à l'administration de l'état. À lire sur le site de *Gallica* ou sur *Wikisource*.

⁹ Conformément à la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, article 6 à lire ici : conseil-constitutionnel.fr

¹⁰ Né en 1931, ingénieur de la Météorologie nationale et docteur en sciences économiques, ministre de la Fonction publique dans le gouvernement Pierre Mauroy de 1981 à 1984.

¹¹ L'**administratio** latine est « *le fait de prendre soin (curare) de quelque chose, de se consacrer à quelque chose* » à côté du terme **ministratio** réservé au service divin ; **administrare** signifie « *servir, fournir* », étymologiquement « *prêter son aide* » : le **ministerium** est la fonction du **minister**, « *serviteur, domestique* » ou « *agent* » d'un pouvoir qu'il représente.

Article publié dans le « *Courrier du SIAES - SIES* » n° 102 d'octobre 2024



**Syndicat - national - Indépendant
de l'Enseignement du Second degré**

<https://www.sies.fr>