



**HAL**  
open science

## La carrière ou l'emploi ? Le système de la fonction publique d'État en France (1919 - 1950)

Quentin Lohou

► **To cite this version:**

Quentin Lohou. La carrière ou l'emploi ? Le système de la fonction publique d'État en France (1919 - 1950). *Clio@Thémis: Revue électronique d'histoire du droit*, 2024, 26, 10.4000/11sgp. hal-04610098

**HAL Id: hal-04610098**

**<https://hal.science/hal-04610098>**

Submitted on 12 Jun 2024

**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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - ShareAlike 4.0 International License



**Clio@Themis**

Revue électronique d'histoire du droit

**26 | 2024**

**Hommages à Michael Stolleis et Paolo Grossi**

---

## La carrière ou l'emploi ? Le système de la fonction publique d'État en France (1919 - 1950)

Quentin Lohou

---



### Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/cliothemis/4998>

DOI : 10.4000/11sgp

ISSN : 2105-0929

### Éditeur

Association Clio et Themis

### Référence électronique

Quentin Lohou, « La carrière ou l'emploi ? Le système de la fonction publique d'État en France (1919 - 1950) », *Clio@Themis* [En ligne], 26 | 2024, mis en ligne le 01 juin 2024, consulté le 12 juin 2024. URL : <http://journals.openedition.org/cliothemis/4998> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/11sgp>

---

Ce document a été généré automatiquement le 12 juin 2024.



Le texte seul est utilisable sous licence CC BY-NC-SA 4.0. Les autres éléments (illustrations, fichiers annexes importés) sont « Tous droits réservés », sauf mention contraire.

---

# La carrière ou l'emploi ? Le système de la fonction publique d'État en France (1919 - 1950)

Quentin Lohou

---

- 1 De récents manuels de droit de la fonction publique consacrent de consistants développements sur ses aspects historiques<sup>1</sup>. Leurs auteurs recourent à l'histoire du droit comme « un ingrédient nécessaire du plat de résistance »<sup>2</sup>. La thèse de droit publiée en 2021 sous le titre *La fonction publique contractuelle* accorde aussi une large place à l'histoire et plus précisément à celle du régime des agents non titulaires<sup>3</sup>. Mais, à la différence des manuels précités, elle exclut la séquence du régime de l'État français pour « s'en tenir à la période républicaine »<sup>4</sup>. Ce choix est étonnement à rebours de l'historiographie telle que reconsidérée depuis le milieu des années 1950<sup>5</sup>, ainsi que du positionnement du juge administratif et de juristes<sup>6</sup> qui ne considèrent plus le régime dit de Vichy comme une parenthèse, une fiction juridique.
- 2 Certes, ledit régime rompt avec la République. Il est cependant établi que, dans plusieurs domaines, il puise dans des « origines républicaines »<sup>7</sup>. En droit de la fonction publique, la loi du 14 septembre 1941 qui crée le premier statut des fonctionnaires ne s'appuie-t-elle pas sur des travaux réalisés à la fin de la III<sup>e</sup> République<sup>8</sup> ? Cette parenté n'est pas ignorée des juristes « positivistes »<sup>9</sup>. Par ailleurs, l'allocation viagère et l'indemnité de licenciement créées en septembre 1940<sup>10</sup> au profit des agents non titulaires alors dénommés « auxiliaires » sont en réalité des dispositifs envisagés en 1937 et 1939<sup>11</sup>. On sait également que le Comité français de libération nationale ne fait pas « table rase »<sup>12</sup> de la législation vichyste. Ainsi sont maintenus, après la Libération, des dispositifs créés par l'État français à l'endroit des auxiliaires. On songe à l'allocation viagère et l'indemnité de licenciement de 1940<sup>13</sup> ou encore à la suppression de la catégorie des auxiliaires dits « permanents »<sup>14</sup> – considérée en 1945 comme « heureuse »<sup>15</sup>.
- 3 Par ailleurs, même si des lois vichystes ont été annulées, le droit ultérieur peut leur faire écho. La législation du 14 septembre 1941 en est un exemple. Outre le fait qu'elle

créé un statut pour les fonctionnaires, elle a également pour objectif de bâtir une fonction publique que l'on qualifierait aujourd'hui de « contractuelle ». Cette réforme ambitionnait en effet « la généralisation du recours aux agents contractuels dans les services publics administratifs »<sup>16</sup>. À ce titre, la législation de 1941 présente une indéniable actualité. Le débat récurrent sur le périmètre de l'application du régime du fonctionariat s'inscrit en effet « très largement dans un cadre pensé sous Vichy, certains hommes politiques [...] prônant (sans le savoir sans doute) l'adoption de solutions retenues en 1941 »<sup>17</sup>.

- 4 Ces considérations nous amènent à rendre compte, ici, de la construction de la fonction publique d'État en France entre 1919 et 1950, épisode 1940-1944 compris. Au cours de cette période, acteurs syndicaux, politiques et administratifs élaborent des « modèles » (ou « systèmes ») opposés de fonction publique. C'est en effet à compter de 1919 que la puissante Fédération nationale des associations professionnelles des employés civils de l'État, fondée en 1909, exprime sa conception de la fonction publique dans son journal *La Tribune du fonctionnaire* (ci-après *La Tribune*). L'année 1950 est quant à elle marquée par la loi du 3 avril<sup>18</sup> qui vise à consolider le système de fonction publique « de carrière ».
- 5 C'est à François Gazier que l'on doit la conceptualisation, au début des années 1970<sup>19</sup>, des deux modèles idéaux-typiques de fonction publique : celui « de structure ouverte », dit « de l'emploi », et celui « de structure fermée », dit « de la carrière »<sup>20</sup>.
- 6 Le système de la carrière consacre le principe selon lequel l'agent est recruté dans l'administration pour y travailler « de manière permanente et y faire carrière sur plusieurs décennies, "à vie" ou "ad reitatem" »<sup>21</sup>. Cette caractéristique repose sur la « séparation du grade et de l'emploi » : titulaire de son grade dans la hiérarchie, l'agent est recruté « non pas pour occuper un emploi déterminé mais pour être intégré dans un corps dont les membres reçoivent des emplois variés et variables le cas échéant dans le temps ». Il ne peut pas être licencié *ipso facto* si son poste est supprimé. Il en naît « une grande sécurité de l'emploi » qui vise à neutraliser « l'arbitraire du politique » dans le déroulement de la carrière. Cette volonté d'écarter les ingérences politiques s'illustre aussi par le mode de recrutement : le concours, dont l'objet est de « garantir l'impartialité et la neutralité du recrutement ». Ces principes ont vocation à « s'assurer du sens du service public des [agents], pour satisfaire les nécessités d'intérêt général qui n'ont pas pour finalité centrale la rentabilité, l'économie et le profit ». Autrement dit, est rejetée « la conception économique libérale du "travail-marchandise" ». L'agent ne perçoit alors pas un « salaire » mais un « traitement » fixe. Les rapports entre l'agent et l'administration reflètent ces particularités : contrairement au droit du travail, la situation de l'agent n'est pas négociable. Elle est fixée unilatéralement par voie légale et réglementaire. Elle relève du droit public.
- 7 Dans le système de l'emploi, le droit est au contraire « assez peu spécifique par rapport au droit commun du travail ». Le lien qui unit l'agent à l'administration est contractuel, de droit privé ou public. L'agent recruté n'a pas vocation à faire carrière : comme en droit du travail, la durée du contrat est modulable et le recrutement effectué pour l'occupation d'un emploi spécifique. Dans ce système, « la fonction publique est conçue comme un ensemble de métiers semblables à ceux du secteur privé ». Contrairement au modèle de la carrière, « la flexibilité, la rentabilité et une certaine efficacité

économique » sont recherchées. Dans ce cadre, « la neutralité politique est plus faible et la dépendance vis-à-vis de la hiérarchie plus forte ».

- 8 On considère aujourd'hui que la fonction publique d'État en France repose sur le système de la carrière depuis au moins le XIX<sup>e</sup> siècle<sup>22</sup>, moment de « l'avènement du fonctionnaire »<sup>23</sup>. Dans ce système, les fonctionnaires sont « toutes les personnes qui [...] sont préposées à un service permanent de l'administration »<sup>24</sup>. À côté de ces fonctionnaires existent toutefois des agents qui n'ont pas cette qualité. Il s'agit entre autres des auxiliaires dont la situation dans l'emploi est instable. Présents au début du XIX<sup>e</sup> siècle dans l'administration napoléonienne<sup>25</sup>, ces agents seront en partie régis par le droit du travail<sup>26</sup>. Aujourd'hui dénommés « non titulaires » ou « contractuels », ils incarnent le modèle concurrent de la fonction publique d'emploi<sup>27</sup>. Les non-titulaires demeurent cependant minoritaires : constituant environ 2,5 % du personnel en 1914 et 19,7 % en 1936, ils sont près de 32 % en 1941. Si ce taux atteint 40 % en 1947, il redescend à environ 30 % en 1950<sup>28</sup>. Le système de la carrière a donc toujours prévalu.
- 9 Quoiqu'autoritaire<sup>29</sup>, le modèle administratif napoléonien n'empêche pas que s'organisent les carrières et les avancements au profit des fonctionnaires<sup>30</sup>. Alexandre-François Vivien constate ainsi en 1845 que ces derniers – excepté lors d'épurations – bénéficient « d'une grande sécurité personnelle »<sup>31</sup>. Pour autant, favoritisme et arbitraire demeurent monnaie courante dans le déroulement des carrières. Pour y remédier, plusieurs projets de loi déposés jusqu'à l'entre-deux-guerres tentent de créer des statuts légaux encadrant de façon rationnelle les carrières des fonctionnaires. Ces textes leur dénie le droit syndical et le droit de grève<sup>32</sup> puisque, conformément à la jurisprudence et à la position de la doctrine devenue majoritaire, le régime des fonctionnaires – qu'on nomme aussi « titulaires » – demeure exorbitant du droit privé et relève du droit public<sup>33</sup>. C'est pour cette raison qu'originellement, à compter du début du XX<sup>e</sup> siècle, une partie du mouvement corporatif des fonctionnaires revendique l'application du droit commun. Pour ce syndicalisme, il s'agit plus globalement de démocratiser la fonction publique suivant une « logique participative »<sup>34</sup> qui permettrait à ses agents de contribuer au fonctionnement des services administratifs<sup>35</sup>. C'est particulièrement le souhait de la Fédération nationale des associations professionnelles des employés civils de l'État. Celle-ci abandonne cependant cette conception privatiste du droit de la fonction publique au milieu des années 1930 au profit du droit public, qu'elle considère désormais comme l'outil adéquat pour bâtir une fonction publique de carrière. La logique privatiste est, elle, captée par les tenants d'une fonction publique d'emploi dont la réforme vichyste de 1941 est l'expression la plus aboutie.
- 10 À la différence des précédents travaux menés sur l'histoire de l'administration<sup>36</sup>, nous voudrions ici nous pencher sur les raisons invoquées par les acteurs du droit – syndicaux, institutionnels, politiques – pour défendre l'un ou l'autre modèle de fonction publique. On s'intéressera donc aux politiques de recrutement dans la fonction publique d'État ainsi qu'aux régimes juridiques des agents titulaires ou non<sup>37</sup>. Partant de là, les modèles théoriques de fonction publique seront confrontés à ceux appliqués ou seulement envisagés.
- 11 L'examen de la période 1919-1950 révèle que chacun de ces systèmes est construit suivant des conceptions politiques radicalement opposées : démocratique pour le modèle de la carrière, autoritaire pour celui de l'emploi. Ils sont avant tout l'expression

du degré d'indépendance, c'est-à-dire de liberté, reconnue aux agents de l'État vis-à-vis de leur hiérarchie.

- 12 Entre 1919 et la fin de la III<sup>e</sup> République, le syndicalisme des fonctionnaires puis le gouvernement du Front populaire ne parviennent pas à consolider le modèle de la carrière. Dans la foulée de l'instauration du régime de l'État français, ce modèle est partiellement supplanté par celui de l'emploi (I). Ces deux tentatives constituent des références pour l'élaboration des deux grandes réformes ultérieures qui instituent toutes deux un statut général des fonctionnaires de droit public. Ces dernières ambitionnent cependant d'inscrire la fonction publique dans deux modèles différents : l'emploi en 1941, la carrière en 1946 (II).

## I. La confrontation des systèmes de fonction publique (1919-1940)

- 13 Exprimant depuis 1919 son désir de consolider le modèle de la carrière sous une forme démocratisée, la Fédération nationale des associations professionnelles des employés civils de l'État (devenue Fédération générale des fonctionnaires en 1929, ci-après FGF) peut espérer y parvenir avec l'arrivée du Front populaire en 1936 (A). Une toute autre conception est insufflée dès l'avènement du régime de l'État français : river la fonction publique au modèle de l'emploi. C'est le choix précurseur du secrétariat d'État à la Guerre (B).

### A. La consolidation manquée du modèle de la carrière

- 14 Après avoir défendu le modèle d'une fonction publique de carrière ancrée dans le droit du travail, la FGF choisit de l'enraciner dans le droit public (1). Bien qu'appuyée par le gouvernement du Front populaire, cette entreprise échoue (2).

#### 1. Vers l'abandon du droit du travail par le syndicalisme

- 15 À ses débuts, la FGF refuse que les agents de l'État soient soumis à un régime exorbitant du droit du travail<sup>38</sup> et s'oppose « à tout statut d'ordre législatif ou administratif qui, par son caractère unilatéral, écarte l'avis des intéressés auxquels il s'applique et les exclut du droit commun »<sup>39</sup>. Le droit du travail reconnaît en effet deux dispositifs réclamés par la FGF : le droit syndical et son corollaire, la négociation collective. Pour autant, la FGF ne désire pas moins une fonction publique ancrée dans le modèle de la carrière :

I. Sauf exceptions, qui diminuent jusqu'à bientôt disparaître, l'admission dans les administrations de l'État est soumise à la loi d'un concours auquel ne peuvent participer que ceux qui sont capables de résoudre les épreuves. Dès lors, l'employé de l'État ne peut plus être révoqué. Il y a maintenant, pour chaque catégorie, des conseils de discipline qui préservent des caprices et des colères des chefs. Dans l'industrie privée, on n'entre que sur recommandation, mais on en sort aussi facilement, sans ménagement et sans égard. Un patron y condamne sans jugement et sans appel.

II. La situation d'un salarié privé, qui est plus instable que celle d'un salarié d'État, est moins indépendante. Alors qu'un fonctionnaire, en temps de paix, a droit à la communication de son dossier, le régime des fiches dans l'industrie privée subsiste secrètement. Le grand patronat est organisé de façon à "signaler les bons et les

*mauvais employés*". [...] Il faut y avoir, en vue de l'avancement, ou seulement "pour garder sa place", mêmes opinions que les supérieurs, flatterie pour leurs manies et humilité sous leur commandement. [...]

III. La progression des traitements d'État est régulière et aboutit à une retraite assurée. Dans l'industrie privée, on ne risque que le hasard, sous forme de concurrence plus ou moins déloyale, et d'arbitraire plus ou moins meurtrier. Les traitements [sic] diminuent avec l'âge accru : le rendement individuel, en effet, s'infériorise du fait de l'usure organique, le salarié n'étant plus qu'une machine, il est mis de côté lorsqu'il s'affaiblit. Le fonctionnaire est jusqu'au bout de sa carrière considéré comme un homme qui, élevant une famille, a plus de besoins à 50 ans qu'à ses débuts.<sup>40</sup>

- 16 Socialiste, l'auteur de ces lignes répudie les conditions de travail dans le secteur privé<sup>41</sup>.

Il ne souhaite pas pour autant que les agents de l'État soient soumis à un régime juridique distinct du droit commun. C'est d'ailleurs la position adoptée par la FGF qui souhaite « que la législation du travail soit étendue aux fonctionnaires »<sup>42</sup>, y compris la loi du 25 mars 1919 sur les conventions collectives<sup>43</sup>. En 1920, la présentation du projet de « contrat collectif », adopté à l'unanimité par le congrès fédéral<sup>44</sup>, illustre les critiques formulées contre le régime abhorré des décrets<sup>45</sup> :

Littéralement ligotés par une multiplicité de règlements disparates et désuets qui se juxtaposent ou s'enchevêtrent, [les fonctionnaires] se débattent dans ce maquis où les responsabilités s'évanouissent, où tout n'est qu'entraves. En plus, ils se heurtent à l'absolutisme des états-majors administratifs, gardiens jaloux du principe d'autorité et qui veulent passer pour d'inattaquables perfections. Placés dans l'alternative de subir le dur régime du droit divin ou de céder la place, les fonctionnaires sont contraints de s'abandonner à l'automatisme et à la passivité. [...]

Le régime incohérent des décrets qui règle au petit bonheur les rapports des administrations avec leur personnel, varie sans raison d'un service à l'autre, sans qu'on puisse saisir aucune vue d'ensemble, aucun esprit de suite, aucune apparence de doctrine.

Par contre, il livre le personnel au favoritisme le plus éhonté [...].<sup>46</sup>

- 17 Il n'est pour autant pas question que les agents de l'État relèvent d'une loi – pourtant plus stable – puisqu'elle est assimilée à une « charte législative »<sup>47</sup>, un texte imposé, autrement dit un statut. Pour ces syndicalistes – qui demeurent cependant attachés à l'uniformisation des réglementations en vigueur dans les administrations<sup>48</sup> –, seuls des contrats collectifs négociés entre représentants des administrations et des agents doivent fixer les régimes du travail des fonctionnaires. Un tel dispositif présuppose donc la reconnaissance du droit syndical. Partisane de l'application intégrale du droit commun à tous les fonctionnaires, la FGF juge dès lors insuffisante la proposition de Henry Berthélemy qui distingue les fonctionnaires « d'autorité » régis par un statut de droit public, de ceux « de gestion » qui relèveraient du droit privé<sup>49</sup>.

- 18 Quoique de droit privé, ce projet de contrat collectif contient des dispositions qui sont au cœur d'une fonction publique de carrière. L'objectif annoncé est en effet de mettre fin « au favoritisme politique » et à « l'autoritarisme administratif » hérité des « mœurs napoléoniennes »<sup>50</sup>. L'embauche se ferait ainsi par concours pour « assurer un bon recrutement à la base », « une sélection rigoureuse ». Une fois recruté, le fonctionnaire serait assujéti à un « stage probatoire » dont l'achèvement aboutirait à son « intégration définitive dans les cadres » ou à son « élimination ». Si le principe de séparation du grade et de l'emploi n'apparaît pas expressément dans le projet de contrat, on le devine : « En cas de suppression d'emploi, le traitement sera maintenu

intégralement et la situation donnée en remplacement devra au moins être équivalente. » L'avancement serait garanti de façon « automatique dans la classe » ou bien « au concours ou au choix pour le grade ». Les conseils de discipline apporteraient davantage de droits aux fonctionnaires. Cette rupture avec l'arbitraire administratif est d'autant plus significative qu'elle intègre une démocratisation de la fonction publique qui repose sur une « logique participative »<sup>51</sup> des fonctionnaires : le contrat collectif, outre qu'il est négocié avec les syndicats de fonctionnaires, prévoit l'intervention de ces derniers dans l'organisation des services et la gestion des personnels grâce à leur représentation dans des organes paritaires aux côtés de délégués de l'administration. Très étoffé, ce projet de contrat collectif se distingue de fait des conventions collectives du secteur privé d'alors qui, « dans la majorité des cas, [...] se contentent de fixer les salaires qui sont l'unique objet de la négociation »<sup>52</sup>.

- 19 La FGF porte un regard différent sur le droit public au milieu des années 1920<sup>53</sup>. Ainsi, en 1925, un syndicaliste se réjouit de l'évolution du droit de la fonction publique et de la reconnaissance du fait syndical par le Cartel des gauches en 1924<sup>54</sup> :

De divers côtés apparaissent des *modifications heureuses des règlements administratifs* de la vie professionnelle de certaines catégories d'agents. Ainsi, chez les instituteurs, où officiellement les pratiques d'une participation des délégués syndicaux à toutes les questions de mouvements du personnel sont réelles ; ainsi encore le projet [...] dont doivent bénéficier les douaniers dans la pénétration de leurs représentants aux conseils d'avancement. [...] Le fait que le *syndicat n'est plus ignoré des pouvoirs publics* a pour conséquence inéluctable l'ébauche d'un régime administratif nouveau.<sup>55</sup>

- 20 Si l'auteur de ces lignes maintient son attachement au droit privé, l'abandon de ce dernier se dessine toutefois à cette même époque. *La Tribune* ne mentionne en effet plus que très rarement son application<sup>56</sup>. Aussi, à compter de 1927 sont régulièrement publiés dans ses colonnes des commentaires de la loi de 1924 sur les pensions des fonctionnaires<sup>57</sup>. On y loue « les droits nouveaux »<sup>58</sup> qu'apporte cette législation propre aux fonctionnaires. Les syndicalistes observent par ailleurs que des textes unilatéraux améliorent les conditions d'embauche :

De nombreuses limitations ont été apportées par *les lois et règlements* au libre choix de l'autorité administrative [...].

La limitation la plus fréquente au titre [du] pouvoir de nomination est l'existence d'un concours ; on écarte ainsi tout arbitraire et favoritisme dans le choix des candidats. [...] Aucun système mieux que le concours [...] ne maintient l'égalité de tous les citoyens pour entrer dans les fonctions publiques.<sup>59</sup>

- 21 Dans le même temps, les syndicalistes se rendent compte que la jurisprudence administrative protège davantage les fonctionnaires<sup>60</sup>. Dès le début du xx<sup>e</sup> siècle, le Conseil d'État s'évertue en effet à étendre les conditions de recevabilité des recours pour excès de pouvoir formés par les fonctionnaires et par leurs associations. Il permet également aux fonctionnaires d'être indemnisés en cas d'acte administratif irrégulier<sup>61</sup>. L'ancien président du Conseil André Tardieu, député siégeant à droite en 1934, déplore cette évolution. Soucieux de rétablir l'autorité dans l'administration, il s'oppose au syndicalisme des fonctionnaires<sup>62</sup> et ne peut que regretter que le Conseil d'État fasse preuve d'« une indulgence sans borne » en admettant que les associations de fonctionnaires interviennent « contre l'État ». Bref, il n'y aurait « plus ni hiérarchie, ni droit public »<sup>63</sup>.

- 22 C'est dans ce contexte que la FGF insère en 1927 dans *La Tribune* une nouvelle rubrique où sont régulièrement commentés des arrêts du Conseil d'État dont le rôle salubre

dans la limitation des pouvoirs de l'administration est souligné<sup>64</sup>. Cette nouvelle orientation de la FGF amène finalement certains de ses syndicalistes à s'approprier l'expression « statut des fonctionnaires »<sup>65</sup>. Le Front populaire scelle définitivement ce ralliement au droit public<sup>66</sup>.

## 2. L'échec du projet politico-syndical d'extension du droit public

- 23 Le programme du Rassemblement populaire de 1936 est très peu prolix sur les fonctionnaires. Pourtant, deux ans auparavant, le socialiste Léon Blum se déclarait en faveur de principes caractéristiques du système de la carrière, telle que « la stabilité de la fonction [qui] a pour condition l'indépendance politique et civique du fonctionnaire »<sup>67</sup>. Il reconnaissait par ailleurs que le statut légal et réglementaire permettait d'octroyer des « droits et des garanties »<sup>68</sup>. L. Blum rejoignait donc la position de la FGF.
- 24 L'année électorale 1936 est marquée par cette jonction politico-syndicale. Ainsi, en mars 1936, un syndicaliste de la FGF insiste sur la nécessité d'inscrire la fonction publique dans le modèle de la carrière via « l'élargissement des cadres [de fonctionnaires] contre la tendance actuelle de l'administration à recruter des auxiliaires »<sup>69</sup>. Le congrès de la FGF de décembre fait sienne cette conception<sup>70</sup>. De son côté, le nouveau président du Conseil, L. Blum, se prononce « pour une unification aussi grande que possible *des textes* qui régissent [...] les divers personnels de l'État »<sup>71</sup>. Le caractère unilatéral du droit n'est pas contesté.
- 25 C'est une commission consultative composée de hauts fonctionnaires et de syndicalistes fonctionnaires qui s'attaque à la réforme du droit de la fonction publique<sup>72</sup>. La création de cet organe de collaboration répond alors aux desiderata de la FGF. Pour cette dernière, l'heure n'est plus à l'adoption d'un contrat collectif de droit privé mais à la discussion de « toutes les mesures d'ordre général, *législatives ou réglementaires*, relatives à l'organisation et au fonctionnement de l'administration »<sup>73</sup>. Syndicalistes et hauts fonctionnaires s'entendent sur le principe selon lequel les besoins permanents des administrations doivent être assurés par des fonctionnaires. À l'unanimité, la commission élabore un projet de loi qui renforce le modèle de la carrière :
- Les fonctionnaires [...] occup[ent] tous normalement des emplois qui répondent à des besoins ayant un caractère permanent.
- Si les nécessités du service l'exigent, il peut être fait appel au concours de suppléants, d'intérimaires et d'auxiliaires.
- Les dénominations de suppléants et d'intérimaires ne pourront être appliquées qu'aux personnes pourvues temporairement ou occasionnellement d'un emploi répondant à des besoins qui présentent un caractère permanent.
- La dénomination d'auxiliaire ne peut être appliquée qu'aux personnes qui n'occupent pas un des emplois définis aux alinéas précédents ou ne collaborent à l'exécution d'un service public que pendant une durée inférieure à celle de la durée normale du travail des personnes visées à l'alinéa 1<sup>er</sup> du présent article.<sup>74</sup>
- 26 Cette réforme consisterait à intégrer dans les cadres les auxiliaires en fonction dans des emplois qui correspondent à des besoins permanents<sup>75</sup>. Ces agents bénéficieraient dès lors de garanties proches de celles des fonctionnaires. À l'égard des auxiliaires non intégrés, deux membres du Conseil d'État suggèrent de leur appliquer le « droit privé »<sup>76</sup>. L'un d'eux propose même de l'étendre aux suppléants et intérimaires<sup>77</sup>. Après avoir montré « les dangers de l'emploi de l'expression "droit privé" »<sup>78</sup>, le secrétaire de la FGF, Charles Laurent, obtient gain de cause : le projet de loi définitivement établi

prévoit que le droit public est l'unique matrice de la fonction publique<sup>79</sup>. Le monopole des juridictions administratives sur le contentieux de la fonction publique a deux objectifs : « mettre un terme à des conflits de juridiction qui retardent la solution des litiges » et « poser pour l'avenir des règles simples et aussi uniformes que possible »<sup>80</sup>.

- 27 Le régime des fonctionnaires est également étudié par la commission qui se penche sur plusieurs thèmes (unification des réglementations relatives à la notation et l'avancement ; communication des feuilles signalétiques ; réforme des conseils de discipline<sup>81</sup>). La FGF se réjouit des dispositifs retenus qui réduisent « dans de fortes proportions les possibilités d'arbitraire et d'abus d'autorité »<sup>82</sup>. Le gouvernement avait en outre déposé auparavant un projet de loi légalisant le droit syndical des fonctionnaires<sup>83</sup>.
- 28 Ces espoirs nés du Front populaire renforcent l'appropriation du terme « statut » par la FGF. Dès mars 1936, un syndicaliste regrettait déjà qu'« il existe des auxiliaires, c'est-à-dire des employés *sans statut*, au salaire quotidien et, pour la plupart, sans espoir de titularisation, *donc sans aucune garantie quant à l'avenir* »<sup>84</sup>. Au mois de juin, la FGF proclame elle aussi « la nécessité impérieuse d'apporter [...] une solution à la situation des agents tels qu'auxiliaires [...] *ne bénéficiant pas d'un statut* »<sup>85</sup>. Commentant les travaux de la commission à la fin 1937, un syndicaliste se félicite de la création d'un « statut moderne de la fonction publique » qui tend, selon lui, « à démocratiser les règles qui président à l'évolution de la carrière administrative des agents de l'État »<sup>86</sup>. Mais aucune de ces réformes d'envergure envisagées par la commission n'est réalisée<sup>87</sup>.
- 29 Toujours est-il qu'en se ralliant au statut de droit public, les syndicalistes s'accordent avec le Conseil d'État qui adopte en 1937 la conception légale et réglementaire du régime des fonctionnaires<sup>88</sup> – par ailleurs majoritairement soutenue par la doctrine<sup>89</sup>. C'est aussi la position de députés comme A. Tardieu<sup>90</sup>. Les désaccords portent dorénavant sur le contenu du statut : alors que les syndicalistes refusent toute atteinte aux droits des fonctionnaires, A. Tardieu, soucieux de sauvegarder l'autorité de l'État, veut établir « en même temps que les limites de leur droit de groupement professionnel, les limites de leur droit civique »<sup>91</sup>. Il ne se prononce toutefois pas sur le périmètre d'application du statut, c'est-à-dire sur le système de fonction publique. À l'époque, la question semble pourtant d'actualité<sup>92</sup>.

## B. Un précurseur du modèle de l'emploi : le département de la Guerre

- 30 Suite à l'armistice de 1940, le secrétariat d'État à la Guerre réalise une réforme radicale dans ses services. Critique envers le fonctionnariat (1), il généralise l'embauche d'agents sous un régime calqué sur le droit privé (2). Ce département est le prototype d'une administration rivée au modèle de l'emploi.

### 1. Le « fonctionnarisme » en ligne de mire

- 31 Jusqu'à l'été 1940, les personnels civils des services extérieurs du département de la Guerre relèvent de nombreux régimes : quinze décrets et instructions sont édictés depuis un décret du 26 février 1897 jusqu'en 1938<sup>93</sup>. Tous ces textes épousent la forme et le contenu de statuts. Ce sont en effet des « dispositions [...] réglementaires fixant la situation [des agents] en ce qui concerne l'entrée en service, l'avancement, la sortie du service, les devoirs et les avantages de la fonction »<sup>94</sup>. Le décret de 1897 aurait ainsi

« améliorer[é] d'une façon très sensible la situation générale des ouvriers, en leur concédant des avantages »<sup>95</sup>. D'autres décrets organisent les régimes du travail d'agents nouvellement titularisés tel que celui de 1933 qui « s'inspire, dans ses dispositions, de celles qui sont actuellement en vigueur pour les différentes catégories de fonctionnaires »<sup>96</sup>. Des titularisations sont en outre pratiquées sous le Front populaire<sup>97</sup>.

- 32 Sous le régime de l'État français, cette évolution fait l'objet de critiques. En mars 1941, un général d'armée s'indigne :

Les personnels civils de la Guerre [...] ont été progressivement transformés en fonctionnaires depuis 1871. Cette façon de faire nous a affligé de nombreuses médiocrités. Le premier pas a été le Décret du 26 Février 1897 »<sup>98</sup>.

- 33 Dans un courrier daté du même mois, un contrôleur général de l'administration de l'Armée énumère les inconvénients de « la "fonctionnarisation" des petits personnels (employés et ouvriers) qui s'était généralisée, parfois à l'excès au cours des vingt dernières années » :

- faible rendement, les titularisés étant pratiquement garantis contre tout licenciement ;
- multiplication des statuts, empêchant l'interchangeabilité du personnel ;
- complexité extrême de la réglementation, paralysant l'exécution du service et rendant pratiquement impossible toute modification dans l'organisation ;
- enfin et surtout diminution de l'autorité du Chef, privé pratiquement de tout moyen d'action disciplinaire efficace et rapide par la nécessité d'user successivement de toute [une] gamme compliquée de punitions et par l'impossibilité de licencier ou de révoquer un employé insuffisant ou indiscipliné sans faire jouer une procédure longue et de résultat incertain.<sup>99</sup>

- 34 Ces prises de position s'inscrivent « dans la continuité du vieux discours sur le fonctionnarisme, l'État français prétend[ant] enfin régénérer la fonction publique en réduisant ses effectifs »<sup>100</sup>. La définition du « fonctionnarisme » donnée par le *Grand Larousse* de 1872 rend compte de cette « plaie croissante » : des fonctionnaires à la « carrière assurée » jugés trop nombreux et coûteux. Il en découlerait une absence de « responsabilité » de ces agents qui « s'endorm[ent] tout doucement, avec la perspective d'une retraite assurée, sur les coussins d'une fonction publique ». Les fonctionnaires seraient enfin abusivement « abrité[s] sous l'égide d'un Conseil d'État »<sup>101</sup>.

- 35 Cette critique du fonctionnarisme perdure au *xx<sup>e</sup>* siècle<sup>102</sup>. Au lendemain de la Première Guerre mondiale, des réformateurs appellent à mettre fin à l'organisation administrative héritée de la guerre : « À l'incompétence supposée de l'étatisme de guerre doit succéder le temps d'une administration qui s'inspire de l'organisation du travail en vogue dans les grandes entreprises »<sup>103</sup>. Ce sont les préceptes de l'ingénieur Henri Fayol qui retiennent l'attention des hauts fonctionnaires<sup>104</sup>. H. Fayol milite pour l'importation dans la fonction publique des méthodes de travail des entreprises privées : l'amélioration de l'efficacité de l'activité des administrations doit provenir d'un meilleur rendement du travail. Pour y parvenir, l'autorité des chefs doit être restaurée<sup>105</sup>. Cette doctrine repose sur le modèle de l'armée étant entendu que celle-ci échapperait « aux vices qui frappent l'administration publique »<sup>106</sup>. En 1926, les fayoliens cofondent le Comité national de l'organisation française (CNOF) qui devient le promoteur de l'introduction des méthodes scientifiques du travail dans la fonction publique. Son congrès de 1929 est présidé par le ministre de l'Intérieur A. Tardieu<sup>107</sup>. Cinq ans plus tard, ce dernier pose à nouveau le problème de l'indiscipline et affirme

que le fonctionnaire devrait se trouver « dans la même condition que l'officier »<sup>108</sup>. Un Danty-Lafrance soulève également avant-guerre « la grave question de la discipline à rétablir dans la hiérarchie administrative »<sup>109</sup>. Sous le régime de l'État français, un orateur présent à une journée d'études du CNOF appelle aussi « à rétablir l'ordre et la discipline dans les administrations »<sup>110</sup>.

- 36 C'est dans ce contexte de « grand mouvement d'idées relatif à la rationalisation du travail »<sup>111</sup> que s'insère la politique menée par le secrétariat d'État à la Guerre en août 1940. Cette administration inaugure une politique radicalement différente de celle suivie jusqu'alors dans ses services comme dans l'ensemble de la fonction publique : l'objectif est dorénavant de « défonctionnariser systématiquement le personnel civil »<sup>112</sup>. C'est chose faite par la substitution aux régimes statutaires d'une réglementation inspirée du droit privé.

## 2. Le droit du travail pour renouer avec l'autoritarisme

- 37 Par une circulaire du 1<sup>er</sup> août 1940 émanant de sa direction des Personnels civils<sup>113</sup>, le secrétariat d'État à la Guerre abandonne la conception d'une fonction publique de carrière. Ce département ne doit plus, à l'avenir, recruter son personnel des services extérieurs que par l'entremise de contrats de travail<sup>114</sup>. Ces « auxiliaires » (ou « auxiliaires temporaires ») sont soumis à un régime calqué sur le droit du travail et largement empreint de précarité.
- 38 Tout contrat est signé pour une durée « d'un mois renouvelable par tacite reconduction »<sup>115</sup>. L'auxiliaire est « payé pour chaque journée de travail ». Son salaire varie donc selon le nombre de jours fériés ou chômés. De ce point de vue, la situation des auxiliaires est analogue à celle des ouvriers des entreprises privées et se démarque de celle des employés<sup>116</sup>. En cas de licenciement, le délai-congé est donné par « simple avis [...] 8 jours à l'avance » et ne donne droit « à aucune indemnité ». Ce court délai, comme l'absence d'indemnité, correspond là encore au sort des ouvriers du secteur privé<sup>117</sup>. Dans le domaine de la protection sociale, les auxiliaires relèvent, comme les salariés de droit commun, des assurances sociales et peuvent percevoir les allocations familiales<sup>118</sup>. Par sa circulaire, le secrétariat d'État à la Guerre entend donc reproduire le régime des ouvriers du secteur privé et écarter les dispositions plus favorables accordées à la catégorie des employés qui jouissent de « la stabilité de l'emploi »<sup>119</sup>. Le département de la Guerre recherche en effet « la souplesse dans toute sa plénitude »<sup>120</sup>.
- 39 Cette réforme fait suite à l'armistice de juin 1940 qui oblige le gouvernement à réduire les effectifs militaires. Pour exécuter les tâches non militaires, le secrétariat d'État à la Guerre doit recruter un personnel civil de substitution<sup>121</sup>. Au même titre que l'armistice, cette réorganisation doit être provisoire. Le département de la Guerre ne veut donc pas créer de « situations définitives en embauchant les personnels [...] sous des régimes statutaires en vigueur avant l'armistice »<sup>122</sup>. La création d'un régime calqué sur le droit du travail doit permettre de répondre à cet impératif<sup>123</sup>.
- 40 Si la circulaire ne mentionne que « l'esprit d'économie » dans lequel la réforme doit être appliquée avec l'objectif de « réaliser des compressions sensibles » dans les effectifs civils, le département de la Guerre a une ambition bien plus marquée idéologiquement. Celle-ci, plus discrète, se révèle uniquement dans des documents internes à l'administration centrale : affermir la discipline des agents civils. Le directeur des Personnels civils indique en ce sens que la circulaire constitue, « en ce qui

concerne les liens devant unir le personnel à l'Administration, un premier pas vers la réalisation de ce climat nouveau qui s'impose en ce domaine »<sup>124</sup>. On devine l'idéologie autoritaire du régime dont le dessein est de « brise[r] les entraves au plein exercice du pouvoir hiérarchique »<sup>125</sup>. Dans un autre document de l'administration centrale adressé à la direction générale de l'administration de la Guerre et du Contrôle, le directeur des Personnels civils précise que la circulaire a pour but de « supprimer les garanties de situations afin de rétablir l'autorité des chefs responsables »<sup>126</sup>. C'est vraisemblablement cette même direction du Personnel qui rappelle que la défonctionnarisation doit « redonner au Commandement l'entière autorité qu'il aurait dû toujours avoir sur l'ensemble de son personnel »<sup>127</sup>. Il semble que ces raisons ne doivent pas être divulguées plus largement. On en voudrait pour preuve le courrier précité du contrôleur général de l'administration daté de mars 1941. Adressé non pas à un service central mais à des chefs de Corps de divisions militaires, ce courrier dévoile précisément les raisons idéologiques de la réforme opérée par la circulaire de 1940. Prenant connaissance de la missive, le directeur des Personnels civils approuve pleinement le constat du contrôleur au sujet des conséquences jugées néfastes de la « fonctionnarisation ». Mais pour ce directeur, le contrôleur n'aurait pas dû les exposer aux chefs de Corps : « C'est une erreur, écrit-il, d'indiquer à l'avance aux chefs de corps le sens dans lequel on veut voir traiter une question... »<sup>128</sup> Le directeur des Personnels civils craint-il que la circulaire de 1940 soit incomprise, contestée ?

- 41 Au vu de certains de ses effets, la question peut être posée. Certes, plusieurs documents attestent que l'autorité des chefs et la discipline sont rétablies, que le rendement du travail est meilleur<sup>129</sup>, que les agents jugés « indésirables » sont congédiés sans peine<sup>130</sup>. Mais la « précarité de l'emploi »<sup>131</sup> provoque de nombreuses démissions. Les conditions de travail dans l'administration de la Guerre sont donc insuffisamment attractives. Le secrétariat d'État réagit au mois de mai 1941 : sans transformer les auxiliaires en fonctionnaires et sans s'écarter de pratiques d'entreprises privées, il institue au profit des auxiliaires une échelle graduée de sanctions<sup>132</sup> et des avancements au choix comprenant huit échelons<sup>133</sup>.
- 42 Avec ses quelques 13 000 auxiliaires en poste en octobre 1941, régis par la circulaire de 1940<sup>134</sup>, la Guerre parvient sans grande difficulté à inscrire son administration dans le système de l'emploi. Ce changement de paradigme demeure isolé, du moins jusqu'à la promulgation en octobre 1941 d'une législation similaire de portée interministérielle.

## II. Du projet de fonction publique d'emploi à une fonction publique de carrière (1941-1950)

- 43 En 1941 comme en 1946, le droit de la fonction publique est considérablement modifié. Dans le sillage du département de la Guerre, la réforme vichyste de 1941 s'inscrit dans la « conception militarisée de l'administration civile où l'obéissance aux chefs s'impose comme une évidence »<sup>135</sup>. L'heure est à la création d'une fonction publique d'emploi (A). Cette réforme est abrogée à la Libération afin de renouer avec le système de la carrière dans un cadre désormais démocratisé (B).

## A. Abattre la fonction publique de carrière en 1941

- 44 Comme au sein de l'administration de la Guerre en août 1940, les thuriféraires de la réforme de 1941 entendent réduire sensiblement le nombre de fonctionnaires et augmenter l'effectif de non-titulaires (1). Mais cette radicalité ne fait pas l'unanimité et explique en partie l'échec de cette entreprise (2).

### 1. Défonctionnariser les administrations

- 45 Le régime de l'État français entend renouer avec une conception de l'administration « autoritaire très napoléonienne »<sup>136</sup>. Le directeur du cabinet du secrétaire d'État à la Marine veut en ce sens

étendre aux fonctionnaires les principes essentiels de la discipline militaire ; il n'est pas inutile de rappeler que la réorganisation consulaire de l'Administration Française s'était faite sur ce plan.<sup>137</sup>

- 46 Au même titre que les autres secrétariats d'État, les administrations militaires sont informées en avril 1941 par la vice-présidence du Conseil de son projet de réforme du droit de la fonction publique<sup>138</sup> élaboré en lien avec le Conseil d'État<sup>139</sup>. Celui-ci comprend deux textes de loi aujourd'hui bien connus. Le premier est le statut des fonctionnaires de l'État. Le second, indissociable, porte sur l'organisation des cadres des services publics de l'État. Il prévoit que les administrations embauchent des fonctionnaires pour les besoins permanents et des auxiliaires pour les besoins temporaires ou lorsque la durée du travail est inférieure à la normale. En sus, les administrations

peuvent pourvoir aux emplois qui, tant en raison de leur nature que de leur objet, ne se différencient en aucune manière des emplois privés, au moyen d'un personnel recruté dans les conditions du droit commun et soumis aux dispositions du Code du Travail.<sup>140</sup>

- 47 Le recours à des agents soumis au droit du travail relève donc d'une simple faculté. Pour autant, comme le précise le projet d'exposé des motifs, il s'agit « de recruter dans une mesure aussi large qu'il sera nécessaire des agents soumis au droit commun »<sup>141</sup>. Un premier pas est donc franchi dans la voie de l'abandon du modèle de fonction publique de carrière au profit du système de l'emploi.

- 48 Désireuses d'aller plus loin dans cette démarche, les administrations militaires se distinguent par leur franche volonté de soumettre obligatoirement certains personnels au droit privé et, en parallèle, de restreindre davantage les droits des fonctionnaires<sup>142</sup>. Au nom du secrétaire d'État à l'Aviation, son chef du cabinet civil propose que la fonction publique ne soit constituée que de deux catégories d'agents : les « fonctionnaires » soumis à un statut de droit public et les « employés » régis par le droit du travail. Le secrétaire d'État à la Guerre ainsi que les directeurs de cabinets des secrétaires d'État à la Marine et à la Production industrielle envisagent des dispositifs similaires<sup>143</sup>. Ils sont soutenus par Henri Moysset, secrétaire d'État à la vice-présidence du Conseil<sup>144</sup>, et par le conseiller d'État Pierre Josse. Les textes finalement promulgués au *Journal officiel* et datés du 14 septembre 1941 leur donnent entière satisfaction :

Les emplois qui répondent aux besoins auxquels l'administration doit faire face [...] sont occupés [...] soit par des fonctionnaires, soit par des employés recrutés dans les conditions du droit commun.

Tous les emplois qui ne répondent pas à l'objet propre du service public et tous ceux qui, par leur nature, sont analogues aux emplois privés sont occupés par des

employés.

Les autres emplois sont occupés par des fonctionnaires.<sup>145</sup>

49 Pour ce qui concerne les fonctionnaires, leur statut insiste désormais sur leur devoir d'obéissance. Il distingue en outre les fonctionnaires « participant directement à l'exercice du pouvoir » et auxquels est dénié le droit d'association, des autres fonctionnaires dont les responsabilités sont moindres et auxquels est accordé ce droit<sup>146</sup>.

50 Satisfaits, les secrétariats d'État militaires peuvent espérer inscrire la fonction publique dans le modèle de l'emploi. Quelques mois avant la promulgation de la législation, le secrétaire d'État à l'Aviation déclarait ainsi vouloir restreindre considérablement le nombre de fonctionnaires : « Ce que je propose, c'est que le recrutement aux conditions normales du droit civil des agents de l'État devienne la règle et que le fonctionnarisme ne soit plus que l'exception »<sup>147</sup> :

L'idée directrice serait d'englober sous la dénomination de "fonctionnaires" tous les agents qui ont été quelquefois appelés "fonctionnaires d'autorité" et ceux parmi les "fonctionnaires de gestion" dont le rôle est particulièrement important dans la vie administrative du Pays.

Une autre conception consisterait à maintenir seulement parmi les fonctionnaires les agents de l'État auxquels on demande des garanties morales plutôt que du simple rendement.

Quelle que soit celle de ces conceptions, d'ailleurs voisines, qui serait adoptée, les catégories d'agents dont la liste suit conserveraient le titre de fonctionnaire :

1° – cadres supérieurs des administrations centrales (rédacteur à directeur général) ;

2° – grands corps de contrôle ;

3° – grands corps de techniciens (ingénieurs des Ponts et Chaussées, de l'aéronautique, etc.) ;

4° – magistrats ;

5° – l'administration préfectorale ;

6° – corps enseignant ;

7° – administrations financières et douanes en majeure partie ;

8° – services de police.

Par contre, ne seraient plus considérés comme des fonctionnaires les agents d'exécution. Ainsi, dans les administrations centrales cesseraient d'être fonctionnaires les commis d'ordre et de comptabilité, les huissiers, les dactylographes, etc.

De même, parmi les techniciens, les agents techniques des diverses catégories et les techniciens même importants de la plupart des services industriels de l'État. De même encore les agents et commis des P.T.T., etc.

En résumé, et à quelques exceptions près (instituteurs, fonctionnaires subalternes de la police, etc.) les actuels petits fonctionnaires cesseraient d'être considérés comme tels pour devenir de simples "employés" de l'État.<sup>148</sup>

51 En parfait accord avec sa circulaire de 1940, le secrétaire d'État à la Guerre, toujours aussi critique vis-à-vis de la fonctionnarisation des « agents subalternes » jugée abusive, appelait de son côté à

limiter l'octroi de la qualité de fonctionnaire à ceux qui sont réellement les collaborateurs de la puissance publique et qui participent directement à une mission d'autorité ou d'administration générale. Tous les autres agents devraient être recrutés dans les conditions de droit commun.<sup>149</sup>

52 Cette conception de la fonction publique est approuvée par le directeur du cabinet civil de Pétain dès juillet 1941<sup>150</sup>. La bataille contre le fonctionnarisme emprunte plusieurs voies complémentaires. En premier lieu, on l'a vu : la restauration de la discipline de

type militaire – y compris d'ailleurs pour les fonctionnaires soumis à statut<sup>151</sup>. En deuxième lieu : l'importation des « méthodes industrielles », plus précisément des outils d'« organisation rationnelle du travail »<sup>152</sup>, considérés comme vecteurs de l'accroissement du rendement du travail. En troisième lieu enfin : le souci des économies via la diminution du nombre d'agents. Cette recherche de baisse des coûts se conjuguerait cependant avec de possibles augmentations de salaires :

L'un des principaux avantages qu'il y aurait à traiter les "employés de l'État" comme les salariés de l'industrie, serait [...] de les rémunérer en fonction de leur rendement.

Cette méthode permettrait [...] de diminuer considérablement leur nombre. En effet, la sélection qui s'opérerait, l'émulation que susciterait une rémunération proportionnelle au travail effectué et la responsabilité de l'employé se substituant à des contrôles successifs, permettraient d'obtenir de chacun d'eux, le maximum de travail.

L'État, dans ces conditions, pourrait accorder à ses employés des salaires plus élevés, identiques à ceux pratiqués dans les entreprises privées, non seulement sans qu'il en résulte pour lui une augmentation de dépenses, mais en réalisant de sensibles économies.<sup>153</sup>

- 53 L'assimilation des « employés » aux salariés du secteur privé, et donc l'identification de l'État employeur à l'entreprise privée, interroge sur une autre facette de la réforme : celle-ci porte-t-elle également l'empreinte d'une vision économique libérale ? Si « l'économie du laissez-faire » est un ennemi commun aux hommes de l'État français<sup>154</sup>, certains d'entre eux ont un passé immédiat de (néo-)libéraux<sup>155</sup> « prêts à s'accommoder d'un exécutif autoritaire »<sup>156</sup>. Le secrétaire d'État à la vice-présidence du Conseil Henri Moysset, qui soutient en juin 1941 les départements militaires dans leur proposition de distinguer les « fonctionnaires » des « employés », est l'un d'eux<sup>157</sup>.

## 2. L'échec de la réforme

- 54 Alors que le département de l'Aviation soutient le principe de limiter au maximum le nombre de fonctionnaires dans son administration, Jean Jardel, secrétaire général de la vice-présidence du Conseil depuis septembre 1941, souligne la rupture que constitue cette réforme. Il

ne saisit pas clairement l'idée directrice du projet qui tend, en gros, [...] à constituer en somme une aristocratie dans les agents des services publics, ce qui n'est pas conforme à la tradition suivie jusqu'à présent.<sup>158</sup>

- 55 De son côté, l'administration des PTT, par le biais de sa direction du Personnel, se montre franchement hostile à défonctionnariser ses agents :

Quelque perfectionnement que l'on introduise dans l'organisation administrative, elle ne saurait valoir que par la stabilité des fonctionnaires chargés, à tous les degrés de la hiérarchie, d'assurer la marche du service public. Si une différence doit être marquée entre les divers emplois, elle doit se manifester dans les traitements et non dans la stabilité de la situation des uns [sic] ou des autres.<sup>159</sup>

- 56 On ne saurait être plus clair sur la nécessité, pour la direction du Personnel des PTT, de maintenir une fonction publique basée sur le système de la carrière. En ne prévoyant aucune défonctionnarisation dans son administration, la direction du Personnel attire les critiques des thuriféraires du modèle de fonction publique d'emploi, y compris au sein-même de son secrétariat d'État de tutelle, les Communications, dont le cabinet appelle à « mettre le doigt dans l'engrenage de la défonctionnarisation »<sup>160</sup>. Finalement, les interprétations divergentes des dispositions de la loi sur l'organisation des cadres

ne permettent pas de définir ni les catégories de « fonctionnaires » et d' « employés », ni un régime du travail exhaustif et uniforme pour tous les employés de l'État. Pour le directeur du cabinet du secrétaire d'État à la Marine et le secrétaire d'État à l'Aviation, le *Code du travail* ainsi que la Charte du travail vichyste et la jurisprudence travailliste doivent s'appliquer, sous réserve de quelques adaptations nécessaires au maintien de la souveraineté de l'État sur ses agents<sup>161</sup>. La Marine souhaite s'inspirer de pratiques de grandes entreprises comme Michelin, Peugeot ou Schneider, connues pour les avantages sociaux accordés à leurs salariés. De son côté, l'Aviation veut prendre appui sur les conventions collectives de la métallurgie<sup>162</sup>. Celle de la région parisienne qui s'applique aux ouvriers organise un régime du travail conforme au souhait du secrétariat d'État : les salaires sont modulés selon le rendement et il n'existe pas de mécanisme d'avancement. La convention collective des employés de ce secteur garantit davantage de droits mais ne comporte pas non plus de dispositions relatives à la discipline contrairement à d'autres conventions telles que celles de la banque et des assurances. Or, pour les fonctionnaires des administrations centrales de la Guerre<sup>163</sup> et de la Marine<sup>164</sup> chargés du dossier ainsi que pour le directeur du Personnel du ministère des Finances, les conventions de la banque et des assurances, plus avantageuses pour les personnels, devraient servir de base de réflexion<sup>165</sup>. Un projet de contrat de travail, mis au point en mai 1943, laisse finalement aux administrations employeuses le choix des conventions collectives à appliquer. Ce ne sont d'ailleurs pas celles dont relèvent les ouvriers du secteur privé qui sont retenues, mais celles appliquées à la catégorie des employés. Ces contrats n'ont manifestement pas été expérimentés<sup>166</sup>.

- 57 Le droit du travail s'applique tout de même à l'endroit des seuls auxiliaires de la fonction publique d'État à compter de juillet 1942. Ceux-ci sont désormais rémunérés à des taux similaires à ceux du secteur privé<sup>167</sup>. L'exposé des motifs de la législation de septembre 1941 est catégorique sur ce point : l'auxiliariat doit se fondre dans la catégorie des employés et ainsi disparaître. Le texte insiste sur l'amélioration de la situation des auxiliaires qui jouiront dorénavant « de tous les avantages des salariés »<sup>168</sup>.
- 58 Concernant les employés dans leur globalité, l'exposé des motifs de la réforme de 1941 indique seulement que, dorénavant soumis au droit privé, ils « échapperont aux garanties, comme d'ailleurs aux sujétions, du statut »<sup>169</sup>. À l'instar du département de la Guerre en août 1940, cet exposé des motifs n'en dit pas plus sur les raisons qui ont motivé le recours au droit commun. Au mieux est-il précisé que cette réforme, « en reclassant les fonctionnaires à leur véritable rang, contribue à rétablir la dignité de la fonction publique ». Cette seule assertion donne finalement l'impression d'une volonté de magnifier une réforme qui n'aurait que peu de conséquences sur les agents n'ayant pas la qualité de fonctionnaire. L'année suivant la promulgation de la législation, un commentaire publié au *Dalloz* éclaire de façon très juste les raisons d'être de la loi, fondée sur la condamnation du fonctionnarisme et l'attrait que suscitent les régimes du travail en vigueur dans le secteur privé. La référence à la discipline militaire n'est cependant pas relevée par l'auteur<sup>170</sup>. Plus tardivement, à la veille de la Libération, le commissaire du gouvernement Maurice Lagrange, chargé du dossier de la fonction publique à la présidence du Conseil entre 1940 et 1942, apporte une analyse tout aussi éclairante :

La loi entend introduire [...] les méthodes et l'esprit des entreprises privées. L'absence de garanties statutaires analogues à celles des fonctionnaires sera un stimulant pour le zèle des employés et une arme aux mains de leurs chefs en même

temps que le système procurera une souplesse plus grande dans les créations et suppressions d'emploi, facilement réalisées selon les besoins variables du service, et permettra, tout en payant mieux les employés, d'en réduire le nombre. [...] Cessant de payer ses agents "au rabais", l'État pourra être plus exigeant vis-à-vis d'eux, et ainsi devra disparaître, avec tout ce que ce mot comporte de routine, de poussière, de laissez-aller [sic] et de petitesse, "le fonctionnarisme".<sup>171</sup>

- 59 C'est à une toute autre entreprise que se livre après la Libération le Gouvernement provisoire de la République française.

## B. Renouer avec une fonction publique de carrière en 1944

- 60 Le statut des fonctionnaires et la loi sur l'organisation des cadres de 1941 sont successivement annulés à la Libération, à quatre mois d'écart. On peut dès lors s'interroger sur la volonté des autorités républicaines de conserver une part de cette législation (1). L'adoption en octobre 1946 du statut des fonctionnaires clôt tout débat à ce sujet : la fonction publique doit relever du modèle de la carrière dorénavant démocratisé (2).

### 1. Maintenir la législation de 1941 ?

- 61 « La résistance ne s'est guère penchée sur la question d'un statut général de la Fonction publique » relève-t-on en 1995<sup>172</sup>. De son côté, en juillet 1944, la FGF limite ses revendications à l'abrogation de la loi du 17 juillet 1940<sup>173</sup>, l'épuration et l'augmentation des traitements, indemnités et pensions de retraite<sup>174</sup>.
- 62 Des raisons ont été avancées pour expliquer ce mutisme : faible effectif voire absence de fonctionnaires dans les mouvements de la Résistance, diversité trop grande des courants politiques, absence d'urgence à traiter le sujet<sup>175</sup> ou encore dédain à l'égard de la fonction publique considérée comme étant en partie responsable de l'avènement du régime de l'État français<sup>176</sup>. Il est aussi certain que la législation de 1941 n'a été appliquée que très partiellement<sup>177</sup>. Une autre hypothèse mérite d'être émise : la législation de 1941 n'étant pas unanimement rejetée, la question de sa conservation se serait-elle posée ? Sans que l'on puisse déterminer les opinions syndicales, plusieurs indices montrent que des hauts fonctionnaires résistants n'opposent pas de refus de principe à son maintien.
- 63 Dans une lettre adressée en juin 1944 aux commissaires aux Affaires sociales, à la Justice et aux Finances, le délégué général adjoint au commissariat à l'Intérieur, le socialiste Pierre Bloch, écrit au sujet de la « loi du 14 septembre 1941 »<sup>178</sup> :

On rencontre dans le texte du 14 septembre 1941 d'excellentes dispositions particulières qui pourront être reprises [...], mais de très nombreux points relèvent d'un autoritarisme auquel le régime de Vichy entendait soumettre tous les citoyens. La conception totalitaire de l'individu fondu dans l'État et dont la personnalité est absorbée par cet État, a nettement inspiré certains passages qui apportent aux libertés publiques des restrictions incompatibles avec la politique du CFLN [*Comité français de libération nationale*].

L'ensemble du texte se trouve ainsi animé d'un esprit hostile à la République et à ses principes essentiels. Ces dispositions doivent disparaître.

Or, on ne ferait qu'un travail fragmentaire et très imparfait si on voulait dissocier pour les valider, les articles ou dispositions heureuses, de ce qu'il est nécessaire d'annuler.

La matière est trop importante, et le problème trop général, pour que l'autorité

provisoire du CFLN puisse se permettre de prendre une attitude définitive, en annulant ou en conservant par morceaux une législation qui ne peut être conçue que sous la forme d'un tout. [...]<sup>179</sup>

- 64 C'est donc pour des raisons idéologiques mais aussi simplement techniques que P. Bloch souhaite l'annulation du « statut ». Une analyse tout aussi mesurée de la législation réapparaît en 1947 sous la plume de F. Gazier qui admet que le statut des fonctionnaires de 1941 était « incontestablement un progrès dans le droit de la fonction publique » :

Sans doute, dans la majorité de ses articles, ce statut n'attendait-il en rien à l'orthodoxie républicaine et aurait-on pu se contenter d'amender celles de ses dispositions manifestement inspirées de l'esprit autoritaire. [...] Mais, tout compte fait, l'abrogation de l'ensemble du texte [...] se révèle une mesure assez heureuse puisqu'elle assure au statut de 1946 une unité d'inspiration et de rédaction qui doit lui valoir une plus longue carrière et un plus grand retentissement.<sup>180</sup>

- 65 Si le statut des fonctionnaires est rapidement annulé par l'ordonnance du 9 août 1944<sup>181</sup>, le devenir de la loi sur l'organisation des cadres a, lui, probablement fait l'objet d'une plus grande hésitation. Bien que conçu de façon indissociable du statut des fonctionnaires, ce texte n'est abrogé qu'en décembre suivant<sup>182</sup>. L'auteur d'une thèse en droit soutenue en 1945 le remarquait déjà :

Faut-il voir dans ce fait la volonté de l'autorité législative de conserver cette pièce de l'œuvre élaborée en 1941 par le Conseil d'État ? Nous ne saurions absolument l'affirmer, mais cela paraît possible car une sorte d'unanimité s'est réalisée dans les milieux administratifs concernant la suppression des auxiliaires. Or, pour assurer cette suppression, il n'est pas d'autre moyen que de revenir à l'application du droit commun.<sup>183</sup>

- 66 L'hypothèse de ce juriste semble viable. Ainsi, en 1948, Michel Debré, maître des requêtes au Conseil d'État et résistant gaulliste, appelle à clarifier la nomenclature des emplois dans la fonction publique. La classification qu'il propose repose sur différentes strates. Les plus hautes seraient constituées de « fonctionnaires ». Le pallier le plus élevé comporterait les

collaborateurs immédiats du pouvoir politique, de l'ensemble des corps ou services administratifs ou techniques dont les membres sont aptes à préparer un travail gouvernemental, à y participer, à être appelés aux postes de commandement qui sont à la charnière de l'administration et de la politique.<sup>184</sup>

- 67 Les « fonctionnaires » de l'étage inférieur, aux responsabilités moindres, conserveraient « un sens encore élevé de la fonction publique » ; les strates inférieures comprendraient des « employés » qui ne seraient plus des « fonctionnaires au sens propre du terme »<sup>185</sup>. Cette construction à plusieurs niveaux rappelle celle de 1941. Faut-il voir dans cette proposition l'objectif de réduire le nombre de fonctionnaires et d'ajuster aisément les effectifs d'employés comme le souhaitaient en 1941 les départements militaires ? C'est possible : critiquant en 1945 l'effectif élevé de fonctionnaires et blâmant le « statut trop rigide de la fonction publique »<sup>186</sup>, M. Debré loue également les méthodes de H. Fayol<sup>187</sup>.

- 68 De son côté, le directeur de la Fonction publique R. Grégoire rappelle en 1954 qu'une « réforme de l'auxiliarat » était devenue nécessaire durant l'entre-deux-guerres et que « le Gouvernement de Vichy s'y était attaqué »<sup>188</sup>. Il propose explicitement de reprendre le dispositif de 1941 :

De nos jours, beaucoup d'administrateurs ne participent pas à l'activité gouvernementale ; ils n'exercent ni pouvoir de contrôle, ni droit de coercition à l'égard des administrés. La nature et l'importance de leur activité ne sauraient

justifier un régime essentiellement distinct de celui de leurs homologues du commerce ou de l'industrie. Par contre, il est évident que, pour d'autres, les vieilles conceptions statutaires valent toujours et qu'il importe plus que jamais de s'en inspirer. Il faut alors se demander en toute objectivité si un souci d'uniformité excessif et un égalitarisme sans rapport avec la véritable démocratie ne nous ont pas conduits à une impasse : [...] La plupart des difficultés actuelles seraient sinon résolues, du moins simplifiées si les agents étaient soumis à des régimes différents selon la nature et le niveau de leurs fonctions. [...] La tentative malheureuse du Gouvernement de fait [celui de Vichy] pour distinguer les "fonctionnaires" des "employés" partaient d'une idée fondamentalement juste et qui mériterait d'être reprise.<sup>189</sup>

- 69 En visant le droit de la fonction publique tel que construit après la Libération, M. Debré et R. Grégoire s'en prennent à l'hégémonie du statut général des fonctionnaires d'octobre 1946<sup>190</sup>. Ultime « réforme de structure » adoptée dans l'esprit du programme du Conseil national de la Résistance – largement rédigé par des socialistes qui ont en mémoire le Front populaire –<sup>191</sup>, ce statut fait en effet la part belle aux conceptions syndicales<sup>192</sup>. Il se situe aux antipodes de l'autoritarisme du régime de l'État français désormais « assimilé non seulement à la droite extrême, mais aussi à la droite parlementaire d'avant-guerre »<sup>193</sup>. Ce texte jette les bases d'une démocratie sociale et, dans ce cadre, énonce des principes dont l'un interpelle : « la sécurité de l'emploi ».

## 2. Stabiliser les agents dans une fonction publique démocratisée

- 70 Institué en juin 1944, le Gouvernement provisoire de la République entend les revendications syndicales. Alors en exil à Londres puis Alger, ces autorités « avaient laissé entendre [...] que la reconnaissance des syndicats de fonctionnaires serait l'une des innovations de la future législation »<sup>194</sup>. En métropole, l'idée d'inscrire la fonction publique dans le modèle de la carrière réapparaît ici et là. Dès octobre 1944, un syndicaliste de la Confédération générale du travail (CGT) écrit :

Si la fonction est nécessaire, il n'y a pas de raison de ne pas créer le fonctionnaire.  
Seul le service provisoire peut donner lieu à un poste provisoire.<sup>195</sup>

- 71 Un autre texte, le « Projet de programme » du Mouvement de libération nationale de la région lyonnaise, prévoit de classer les fonctionnaires en trois catégories : « fonctionnaires magistrats », « fonctionnaires politiques et de direction » et « fonctionnaires de gestion ». Magistrats et politiques se caractérisent par leur instabilité dans leurs fonctions : les premiers seraient « élus et responsables devant leurs électeurs », les seconds « choisis et révocables » par les institutions politiques. Les fonctionnaires de gestion bénéficieraient quant à eux de la « stabilité de l'emploi ». Recrutés par concours, ils détiendraient le droit syndical et constitueraient « la très grande majorité » des personnels de la fonction publique<sup>196</sup>. Il s'agit ni plus ni moins que de bâtir une fonction publique de carrière en opposition à la législation vichyste.
- 72 À Paris, fin 1944, communistes et membres de la CGT siégeant à l'Assemblée consultative provisoire se saisissent du sujet. Dans la perspective de construire une fonction publique de carrière, ils proposent de diminuer le nombre d'auxiliaires grâce à deux leviers : l'intégration des auxiliaires en fonction dans les cadres permanents via des titularisations et l'encadrement strict des cas de recrutement de nouveaux auxiliaires<sup>197</sup>. Dans ce sillage, trois plans de titularisations aux portées plus ou moins importantes sont appliqués. Le premier plan est fixé par une ordonnance de mai 1945 – édictée après consultation de la FGF<sup>198</sup> – dont l'exposé des motifs rappelle l'expérience

inaboutie de la commission consultative ayant siégée sous le Front populaire<sup>199</sup>. Ce texte autorise les administrations à titulariser les auxiliaires sous certaines conditions. Intégrés dans des cadres complémentaires, les titularisés se voient soumis à des règles qui « s'inspirent des dispositions générales qui régissent l'ensemble des fonctionnaires de l'État »<sup>200</sup>. 21 344 auxiliaires bénéficient ainsi de leur intégration dans ces cadres complémentaires. En cumulant le dispositif de cette ordonnance avec d'autres plans de titularisations propres à certains ministères, ce sont au total 45 426 auxiliaires qui sont titularisés entre janvier 1945 et juillet 1948<sup>201</sup>. Le deuxième plan est prévu par la loi de finances du 7 octobre 1946. Celle-ci permet de ne titulariser que les auxiliaires des administrations centrales. Mais contrairement à l'ordonnance de 1945, cette mesure aurait restreint l'embauche de nouveaux auxiliaires puisque « toutes les fonctions permanentes [doivent] être exercées par des titulaires »<sup>202</sup>. Un dispositif semblable à celui de 1946 est prévu par la loi du 3 avril 1950<sup>203</sup>. Son champ d'application est cependant bien plus large : il concerne les auxiliaires exerçant dans les services tant centraux qu'extérieurs. La loi de 1950 permet ainsi la titularisation de 82 000 auxiliaires<sup>204</sup>. De ce point de vue, l'application de la loi est une réussite et est considérée par l'Union générale des fédérations de fonctionnaires (UGFF, ex-FGF) comme « une étape vers la suppression des parias de la Fonction publique »<sup>205</sup>.

- 73 Par ailleurs, les auxiliaires non titularisés et embauchés précédemment à l'entrée en vigueur de la loi de 1950 bénéficient toujours des garanties juridiques apportées par un décret d'avril 1946<sup>206</sup>. Élaboré par la direction du Budget du ministère des Finances en lien avec sa direction du Personnel, la direction de la Fonction publique ainsi que la FGF et la CFTC<sup>207</sup>, ce texte régleme le recrutement, l'avancement, la mutation, les congés, la discipline et la cessation des fonctions. Il a vocation « à réduire, autant que faire se peut, les inégalités des statuts des personnels titulaire et auxiliaire de l'État »<sup>208</sup>. Bien que ne s'intitulant pas « statut » et ne comportant qu'à peine vingt articles, ce décret en présente toutes les caractéristiques. D'où ce constat dressé par les auteurs du manuel *Droit administratif* publié en 1967 :

Les auxiliaires ont été dotés d'un statut, c'est-à-dire, soumis à des règles administratives unilatérales présentant de nombreuses analogies avec celles de la fonction publique. [...] Les auxiliaires soumis au décret de 1946 bénéficient de la plupart des garanties de la fonction publique et la jurisprudence y a vu des agents publics relevant de la juridiction administrative.<sup>209</sup>

- 74 Quoique désormais qualifiés d'agents publics, ces auxiliaires demeurent exclus de tous les projets de statuts destinés à être appliqués aux fonctionnaires. En témoigne le statut général des fonctionnaires, élaboré sous la houlette du communiste Maurice Thorez (nommé ministre d'État en charge de la Fonction publique en novembre 1945) et adopté à l'unanimité par l'Assemblée constituante en octobre 1946<sup>210</sup>. Ce statut abandonne le caractère autoritaire de celui de 1941 et l'UGFF s'en satisfait<sup>211</sup>. Pour les défenseurs du statut de 1946, un équilibre est enfin réalisé entre les principes d'autorité hiérarchique et de démocratie. Plusieurs dispositions témoignent en effet d'une indéniable démocratisation du droit de la fonction publique. R. Grégoire écrit au sujet du statut que « les garanties de carrière y reçoivent un développement qu'elles n'ont jamais atteint »<sup>212</sup> : avancement organisé selon l'ancienneté et la notation du fonctionnaire pour accéder à un échelon supérieur ; reconnaissance du droit syndical ; autorisations d'absences pour les représentants syndicaux ; participation des agents à la marche des administrations par l'intermédiaire d'institutions paritaires ainsi que du conseil supérieur de la fonction publique. Avec ce statut, « le vieil État napoléonien est menacé

d'être dévoré par le monstre qu'il a nourri » regrette Paul-Marie Gaudemet<sup>213</sup>. Le statut ne pose cependant pas le principe – pourtant cardinal dans le modèle de la carrière – selon lequel les emplois répondant à des besoins permanents doivent être occupés par des fonctionnaires. Mais pour le directeur de la Fonction publique, cela ne fait aucun doute :

Aux tâches permanentes doit correspondre un personnel recruté avec toutes les garanties exigées des titulaires et bénéficiant, en contrepartie, de tous les avantages liés à la titularisation. Ce but est indiscutable.<sup>214</sup>

- 75 Ce principe sera finalement posé par la loi du 3 avril 1950. Cette dernière renforce dès lors le modèle de la carrière dans sa conception démocratique en maintenant la rupture avec le modèle autoritaire napoléonien avec lequel renouaient les hommes de Vichy. Toutefois, si la loi de 1950 a permis un grand nombre de titularisations, ses dispositions limitant strictement les cas de recrutement de nouveaux non-titulaires n'ont pas été respectées par les administrations<sup>215</sup>. Preuve, s'il en est, de la recherche constante de « souplesse face à un statut jugé encore trop rigide »<sup>216</sup>.

## Conclusion

- 76 C'est au cours de la période 1919-1950 que s'élaborent précisément les deux systèmes de la fonction publique d'État qui vont s'opposer autour d'une question majeure : de quel niveau d'indépendance les agents de l'État doivent-ils disposer à l'égard de la hiérarchie administrative et donc du pouvoir politique ? Jusqu'à la période du Front populaire, la FGF rejette le droit public pour régir les relations du travail entre l'État employeur et ses agents. Mais ce point de vue ne signifie nullement son aversion pour ce qu'on pourrait qualifier de système de la carrière. Son projet de contrat collectif de droit privé contient en effet de nombreuses dispositions qui visent à garantir aux fonctionnaires, dans le cadre d'une « logique participative », le déroulement de leur carrière à l'abri de l'arbitraire hiérarchique. L'arrivée au pouvoir du Front populaire scelle une évolution majeure dans la conception du droit de la fonction publique défendue par la FGF : le droit privé est désormais répudié au profit du droit public. Ce dernier, qui n'est plus perçu comme étant foncièrement défavorable aux fonctionnaires, est considéré comme le seul moyen de bâtir une fonction publique de carrière qui répond à l'objectif syndical de transformation des agents de l'administration de simples sujets aux mains de l'État en citoyens dotés de garanties juridiques qui leur assurent la stabilité de l'emploi, c'est-à-dire une certaine indépendance vis-à-vis de leurs supérieurs hiérarchiques. C'est à partir de ce moment que le système de la carrière s'identifie incontestablement au droit public.
- 77 Le droit de la fonction publique modifié en 1941 illustre quant à lui la concordance entre système de l'emploi et droit du travail. Soucieux de discipliner les agents, le régime de Vichy, encouragé par ses départements militaires, mène une politique contraire à celle défendue par la FGF et le Front populaire : inscrire la fonction publique dans le système de l'emploi en recourant le plus largement possible à des « employés » de droit privé. Construit en opposition au statut des fonctionnaires qui ne doit s'appliquer qu'à une minorité d'agents, le régime de ces non-titulaires doit garantir à l'État une grande souplesse dans la gestion de cette main-d'œuvre. Le caractère autoritaire de cette réforme n'apparaît cependant pas dans les textes officiels rendus publics<sup>217</sup>. Tel n'est pas le cas du statut des fonctionnaires dont l'exposé des motifs

rappelle qu'il a été élaboré selon une conception autoritaire de la fonction publique. En ce sens, le droit public est conçu comme un outil de domestication des fonctionnaires. Il est également envisagé comme un régime de privilèges, comme en témoigne l'objectif de maintenir un fonctionnariat à l'effectif moindre que celui des « employés ».

- 78 À la Libération, les militaires perdent leur influence au profit de la direction de la Fonction publique, créée en 1945, et du syndicalisme. Avec le retour de la démocratie, les réformes entreprises visent à consolider le modèle de la carrière dans le cadre du droit public. R. Grégoire, dès 1954, soutient cependant la réforme de 1941 qui distingue les fonctionnaires des « employés », sans mentionner sa nature autoritaire. Les auteurs de *La fonction publique et ses problèmes actuels* l'omettent également<sup>218</sup>. Ignorent-ils cette dimension ? Quoi qu'il en soit, ils se sont plus intéressés au versant technique de cette réforme qu'à sa signification sur le plan des idées politiques.
- 79 Aujourd'hui, l'intensification du recours aux contractuels pour des durées (in)déterminées amène juristes, sociologues et économistes à s'intéresser à cette forme d'emploi, sans négliger ses raisons d'être et ses conséquences<sup>219</sup>. Le système de la carrière hérité de 1946 tend-il à être supplanté par celui de l'emploi<sup>220</sup> ? La situation de ces contractuels, régis par un droit public « de plus en plus similaire à celui des fonctionnaires »<sup>221</sup>, ne vient-elle pas brouiller la frontière entre ces systèmes ?

---

## NOTES

1. Manuels intitulés *Droit de la fonction publique* : F. Melleray, Paris, Economica, 5<sup>e</sup> éd., 2020, p. 5-29 ; O. Dord, Paris, PUF, 4<sup>e</sup> éd., 2021, p. 21-38 ; A. Taillefait, Paris, Dalloz, 9<sup>e</sup> éd., 2022, p. 5-41.
2. Y. Guin, « Épistémologie de l'histoire du droit du travail », *Procès*, 13, 1983, p. 42.
3. L. Regairaz, *La fonction publique contractuelle*, Chambéry, Presses universitaires Savoie Mont Blanc, 2021.
4. *Ibidem*, p. 97.
5. S. Hoffmann, « Aspects du Régime de Vichy », *Revue française de science politique*, 1, 1956, p. 44-69. Voir aussi R. O. Paxton, *La France de Vichy : 1940-1944*, Paris, Seuil, 1973 ; G. Noiriel, *Les origines républicaines de Vichy*, Paris, Fayard, 2013 ; C. Andrieu, M. Margairaz, « Nouveaux regards sur l'histoire de la France dans la Seconde Guerre mondiale : désenclaver l'objet », *Histoire@Politique*, 3, 2009, p. 90.
6. J.-P. Le Crom, « L'avenir des lois de Vichy », dir. B. Durand *et al.*, *Le droit sous Vichy*, Frankfurt am Main, Klostermann, 2006 ; F. Melleray, « Après les arrêts *Pelletier* et *Papon* : brèves réflexions sur une repentance », *Actualité juridique. Droit administratif*, 2002, p. 837-842 ; O. Beaud, « L'État », dir. P. Gonod *et al.*, *Traité de droit administratif*, Paris, Dalloz, t. 1, 2011, p. 253-266 ; D. Lochak, « Conclusions », dir. C. Benelbaz *et al.*, *L'œuvre législative de Vichy, d'hier à aujourd'hui*, Paris, Dalloz, 2016, p. 267-289.
7. G. Noiriel, *op. cit.*
8. G. Thuillier, « Le statut des fonctionnaires de 1941 », *La Revue administrative*, 191, 1979, p. 480-494.
9. F. Melleray, *op. cit.*, p. 19-22 ; R. Grégoire, *La fonction publique*, Paris, Dalloz, 2005 [1954], p. 65.
10. Loi du 18 septembre 1940, *Journal officiel (JO)* du 19, p. 5062.

11. Q. Lohou, *L'évolution du droit des relations du travail des agents non-titulaires de la fonction publique d'État (milieu XIX<sup>e</sup>-milieu XX<sup>e</sup> siècle) : relations individuelles et collectives du travail, protection sociale, emploi*, thèse de droit, Université de Nantes, 2020, p. 326-341.
12. R. O. Paxton, *op. cit.*, p. 309-355. Voir aussi J.-P. Le Crom, art. cité, p. 453-478 ; E. Cartier, *La transition constitutionnelle en France (1940-1945)*, Paris, LGDJ, 2005 ; D. Lochak, art. cité, p. 267-289.
13. Ordonnance du 4 juin 1945, *JO* du 5, p. 3211 ; circulaire du 27 juillet 1953 de la direction de la Fonction publique et de la direction du Budget aux ministres et secrétaires d'État (directions chargées du Personnel), Centre des archives économiques et financières (CAEF), 61 CIRC/MAG.
14. Q. Lohou, *op. cit.*, p. 430-439.
15. Lettre du 4 janvier 1945 du ministre des PTT au ministre des Finances, CAEF B10514.
16. Définition empruntée à L. Regairaz, *op. cit.*, p. 29. Voir aussi p. 30-32.
17. F. Melleray, « L'héritage de Vichy en droit de la fonction publique », dir. C. Benelbaz *et al.*, *op. cit.*, p. 109. Voir aussi p. 112.
18. Loi du 3 avril 1950, *JO* du 6, p. 3704.
19. F. Gazier, *La fonction publique dans le monde*, Paris, Cujas, 1972, p. 22-30.
20. J.-M. Lemoyne de Forges, « Fonction publique », dir. D. Alland, S. Rials, *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, PUF, 2003, p. 729-130.
21. Les définitions qui suivent reprennent celles de A. Taillefait, *op. cit.*, p. 42-44.
22. « Carrière (système de la) », A. Van Lang *et al.*, *Dictionnaire de droit administratif*, Paris, Sirey, 8<sup>e</sup> éd., 2021, p. 80 ; J.-M. Lemoyne de Forges, art. cité, p. 730. Pour A. Taillefait, c'est un « système très proche de celui de la carrière » (*op. cit.*, p. 43) et pour B. Thomas-Tual c'est « le système prédominant en France » (*Droit de la fonction publique*, Bruxelles, Bruylant, 4<sup>e</sup> éd., 2022, p. 17).
23. G. Bigot, *L'administration française. Politique, droit et société*, t. I : 1789-1870, Paris, LexisNexis, 2014, p. 307.
24. A. Batbie, *Traité théorique et pratique de droit public et administratif*, t. 4, Paris, Cotillon, 1863, p. 38-39, cité par G. Bigot, *op. cit.*, p. 307.
25. Voir par exemple le décret du 2 février 1808 portant règlement sur les pensions des employés du ministère de la Guerre et de la Marine, art. 17, J. Dumesnil, *Manuel des pensionnaires de l'État*, Paris, Charpentier, 1841, p. 344.
26. Q. Lohou, *op. cit.*, p. 138 et s.
27. L. Regairaz, *op. cit.*, p. 26-29.
28. C. Moniolle, *Les agents non titulaires de la fonction publique de l'État. Entre précarité et pérennité*, Paris, LGDJ, 1999, p. 264
29. G. Bigot, *op. cit.*, p. 307-308 ; F. Melleray, *op. cit.*, p. 8-11.
30. L. Rouban, *La fonction publique*, Paris, La Découverte, 3<sup>e</sup> éd., 2009, p. 14.
31. A.-F. Vivien, *Études administratives*, Paris, Guillaume, 1<sup>re</sup> éd., 1845, p. 164.
32. J. Siwek-Pouydesseau, *Le syndicalisme des fonctionnaires jusqu'à la Guerre froide*, Lille, PUL, 1989, p. 28-57, 233-238 ; G. Bigot, T. Le Yoncourt, *L'administration française. Politique, droit et société*, t. II : 1870-1944, Paris, LexisNexis, 2014, p. 224-238 ; L. Bouchard, « L'État face à ses agents : la question statutaire dans le débat politique sous la III<sup>e</sup> République (1870-1940) », *Gestion et management public*, 3, 2019, p. 13-27.
33. G. Bigot, T. Le Yoncourt, *op. cit.*, p. 213-224.
34. F. Melleray, *op. cit.*, p. 24-25.
35. J. Siwek-Pouydesseau, *op. cit.*, p. 48-49, 104-108, 233-240.
36. Les travaux en histoire du droit se focalisent sur le régime de l'agent titulaire (P. Legendre, *Trésor historique de l'État en France*, Paris, Fayard, 1992, p. 423-477 ; F. Burdeau, *Histoire de l'administration française du 18<sup>e</sup> au 20<sup>e</sup> siècle*, Paris, Montchrestien, 2<sup>e</sup> éd., 1994, p. 262-273, 313-334 ; C. Kaftani, *La formation du concept de fonction publique en France*, Paris, LGDJ, 1998 ; L. Bouchard, art. cité. Dans une moindre mesure, voir G. Bigot, T. Le Yoncourt, *op. cit.*, p. 213-249, 429-463, qui

reprennent notamment l'article pionnier de G. Thuillier, « Le statut des fonctionnaires de 1941 », *La Revue administrative*, 191, 1979, p. 480-494).

37. Cet article s'appuie sur nos recherches menées en doctorat et sur la consultation de la collection des numéros de *La Tribune du fonctionnaire* parus entre 1913 (1<sup>re</sup> année) et 1947.

38. J. Siwek-Pouydesseau, *op. cit.*, p. 49.

39. *La Tribune*, 1<sup>er</sup> juin 1920.

40. *La Tribune*, février 1919 (en italique dans le texte).

41. L'auteur est Jacques Toesca (« Jacques Toesca », *Dictionnaire biographique du mouvement ouvrier* [En ligne : <https://maitron.fr/spip.php?article132772>]).

42. *La Tribune*, 15 juillet 1919.

43. Loi du 25 mars 1919, *JO* du 28, p. 3181.

44. *La Tribune*, 15 mai 1920. Voir J. Siwek-Pouydesseau, *op. cit.*, p. 235-236.

45. J.-P. Machelon, *La République contre les libertés ? La restriction aux libertés publiques de 1879 à 1914*, Paris, PFNSP, 1976, p. 202-209.

46. *La Tribune*, 1<sup>er</sup> avril 1920.

47. *Ibid.*

48. *La Tribune*, 16 novembre et 1<sup>er</sup> décembre 1922.

49. *La Tribune*, 15 septembre 1921. Qui plus est, à compter de 1923, H. Berthélemy s'oppose au droit syndical des fonctionnaires (H. Berthélemy, *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris, Rousseau, 10<sup>e</sup> éd., 1923, p. 54-58).

50. *La Tribune*, 8 septembre 1928.

51. F. Melleray, *op. cit.*, p. 24-25.

52. L. Machu, *Les conventions collectives du Front populaire. Construction et pratiques du système français de relations professionnelles*, thèse d'histoire, Université Paris Ouest Nanterre La Défense, 2011, p. 137.

53. L. Rouban, « Le statut des fonctionnaires comme enjeu socio-historique », *Revue française d'administration publique*, 132, 2009, p. 680.

54. J. Siwek-Pouydesseau, *op. cit.*, p. 238-239.

55. *La Tribune*, 13 juin 1925 (souligné par nous).

56. *La Tribune*, 31 mars et 21 juillet 1928, 22 octobre 1932, 27 octobre 1934.

57. *La Tribune*, à partir du 12 mars 1927.

58. *La Tribune*, 28 avril 1928.

59. *Ibid.* (souligné par nous).

60. *La Tribune*, 1<sup>er</sup> décembre 1928.

61. G. Bigot, T. Le Yoncourt, *op. cit.*, p. 238-246. Voir aussi G. Bigot, *Introduction historique au droit administratif depuis 1789*, Paris, PUF, 2002, p. 249-270 ; « L'intérêt à agir des fonctionnaires devant le Conseil d'État durant les premières années de la Troisième République (1889-1914) », dir. J.-P. Le Crom, *Les acteurs de l'histoire du droit du travail*, Rennes, PUR, 2004, p. 213-225. Voir enfin F. Melleray, *op. cit.*, p. 17-19.

62. A. Tardieu, *L'Heure de la décision*, Paris, Flammarion, 1934, p. 141-165.

63. *Ibid.*, p. 153-154.

64. *La Tribune*, 8 octobre 1927.

65. *La Tribune*, 31 mars 1928, 27 mai 1933, 13 et 27 octobre 1934.

66. L. Rouban, art. cité, p. 678.

67. *Le Populaire*, 2 novembre 1934.

68. *Le Populaire*, 1<sup>er</sup> novembre 1934.

69. *La Tribune*, 21 mars 1936. Voir aussi 4 juillet 1936.

70. *La Tribune*, 19 décembre 1936.

71. *La Tribune*, 13 juin 1936 (souligné par nous). Voir aussi J. Siwek-Pouydesseau, *op. cit.*, p. 242.

72. Arrêté du 20 octobre 1936, *JO* du 21, p. 10962.

73. *La Tribune*, 21 novembre 1936.
74. Projet de loi tendant à déterminer les règles applicables aux emplois ainsi qu'aux fonctionnaires, agents et sous-agents civils des administrations et établissements publics de l'État, s. d. (transmis au ministre des Finances le 8 novembre 1937), AN, F/60/276.
75. Note sur l'intégration des personnels auxiliaires de l'État occupant une fonction permanente dans un cadre, s. d., jointe au procès-verbal de la séance de la commission consultative du 24 avril 1937, AN, F/60/285. L'effectif de ces auxiliaires est alors estimé à 90 000.
76. Projet de texte soumis à la commission consultative des fonctionnaires et ayant trait à la situation des auxiliaires de l'État (2<sup>ème</sup> rédaction), présenté par M. Doublet, auditeur au Conseil d'État, article 5, s. d., séance du 24 avril 1937, AN, F/60/285 ; Projet de loi tendant à déterminer les règles applicables aux emplois ainsi qu'aux fonctionnaires, agents et sous agents civils des administrations et établissements publics de l'État, présenté par M. Peyromaure-Debord, maître des requêtes au Conseil d'État (3<sup>ème</sup> rédaction), article 2, s. d., AN, F/60/276.
77. Projet de loi précité présenté par Peyromaure-Debord.
78. Commission consultative, séance du 24 mai 1937, AN, F/60/285.
79. Projet de loi précité tendant à déterminer les règles applicables aux emplois ainsi qu'aux fonctionnaires, agents et sous-agents civils des administrations et établissements publics de l'État, article 7, s. d.
80. Exposé des motifs du projet de loi tendant à déterminer les règles applicables aux emplois ainsi qu'aux fonctionnaires, agents et sous-agents civils des administrations et établissements publics de l'État, AN, F/60/273, 276 et 285.
81. *La Tribune*, 25 décembre 1937.
82. *La Tribune*, 8 janvier 1938.
83. J. Siwek-Pouydesseau, *op. cit.*, p. 243.
84. *La Tribune*, 21 mars 1936.
85. *La Tribune*, 27 juin 1936 (souligné par nous). Voir aussi 18 juillet, 24 octobre, 7 et 28 novembre, 5 et 26 décembre 1936.
86. *La Tribune*, 25 décembre 1937 (voir aussi 26 février 1938).
87. Q. Lohou, *op. cit.*, p. 334 ; J. Siwek-Pouydesseau, *op. cit.*, p. 244-247.
88. Arrêt du Conseil d'État, 22 octobre 1937, *Delle Minaire, Recueil*, p. 843.
89. À l'instar de Maurice Hauriou, Léon Duguit et Gaston Jèze (C. Kaftani, *op. cit.*, p. 134-136).
90. A. Tardieu, *op. cit.*, p. 141.
91. *Ibid.*, p. 237.
92. *La Tribune*, 21 mars 1936.
93. H. Libermann, *La rémunération des personnels civils extérieurs du département de la Guerre*, Rapport du 28 mai 1941, p. 3, Centre historique des archives (CHA), GR2P100.
94. « Statut », dir. H. Capitant, *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 1930, p. 460.
95. Lettre du 12 janvier 1906 du ministre de la Guerre à la Fédération nationale des ouvriers civils et ouvrières des Magasins administratifs de la Guerre, *Le Travailleur de l'État*, février 1906.
96. Décret du 29 avril 1933, *JO* des 1-2 mai, p. 4579.
97. *Le Travailleur de l'État*, juin 1936.
98. Lettre du 25 mars 1941 du général d'armée Réquin, CHA, GR2P100.
99. Lettre du 10 mars 1941 du contrôleur général de l'Administration (groupe de Lyon) aux chefs de Corps des 67<sup>e</sup> et 14<sup>e</sup> divisions militaires, CHA, GR2P100.
100. G. Bigot, T. Le Yoncourt, *op. cit.*, p. 430.
101. « Fonctionnarisme », P. Larousse, *Grand dictionnaire universel du XX<sup>e</sup> siècle*, t. 8, Paris, Administration du Grand dictionnaire universel, 1872, p. 549-550.
102. É. Ruiz, *Trop de fonctionnaires ? Contribution à une histoire de l'État par ses effectifs (France, 1850-1950)*, thèse d'histoire, Paris, EHESS, 2013.

103. G. Bigot, T. Le Yoncourt, *op. cit.*, p. 142. Voir aussi S. Rials, *Administration et organisation : de l'organisation de la bataille à la bataille de l'organisation dans l'administration française*, Paris, Beauchesne, 1977, p. 29-34, 82-85.
104. M. Lallement, *Le travail. Une sociologie contemporaine*, Paris, Gallimard, 2007, p. 189.
105. S. Rials, *op. cit.*, p. 101-105.
106. O. Henry, « Un entrepreneur de réforme de l'État : Henri Fayol (1841-1925) », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 193, 2012, p. 52.
107. S. Rials, *op. cit.*, p. 144-145.
108. A. Tardieu, *op. cit.*, p. 237.
109. Note du 16 juillet 1938 au sujet de l'exposé de M. Danty-Lafrance relativement à la réforme des Administrations Publiques, AN, F/60/273. Il s'agit sûrement de Louis Danty-Lafrance (A. Moutet, « Danty Lafrance, Louis 1884-1956 », dir. C. Fontanon, A. Grelon, *Les professeurs du Conservatoire National des Arts et Métiers. Dictionnaire biographique 1794-1955*, t. 1, Paris, Institut national de recherche pédagogique, 1994, p. 377-384).
110. M. Jouanlanne, « Création d'un service général de l'organisation et du contrôle du fonctionnement des administrations publiques de l'État français », CNOF, *L'organisation dans les administrations publiques*, Journées d'études des 17 et 18 mars 1944, Paris, CNOF (éd.), 1945, p. 158.
111. É. Gélinaud, *Employés et fonctionnaires. Recherche d'une distinction fondamentale entre les agents des services publics français en régie*, thèse de droit, Université de Paris, 1945, p. 123.
112. Note du 17 mars 1942 du secrétariat d'État à la Guerre, CHA, GR2P100.
113. Circulaire du 1<sup>er</sup> août 1940 du secrétariat d'État à la Guerre, *Bulletin officiel du ministère de la Guerre (partie semi-permanente) (BOPSP)*, 34-35, 2<sup>e</sup> semestre 1940, p. 1557.
114. Les personnels de l'administration centrale se voient, eux, appliqués une loi du 30 mai 1941, *JO* du 15 juin, art. 1<sup>er</sup>, p. 2500.
115. Sur la reconduction tacite des contrats de travail en droit privé, voir P. Pic, *Traité élémentaire de législation industrielle*, Paris, Rousseau, 6<sup>e</sup> éd., 1930, p. 834-835, et P. Durand, *Traité de droit du travail*, t. 2, Paris, Dalloz, 1950, p. 306-312, 838.
116. P. Pic, *op. cit.*, 5<sup>e</sup> éd., 1922, p. 631.
117. P. Durand, « La condition de l'employé dans le droit du travail. Ouvriers et employés », *Droit social*, 1939, p. 228 (voir aussi *Idem*, *Traité de droit du travail*, *op. cit.*, p. 847-848) ; R. Petit, « Que contiennent les conventions collectives ? », *Droit social*, 1939, p. 84.
118. Feuille de renseignements du 9 janvier 1941 du secrétariat d'État à la Guerre, BOPSP, 1-2-3, 1<sup>er</sup> semestre 1941, p. 8 ; H. Libermann, archive citée, p. 14.
119. P. Durand, art. cité, p. 226, 228.
120. Note manuscrite d'un fonctionnaire de l'administration centrale de la Guerre (très probablement de la direction des Personnels civils) apposée sur la lettre précitée du 25 mars 1941 du général d'armée Réquin.
121. H. Libermann, *L'organisation des personnels civils de l'armée de l'armistice*, Rapport du 8 mars 1941, p. 1-4, CHA, GR2P100.
122. Feuille de renseignements précitée.
123. *Loc. cit.*
124. Notes d'analyse du 28 septembre 1940 du directeur des Personnels civils du secrétariat d'État à la Guerre, CHA, GR2P100.
125. M. O. Baruch, *op. cit.*, p. 100.
126. Lettre du 15 janvier 1941 du secrétariat d'État à la Guerre à la direction générale de l'administration de la Guerre et du contrôle, CHA, GR 2 P 94.
127. Note précitée du 17 mars 1942 du secrétariat d'État à la Guerre.
128. Lettre précitée du 10 mars 1941 du contrôleur général de l'Administration (groupe de Lyon) aux chefs de Corps des 67<sup>e</sup> et 14<sup>e</sup> divisions militaires (souligné dans le texte).

129. Note du 8 octobre 1941 de la direction du Personnel du secrétariat d'État à la Guerre adressée le 29 octobre 1941 aux départements de la Défense nationale et de l'Aviation, CHA, GR3P90 ; déclarations du représentant du secrétariat d'État à la Guerre lors d'une réunion interministérielle du 10 février 1942, AN, F/60/277, F/60/278 et 20010143/4.
130. Note précitée du 8 octobre 1941. Voir aussi la lettre précitée du 25 mars 1941 du général d'armée Réquin.
131. Lettre précitée du 10 mars 1941 du contrôleur général de l'Administration (groupe de Lyon) aux chefs de Corps des 67<sup>e</sup> et 14<sup>e</sup> divisions militaires.
132. Circulaire du 20 mai 1941 de la direction des Personnels civils du secrétariat d'État à la Guerre, BOPSP, 22, 1<sup>er</sup> semestre 1941, p. 1009. Pour la comparaison avec le droit du travail, voir A. Rouast, P. Durand, *Précis de législation industrielle (droit du travail)*, Paris, Dalloz, 1943, p. 107-110. Reste à savoir comment cette réglementation est articulée avec les mesures d'épuration (cf. loi du 29 novembre 1940, JO du 4 décembre, p. 5958).
133. Circulaire du 1<sup>er</sup> juillet 1941 de la direction des Personnels civils du secrétariat d'État à la Guerre, BOPSP, 28, 2<sup>e</sup> semestre 1941, p. 1162.
134. Note précitée du 17 mars 1942 du secrétariat d'État à la Guerre.
135. G. Bigot, T. Le Yoncourt, *op. cit.*, p. 447.
136. *Ibid.*, p. 394.
137. Lettre du 28 juin 1941 du secrétariat d'État à la Marine (section administrative-travaux législatifs) au vice-président du Conseil d'État, jointe à celle du 3 juillet 1941 adressée au vice-président du Conseil (souligné dans le texte).
138. Lettre du 30 avril 1941 de la vice-présidence du Conseil aux ministres et secrétaires d'État, AN, 2AG/502.
139. G. Thuillier, « Le statut des fonctionnaires de 1941 », *La Revue administrative*, 191, 1979, p. 480-494.
140. Projet de loi sur l'organisation des cadres des services publics de l'État (art. 1<sup>er</sup>), joint à la lettre précitée du 30 avril 1941 de la vice-présidence du Conseil.
141. *Loc. cit.*
142. M. O. Baruch, *op. cit.*, p. 272.
143. Voir les lettres conservées aux Archives nationales sous la cote F/60/278.
144. Lettre du 28 juin 1941 du secrétaire d'État à la vice-présidence du Conseil au vice-président du Conseil d'État, AN, F/60/277.
145. Loi du 14 septembre 1941 relative à l'organisation des cadres des services publics et des établissements publics de l'État, art. 1<sup>er</sup>, JO du 1<sup>er</sup> octobre, p. 4218.
146. Loi du 14 septembre 1941 portant statut général des fonctionnaires civils de l'État et des établissements publics de l'État, art. 107, JO du 1<sup>er</sup> octobre, p. 4217.
147. Lettre du 11 juillet 1941 du cabinet civil du secrétariat d'État à l'Aviation au vice-président du Conseil d'État, transmise au vice-président du Conseil par lettre du 16 juillet 1941, AN, F/60/278.
148. Lettre du 30 mai 1941 du cabinet civil du secrétariat d'État à l'Aviation au vice-président du Conseil d'État, envoyée en copie le 4 juin 1941 au secrétaire d'État aux Affaires étrangères et le 30 juin 1941 à la vice-présidence du Conseil, AN, F/60/278.
149. Lettre du 1<sup>er</sup> juillet 1941 du secrétariat d'État à la Guerre au vice-président du Conseil d'État, AN, F/60/278.
150. Note du 2 juillet 1941 du cabinet civil de Pétain à la vice-présidence du Conseil, AN, F/60/278.
151. M. Martin, « Commentaire », *Recueil critique de jurisprudence et de législation Dalloz*, 1942, 1<sup>er</sup> cahier, législation, p. 53 ; G. Bigot, T. Le Yoncourt, *op. cit.*, p. 443-455.
152. Lettre précitée du 30 mai 1941 du cabinet civil du secrétariat d'État à l'Aviation.
153. *Loc. cit.*

154. R. O. Paxton, *op. cit.*, p. 142.
155. O. Wiewiorka, « Vichy a-t-il été libéral ? Le sens de l'intermède Flandin », *Vingtième siècle*, 11, 1986, p. 55-66 ; G. Martinez, « Comment les libéraux sont arrivés à Vichy. Étude d'un parcours paradoxal », *Revue d'histoire moderne & contemporaine*, 3, 1999, p. 571-590 ; F. Denord, *Le néo-libéralisme à la française. Histoire d'une idéologie politique*, Marseille, Agone, 2016, p. 195-215.
156. G. Martinez, art. cité, p. 589.
157. F. Denord, *op. cit.*, p. 201-202. H. Moysset a été membre de l'éphémère Centre international d'études pour la rénovation du libéralisme, fondé en mars 1939 à la suite du Colloque Lippmann (S. Audier, *Le colloque Lippmann. Aux origines du "néo-libéralisme"*, Lormont, Le Bord de l'eau, 2012, p. 284).
158. Compte rendu de la commission du 8 août 1941, AN, 19980135/2.
159. Note de la direction du Personnel au secrétaire d'État aux Communications, s.d. (postérieure au 16 janvier 1942), AN, 19980135/2.
160. Note du 8 avril 1942 du chef adjoint du cabinet du secrétaire d'État aux Communications adressée à ce dernier, AN, 19980135/2.
161. Lettres du 17 novembre 1941 du directeur du cabinet du secrétaire d'État à la Marine au ministre de la Défense nationale, et du 17 mars 1942 du secrétaire d'État à l'Aviation au secrétaire d'État au Travail, CHA, GR2P92.
162. Procès-verbal de la réunion du 27 mars 1942, CHA, GR2P92.
163. Un contrôleur de l'armée et un fonctionnaire de la direction des Personnels civils.
164. Un membre du cabinet ministériel.
165. Procès-verbal précité de la réunion du 27 mars 1942.
166. Q. Lohou, *op. cit.*, p. 404-429.
167. *Ibid.*, p. 430-464.
168. Exposé des motifs des lois précitées du 14 septembre 1941.
169. *Loc. cit.*
170. M. Martin, art. cité, p. 47-48.
171. M. Lagrange, « L'État nouveau et les fonctionnaires », *Revue des Deux Mondes*, 1<sup>er</sup>-15 juillet 1944, p. 276.
172. D. de Bellescize, « La résistance face à la réforme : un constat de carence pour commencer », *La Revue administrative*, n° spécial, 1995, p. 20-24. Ceci dit, dès septembre 1942, la France combattante se propose d'étudier un « statut des fonctionnaires », AN, 2011151/15.
173. Deux lois sont en réalité datées du 17 juillet 1940 : l'une limite l'accès à la fonction publique, l'autre permet d'épurer les administrations (M. O. Baruch, *op. cit.*, p. 117-127).
174. *La Tribune*, juillet 1944.
175. D. de Bellescize, art. cité. ; M. O. Baruch, *op. cit.*, p. 489, 520-523.
176. É. Ruiz, *op. cit.*, p. 573.
177. M. Lagrange, art. cité, 1<sup>er</sup>-15 juillet 1944, p. 278-281 ; F. Gazier, « Commentaire », *Recueil Dalloz*, 1947.3.177 ; M. O. Baruch, *op. cit.*, p. 281-285 ; Q. Lohou, *op. cit.*, p. 430-464.
178. On ignore si c'est l'ensemble de la législation de septembre 1941 (statut des fonctionnaires et loi sur l'organisation des cadres) qui est visée dans ce courrier.
179. Lettre reproduite dans D. de Bellescize, art. cité, p. 23-24.
180. F. Gazier, art. cité, p. 177.
181. Ordonnance du 9 août 1944, *JO* du 10, p. 690.
182. Ordonnance du 8 décembre 1944, *JO* du 9, p. 1772.
183. É. Gélinaud, *op. cit.*, p. 212.
184. M. Debré, « Au sujet d'une politique de la fonction publique », *La Revue administrative*, 1, 1948, p. 6.
185. *Ibid.*

186. M. Debré, *Refaire la France*, Paris, Plon, 1945, p. 135-140. Sur l'impératif de diminution du nombre d'agents de l'État après la Libération dans un souci d'épuration mais aussi de redressement des finances publiques, voir É. Ruiz, *op. cit.*, p. 506 et s.
187. M. Debré, *La mort de l'État républicain*, Paris, Gallimard, 1947, p. 27.
188. R. Grégoire, *op. cit.*, p. 79.
189. *Ibid.*, p. 345-346.
190. Statut critiqué par certains juristes (J. Siwek-Pouydesseau, *op. cit.*, p. 324-326).
191. C. Andrieu, *Le programme commun de la Résistance : des idées dans la guerre*, Paris, L'Érudit, 1984, p. 16, 28, 125.
192. J. Siwek-Pouydesseau, *op. cit.*, p. 306-327 ; L. Rouban, art. cité, p. 681-687.
193. L. Douzou, *Découvrir le programme du CNR*, Paris, Éd. sociales, 2022, p. 19.
194. R. Grégoire, *op. cit.*, p. 65-66.
195. *La Vie ouvrière*, 5 octobre 1944.
196. « Projet de programme », s. d., H. Michel, B. Mirkin-Guetzévitch, *Les idées politiques et sociales de la Résistance*, Paris, PUF, 1954, p. 248-249.
197. Étienne Fajon (*JO débats Assemblée consultative provisoire*, 6 décembre 1944, p. 414, et 22 mars 1945, p. 641-642) ; Pierre Neumeyer (*ibid.*, 9 février 1945, p. 34) ; Marie Couette (*ibid.*, 9 février 1945, p. 45-46, et 27 mars 1945, p. 757-759).
198. Conseil national de la FGF, séance du 20 juillet 1945, Archives départementales de Seine-Saint-Denis, 66J284.
199. Ordonnance du 21 mai 1945, *JO* des 21-22, p. 2882.
200. Circulaire du 3 octobre 1945 de la direction du Budget aux ministres, CAEF, B48440.
201. Note du 3 août 1948 de la direction du Budget au ministre des Finances, CAEF, B10496.
202. R. Grégoire, *op. cit.*, p. 80.
203. Loi précitée du 3 avril 1950, *JO* du 6, p. 3704.
204. A. Moreau, *Les agents publics non titulaires de l'État*, thèse de droit, Université de Poitiers, 1981, p. 545.
205. *La Tribune*, avril 1950.
206. Décret du 19 avril 1946, *JO* du 21, p. 3342.
207. CAEF, B10514.
208. Lettre du 6 mars 1946 de la direction du Budget au vice-président du Conseil chargé de la réforme de la fonction publique, CAEF, B10514.
209. J.-M. Auby, R. Ducos-Ader, *Droit administratif*, Paris, Dalloz, 1<sup>re</sup> éd., 1967, p. 31. Voir la jurisprudence du Conseil d'État : 8 avril 1949, *Dame Serre*, *Recueil*, p. 175, et 20 octobre 1960, *Renard*, *Recueil*, p. 1028.
210. Loi du 19 octobre 1946, *JO* du 20, p. 8910.
211. *La Tribune*, 25 octobre et 20 novembre 1946.
212. R. Grégoire, « Les données d'une politique de la fonction publique », *La Revue administrative*, 6, 1948, p. 12.
213. F. Melleray, *op. cit.*, p. 26.
214. R. Grégoire, art. cité, p. 14.
215. Q. Lohou, *op. cit.*, p. 538-540.
216. L. Regairaz, *op. cit.*, p. 382-383.
217. Sur « la tradition du secret » de l'administration, voir F. Burdeau, *op. cit.*, p. 337-338.
218. V. Silvera, S. Salon, *La fonction publique et ses problèmes actuels*, Paris, Actualité juridique, 1976, p. 522-523.
219. Parmi les publications les plus récentes : A. Taillefait, *op. cit.*, p. 54-77 ; E. Aubin, « Le contrat, avenir de la fonction publique ? », et « La transformation des modes de recrutement des agents publics », *Actualité juridique. Droit administratif*, 2019, p. 2349-2355 et 2023, p. 1272-1277 ; É. Marcovici, « Quel bilan d'"Action publique 2022" pour le droit de la fonction publique ? », *Revue*

*française de droit administratif*, 2023, p. 361-368 ; A. Peyrin, *Sociologie de l'emploi public*, Malakoff, Armand Colin, 2019, p. 105-167 ; M. Mauchaussée, *Les marges de l'emploi dans la fonction publique*, thèse d'économie, Université de Lille, 2022.

220. Voir par exemple N. Maggi-Germain, « La réforme de la fonction publique : chronique d'une mort annoncée ? », *Droit social*, 2019, p. 992-994 ; F. Debord, « La singularisation conventionnelle dans la fonction publique », *Revue du droit du travail*, 2022, p. 29-34 ; F. Melleray, « L'édifice statutaire de 1983-1986 est-il toujours debout ? », *Actualité juridique. Droit administratif*, 2023, p. 1262-1266.

221. L. Regairaz, *op. cit.*, p. 379.

---

## RÉSUMÉS

L'article présente les enjeux que sous-tendent en France, entre 1919 et 1950, les systèmes de fonction publique aujourd'hui qualifiés « de la carrière » et « de l'emploi ». Ces systèmes répondent à deux interrogations : la fonction publique doit-elle être composée essentiellement d'agents titulaires ou de non-titulaires ? De quels régimes juridiques doivent-ils dépendre ? Selon les réponses, la fonction publique reflète deux conceptions. L'une, démocratique, accorde aux agents la stabilité de l'emploi et les intègre dans une « logique participative ». L'autre, autoritaire, s'y oppose.

This article presents the underlying issues of each of the civil service systems now referred to as “career” and “job” between 1919 and 1950. These systems address two questions : should civil service consist mainly of career civil servants or non-career ones ? What legal regimes should they be subject to ? Depending on the answers, the civil service reflects two different visions. One is democratic, granting staff job stability and integrating them into a “participatory approach”. The other, which is authoritarian, is opposed to this.

## INDEX

**Mots-clés** : fonction publique, système de la carrière, système de l'emploi, titulaires, non-titulaires

**Keywords** : Civil Service, career system, job system, career civil servants, non-career civil servants

## AUTEUR

### QUENTIN LOHOU

Post-doctorant (Centre Jacques-Berque)

Chercheur associé

DCS ; UMR CNRS 6297 – Nantes Université

quentin.lohou@univ-nantes.fr