

## Subordination et indépendance de l'administration par rapport au Gouvernement

Les relations entre le Gouvernement et l'administration sont régies par un subtil équilibre entre une nécessaire subordination, afin que le Gouvernement puisse mener à bien sa politique, et une non moins nécessaire autonomie, permettant aux fonctionnaires de ne pas être soumis, dans l'exercice de leur mission, à des pressions excessives. Cette question est sensible en France en raison de son histoire. La période du régime de Vichy a également posé la question du devoir de désobéissance des fonctionnaires.

### 1. Une subordination de principe

Cette subordination s'explique par les mécanismes et les principes de la démocratie. L'expression de la volonté générale s'effectuant à travers la représentation politique nationale, **l'administration n'a, dès lors, qu'une fonction instrumentale par rapport au pouvoir politique** : elle existe dans le but de mettre en œuvre les options choisies par le suffrage universel. En ce sens, les décisions administratives sont nécessairement « commandées » par la volonté politique.

La subordination de principe de l'administration se repère à de nombreux éléments sous la Ve République. L'article 20 de la Constitution du 4 octobre 1958 établit que **le Gouvernement « dispose » de l'administration**. Derrière ce terme fort, on remarque la volonté de rappeler que la place centrale en démocratie doit être réservée aux organes élus ou indirectement issus de l'élection. L'Exécutif dispose d'un pouvoir de nomination aux emplois civils et militaires. En vertu de l'article 13 de la Constitution, ce pouvoir appartient au Président de la République. Il peut le déléguer au Premier ministre. Cette subordination prend un tour particulier au sein des exécutifs locaux : les élus y sont à la fois détenteurs du pouvoir politique, en tant que chef de l'exécutif local, et chef des services administratifs de la collectivité. Cette situation nécessite une protection importante des fonctionnaires subordonnés à ces élus.

**La subordination de l'administration se traduit, dans le système français, par des obligations pour les fonctionnaires.**

D'abord, ils doivent se consacrer entièrement à leur fonction : le cumul d'activités professionnelles est interdit et donc toute activité lucrative privée complémentaire est exclue sauf dérogation. Les fonctionnaires doivent également observer une discrétion professionnelle et une obligation de secret : ils ne doivent jamais divulguer des documents ou des informations dont ils ont eu connaissance dans l'exercice de leurs fonctions. Ils doivent ensuite respecter un devoir d'obéissance hiérarchique : un fonctionnaire ne peut refuser d'exécuter un ordre de son supérieur, sauf si celui-ci est manifestement illégal. Les membres de l'administration ont également un devoir de loyauté : ils doivent servir loyalement le Gouvernement et observer une totale neutralité dans l'exercice de leurs fonctions (ex : ne pas faire part de ses opinions politiques ou religieuses face aux usagers d'un service public). Cette obligation peut aller très loin pour certains fonctionnaires : ainsi, les militaires ne peuvent adhérer ni au syndicat ni au parti politique de leur choix. De même, les agents publics sont tenus à une obligation de réserve : lorsqu'ils prennent la parole en public, ils doivent faire preuve de retenue à l'encontre du Gouvernement.

### 2. La réduction de la subordination administrative par l'autonomie

**Une certaine autonomie permet cependant d'éviter une politisation excessive de l'administration.** Les agents publics se sont donc vus reconnaître des règles et des droits les protégeant du pouvoir politique. Il s'agit tout d'abord des **règles concernant le recrutement des fonctionnaires**. Selon l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, tous les citoyens « sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents ». Les discriminations, fondées notamment sur les opinions politiques, ne sont donc pas tolérées pour l'entrée dans la fonction publique. Le Conseil d'État a d'ailleurs sanctionné le Gouvernement dans un arrêt célèbre, pour avoir refusé plusieurs candidatures au concours d'entrée de l'École nationale d'administration en raison des opinions politiques communistes des candidats (arrêt *Barel*, 28 mai 1954). Cette exigence d'égalité d'accès et de non discrimination dans le recrutement a eu pour conséquence l'adoption de la règle du recrutement par concours. Le statut général des fonctionnaires (1983) établit que « les fonctionnaires sont recrutés par concours sauf dérogation prévue par la loi » (loi du 13 juillet 1983). Ce système doit permettre de recruter les meilleurs éléments, tout en respectant un certain anonymat.

**Les autres dispositions protectrices des fonctionnaires concernent leur carrière.** Le préambule de la Constitution de la IV<sup>e</sup> République (1946) dispose que « nul ne peut être lésé, dans son travail ou son emploi, en raison de ses origines, de ses opinions ou de ses croyances ». Le contenu de ce texte à valeur constitutionnelle, a été repris dans l'article 6 du statut général des fonctionnaires de juillet 1983. Pour assurer le respect de cette exigence, une première mesure doit être mise en œuvre : il s'agit de la distinction entre le grade d'un fonctionnaire. Ainsi, les fonctionnaires sont protégés d'une éventuelle suppression de leur emploi, qui pourrait être décidée en raison de leurs opinions politiques. De même, l'avancement d'échelon dans un grade, qui détermine le niveau de rémunération, se fait à l'ancienneté. Cela permet d'éviter qu'un fonctionnaire soit privé d'une augmentation à cause de ses opinions. Ensuite, plusieurs organes permettent d'associer les fonctionnaires à la détermination de leurs conditions de travail (ex : commissions administratives paritaires). Enfin, une disposition importante, datant de la loi de finances de 1905 et reprise à l'article 18 du statut général de 1983, autorise tout fonctionnaire à consulter son dossier afin d'en vérifier le contenu : il ne peut comporter des informations relatives à ses idées politiques.

article trouvé sur le site : [vie-publique.fr](http://www.vie-publique.fr)

<http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/subordination-independance-administration-par-rapport-au-gouvernement.html>



SNUipp.FSU

# LE BULLETTIN ECOLES ET COLLEGES

Dispensé de timbrage

TARBES CTC

P

PRESSE

DISTRIBUÉE PAR

LA POSTE

SECTION DÉPARTEMENTALE DES HAUTES-PYRÉNÉES DU SNUipp / FSU

Ecole Jules Ferry, rue André Breyer 65000 TARBES tél : 05 62 34 90 54 fax : 05 62 34 91 06

internet : [www.65.snuipp.fr](http://www.65.snuipp.fr) courriel : [snu65@snuipp.fr](mailto:snu65@snuipp.fr)

Assemblée Générale des personnels  
à partir de 9h

rassemblement et  
manifestation

jeudi 15 décembre 2011  
10h30 Bourse du Travail

Tarbes

journée nationale de grève  
à l'appel de  
l'intersyndicale  
de l'Education

### Contraindre, parce qu'ils ne peuvent pas convaincre.

En mettant en parallèle l'article concernant le statut des fonctionnaires, celui sur la subordination et l'autonomie, et les propositions pour l'école de l'UMP, on comprend pourquoi le gouvernement veut absolument changer les modalités d'évaluation et d'avancement des personnels de l'EN. L'objectif est de contrôler et de brimer tous ceux et toutes celles qui portent la contestation sur leurs projets.

Renforcer la mise en concurrence des élèves, des établissements et des personnels de façon à museler toute opposition à leur politique dévastatrice. La résistance doit être muselée et à défaut réprimée.

Loin d'être la caste de privilégiés que les médias dépeignent à l'envi, les personnels de l'EN s'engagent au service de l'Etat. Et c'est de cet engagement que naît notre certitude que réussir la journée de grève du 15 décembre est une nécessité.

Parce que notre statut nous protège des pressions politiques, ils veulent le contourner. La FSU est au cœur de ce combat, parce que notre fédération porte un vrai projet pour l'Ecole et pour la société. Jamais nous ne capitulerons sur nos convictions. Jamais nous n'accepterons des compromis de couloir qui auraient pour résultat de faire voler en éclat la règle démocratique. D'autres syndicats s'en sont chargés et s'en chargent encore, quitte à revenir sur la parole donnée. Nous ne serons jamais de ceux-là.

Il fallait que cela soit dit.

L'équipe départementale

déposé le  
9/12/2011

dir. de publication :  
Joëlle Noguère  
N° CPPAP  
0 415 5 072 83  
n° ISSN 1247-4452  
Imprimé au Siège  
Mensuel Prix : 1,48€

N°122  
Juillet-août 2011

#### SOMMAIRE

p1 : édit

p2 : propositions UMP  
pour l'école

p3 : statut des fonc-  
tionnaires

p4 : subordination et  
indépendance

Les propositions de L'UMP pour l'école sont connues, et comme toujours, elles s'accompagnent d'un verbiage positif destiné à noyer le poisson.

En creux, nous pouvons constater que toutes nos craintes se trouvent confirmées. Je ne relève ici que les plus alarmantes parmi celles concernant le 1er degré.

**PROPOSITION 1 : Encourager la création de jardins d'éveil pour les enfants de 2 à 3 ans.** 200 000 offres d'accueil du jeune enfant seront créées d'ici 2012 pour répondre aux besoins des familles. Structure intermédiaire entre la famille, la crèche ou l'assistante maternelle et l'école maternelle, le jardin d'éveil doit faciliter l'éveil progressif de l'enfant en favorisant son développement, en l'aidant à acquérir puis maîtriser le langage, en l'aidant à découvrir son environnement à partir de nouvelles expériences et en le préparant à son entrée à la maternelle. Le jardin d'éveil pourra être implanté dans des locaux communaux, ou être adossé à un établissement ou service d'accueil existant. Le personnel recruté pour les jardins d'éveil devra être du personnel qualifié petite enfance. La commune et la communauté de communes seront les principaux porteurs de projet, mais dans certains cas, il pourra s'agir d'une entreprise, d'une association à but non lucratif ou encore d'un établissement public.

**PROPOSITION 2 : Rendre l'assiduité obligatoire pour les élèves inscrits à l'école maternelle :** nous proposons de consacrer la maternelle comme un véritable moment d'apprentissage en rendant l'assiduité obligatoire.

**PROPOSITION 3 : Réorganiser les rythmes scolaires**

- **un allongement de l'année scolaire de deux semaines.** Il y aurait donc un même nombre total d'heures dans l'année mais qui seraient réparties sur trente-huit semaines au lieu de trente six actuellement.

- **la possibilité de rendre obligatoire la semaine de quatre jours et demi,** après concertation entre les autorités locales, académiques et les parents d'élèves, en fonction de l'intérêt de l'enfant.

o **Au lycée, tous les cours pourraient être supprimés le samedi matin,** pour harmoniser le rythme scolaire des lycéens avec celui des primaires et des collégiens qui n'ont plus de cours le samedi matin.

**PROPOSITION 4 : Rendre publiques les évaluations-bilan existantes des écoles primaires et des collèges.** Il faut que soient rendues publiques les évaluations bilans de CE1, CM2, 5ème comme les résultats du Diplôme National du Brevet en fin de 3ème, afin de montrer la valeur ajoutée de chaque école et de chaque collège, à l'exemple des indicateurs de résultats des lycées. Dans ce cadre, un **contrat d'objectif pourrait être passé avec le directeur de l'école** afin de responsabiliser chaque école primaire sur ses résultats en matière de maîtrise des fondamentaux.

**PROPOSITION 5 : Mettre des outils pédagogiques à disposition des enseignants, pour aider les enseignants de CM2 à apprécier le niveau d'acquisition des éléments du socle de connaissances de chacun de leurs élèves en début d'année et de réaliser l'évaluation bilan en fin d'année de CM2.**

**PROPOSITION 8 : Encourager l'expérimentation des bonnes pratiques et leur diffusion.** Il est nécessaire de revoir les pratiques pédagogiques pour pouvoir généraliser l'apprentissage de l'anglais dès le plus jeune âge. Cet apprentissage pourrait se faire en généralisant l'apprentissage à distance de l'anglais dès 3 ans, via des outils ludiques.

**PROPOSITION 9 : Encourager l'apprentissage précoce de l'anglais dès 3 ans.**

Aujourd'hui, ne pas maîtriser l'anglais est un handicap majeur. Par ailleurs, plus on apprend tôt l'anglais et plus on a des capacités pour apprendre une autre langue.

**PROPOSITION 10 : Dans un cadre national, faire bien davantage confiance aux établissements et leur donner plus de responsabilités.** Le programme ECLAIR qui se fonde sur des innovations en matière de gestion des ressources humaines et sur des expérimentations pédagogiques et éducatives a, depuis 2010, pour objectif de réduire l'écart de performances scolaires de ces établissements, avec celles d'autres collèges et lycées. S'il est évident que l'Etat doit conserver la maîtrise complète des programmes et des diplômes, il est indispensable que les chefs d'établissement disposent de davantage de marges de manœuvre pour adapter au mieux l'enseignement au profil des élèves.

Cette autonomie pédagogique pourrait être consacrée aux approfondissements des programmes (le socle commun de connaissance restant la base commune), à l'organisation du travail des enseignants et à la possibilité d'aménager autrement les horaires des élèves, sur les modes privilégiés de groupement des élèves (groupes de compétence par exemple) sur une utilisation plus grande des postes à profil particulier.

**Le renforcement de l'autonomie des établissements doit signifier la possibilité pour le chef d'établissement (principal de collège, proviseur de lycée, mais aussi, à terme, directeur d'école) de recruter librement son équipe enseignante et d'administration, en fonction du projet de son établissement.** Une telle

évolution doit naturellement s'accompagner d'une formation à la GRH des chefs d'établissement et un renforcement de l'équipe de direction.

Une réflexion doit aussi s'engager sur une évaluation du chef d'établissement en fonction des résultats qu'il obtient.

**PROPOSITION 12 : Donner un statut juridique aux établissements de premier degré et à leur directeur.** Cette mesure consiste donc à doter l'école, actuellement dépourvue de la personnalité morale à la différence des collèges et des lycées, d'un statut juridique qui en permette une gestion pédagogique moderne et efficace. Elle permettrait de créer un véritable statut d'emploi pour les directeurs d'Établissements Publics d'Enseignement Primaire. Les écoles de petite taille pourraient être regroupées pour former un seul établissement, éclaté, et permettre ainsi une émulation pédagogique et une mutualisation des moyens humains, pédagogiques et financiers au bénéfice des élèves.

**Le statut général de la fonction publique** a constitué une grande conquête pour les fonctionnaires.

### 1. Une longue évolution

Dès 1920, à l'occasion du vote de la loi du 12 mars sur les syndicats, le gouvernement évoquait cette perspective. Le premier statut général de la fonction publique a été défini par la loi du 19 octobre 1946, alors que Maurice Thorez était vice-président du Conseil chargé de la Fonction publique. Ce texte ne s'appliquait qu'à la fonction publique d'État, mais certains des grands principes que l'on retrouve dans l'actuel statut de la fonction publique y étaient déjà annoncés : distinction du grade et de l'emploi, gestion des personnels au sein d'organismes paritaires auxquels participent les fonctionnaires, reconnaissance du droit d'adhérer au syndicat de son choix... L'ordonnance du 4 février 1959 a apporté quelques modifications mineures, principalement commandées par la nouvelle répartition entre les domaines de la loi et du règlement établie par la Constitution de la Ve République.

Une refonte complète intervient ensuite durant les années 1980. La loi du 13 juillet 1983 porte « droits et obligations des fonctionnaires » et constitue le titre Ier du statut général des fonctionnaires. Elle est commune aux trois fonctions publiques. Ce que l'on nomme « statut général » est constitué par ce premier texte ainsi que par trois autres lois, chacune ayant trait à l'une des trois fonctions publiques. La loi du 11 janvier 1984 est relative au statut des fonctionnaires de l'État et constitue le titre II du statut général des fonctionnaires.

### 2. Des principes communs aux trois fonctions publiques

Une des priorités du législateur a été d'affirmer la parité entre les trois fonctions publiques. Leurs principes essentiels sont donc communs. Ainsi, les fonctionnaires se trouvent dans une situation légale et réglementaire : contrairement aux salariés du secteur privé, ils ne sont pas régis par un contrat passé avec leur employeur. On met également en œuvre la distinction du grade, qui manifeste le degré d'avancement d'un fonctionnaire dans sa carrière, et de l'emploi (poste dans lequel le fonctionnaire est affecté). Enfin, les fonctionnaires sont regroupés dans des « corps » qui présentent une certaine unité et qui, pour cette raison, sont régis par des statuts particuliers, conformes au statut général, mais qui permettent de prendre en compte les particularités de chacun d'eux. Par ailleurs, des passerelles entre ces trois fonctions publiques ont été mises en place.

### 3. Des dérogations possibles au statut général

Il est néanmoins possible de déroger à ce statut général des fonctionnaires. Ainsi, la loi du 11 janvier 1984 relative aux fonctionnaires de l'État prévoit que les statuts particuliers de corps ayant un caractère technique peuvent déroger à certains éléments du statut général, dès lors qu'ils ne correspondraient pas aux besoins spécifiques des corps concernés. Dans ce cas, le gouvernement ne peut déroger au statut général qu'après avoir consulté le Conseil supérieur de la fonction publique de l'État, qui est un organe consultatif composé de représentants de l'administration et de fonctionnaires de l'État. Par ailleurs, le juge administratif exerce un contrôle précis sur ces dérogations, en vérifiant, au cas par cas, qu'elles sont bien nécessitées par les particularités du corps de fonctionnaires en cause.

### 4. Critique et apports de ce statut

Il présente le mérite essentiel de mettre en évidence ce qui, par-delà les différences des collectivités pour lesquelles ils travaillent, unit les fonctionnaires dans les missions qu'ils remplissent et dans leur activité quotidienne. Le statut général protège des principes essentiels pour toutes les catégories de fonctionnaires : droit de grève, égalité de traitement, droit syndical, garanties en cas de poursuites disciplinaires, liberté d'opinion, participation des fonctionnaires – à titre consultatif – à la gestion du service public grâce à des organismes paritaires... Certes, le statut général des fonctionnaires n'est pas une œuvre figée dans le temps, certaines évolutions très importantes ont déjà eu lieu. Ainsi, depuis 1991, les ressortissants d'un État de l'Union européenne peuvent intégrer la fonction publique française à condition de ne pas participer à des missions ayant trait à la souveraineté. Mais, malgré les éventuelles réformes à mener, le statut général de la fonction publique a incontestablement constitué un grand progrès.

article trouvé sur le site : vie-publique.fr

<http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/statut-general-fonction-publique.html#>