

Etudes et documents

Colloque UbiDEM « La réforme » – le 15 septembre 2017 –
ENS Rennes.

La fonction publique est-elle menacée ?

Antony Taillefait *

Citer cet article : Antony TAILLEFAIT, « La fonction publique est-elle menacée ? », Revue générale du droit (www.revuegeneraledudroit.eu), Etudes et documents.

* Professeur de droit public à l'Université d'Angers.

Pour « que les hommes, tant qu'ils sont des hommes, se laissent assujettir, il faut de deux choses l'une : ou qu'ils soient contraints, ou qu'ils soient trompés » Étienne de la Boétie, Discours de la servitude volontaire, 1549

Dans notre société médiatique, la réforme est une sorte de mantra psalmodié par une grande part des élites sociales et bureaucratiques. Or, la question qui m'est adressée est inscrite dans cette partie intitulée « Quelles réformes pour demain ? » du colloque « La Réforme » organisé par l'École normale supérieure de Rennes. Cela pourrait laisser accroire que les organisateurs estiment qu'une réforme de la fonction publique est envisagée et, en considération des ingrédients qu'elle comporte, que son existence est menacée.

Rien n'est moins certain en vérité. La fonction publique dont il est question peut être définie comme l'ensemble des personnels des personnes morales de droit public en sorte que la fonction publique est éternelle comme est éternelle la nécessité d'une organisation publique dans et de la société, la nécessité d'un État assurant pour le moins la sécurité, la sûreté et la salubrité. Les menaces qui pèsent sur ce bras armé de la chose publique doivent donc être mises en regard de la fonction publique française entendue comme l'ensemble des agents publics employés par les administrations publiques ou pour leur compte. Ces agents publics sont plus ou moins dans une situation légale et réglementaire et plutôt plus que moins pour ce qui concerne les fonctionnaires. C'est cette qualité singulière d'agent public « à la française » qui pourrait être mise à mal par des réformes à venir et qui l'est déjà par des réformes passées dont les effets d'ondes ne sont pas parvenus à une forme étale.

Pour le fonctionariat, le système de fonction publique fermée est le modèle cristallin de l'idéal statutaire. Ce système de la carrière a pour sources premières des principes aux conséquences juridiques fortes : principe du particularisme et donc de la soustraction au droit commun du travail ; principe du caractère statutaire et réglementaire qui implique que les règles applicables aux agents publics sont dégagées unilatéralement par la seule puissance publique ; principe de carrière qui assure une carrière garantie et prévisible pour les fonctionnaires, indépendamment de l'emploi occupé ; principe de la séparation du grade et de l'emploi qui autorise un « emploi à vie » dans la fonction publique ; principe de neutralité des fonctionnaires qui leur garantit une permanence et une certaine indépendance vis-à-vis du

La fonction publique est-elle menacée ?

pouvoir politique ; principe d'obéissance hiérarchique et de loyauté lequel permet la réalisation de l'intérêt général défini selon les canons de la démocratie. Au début du XX^e siècle, des propositions législatives de statut général formalisaient et généralisaient à plusieurs ensembles d'administration ce système de fonction publique fermée.

La fonction publique française est considérée en Europe comme celle la plus proche de cet idéal type. Dans l'ordre civil, selon l'inspiration individualiste exalté par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, la relation de travail est façonnée par l'égalité juridique des cocontractants. Dans l'ordre administratif, les gouvernants et le personnel de l'administration appartiennent à la fonction exécutive de la démocratie. Exécutant de la volonté générale, la mission du fonctionnaire a nécessairement pour boussole l'intérêt général qui est intrinsèque à la Loi. Les normes qui organisent ses missions sont exclusivement légales et réglementaires, statutaires. Le fonctionnaire a abandonné sa propre volonté en déférant à ce que Bonnard nomme « l'acte de réquisition consentie » qu'est sa nomination dans un emploi après sa titularisation dans un grade de la hiérarchie. Pour enfermer tout cela dans une formule usant de mots très actuels, le « design du fonctionnaire » est imaginé comme un employé d'une personne publique soumis à une normativité génétiquement unilatérale.

Le programme de cette étude est fait d'étapes toute tracées. Si la réforme de la fonction publique est bien constante, elle est, pour les élites gouvernantes, insuffisante.

I. La réforme constante du fonctionnariat

La condition des fonctionnaires en France n'a jamais été véritablement stable. En témoigne un éloignement progressif du modèle de fonction publique de carrière. On devine que la source de cet écart est à rechercher dans les transformations de la conception et du rôle de l'État dans la société. Ces transformations traduisent un changement social impliquant des changements juridiques de la conception et de la condition légale et réglementaire des fonctionnaires.

A. L'éloignement français du système de fonction publique de carrière

En tant que réalité historique, la fonction publique française a quelque chose à voir avec un projet politique.

Immédiatement après la Révolution, la conception française du fonctionnaire est étroite. Elle est celle de la Prusse d'Ancien régime. Elle est autoritaire et napoléonienne pour au moins deux raisons. D'une part, jusqu'à la fin du XIX^e siècle, près de la moitié des fonctionnaires sont des militaires. D'autre part, et surtout à partir de Napoléon 1^{er}, le fonctionnaire est un agent du pouvoir exécutif. Il s'inscrit dans une hiérarchie aux nombreux grades. Il est discipliné ; l'obéissance a les vertus de l'engrenage. Il est voué à l'intérêt général. Parce qu'il est un instrument de la puissance publique, il lui est interdit de la critiquer¹. Le fonctionnaire est « *un soldat civil à son poste* » dira plus tard Michel Debré en créant la direction de la fonction publique et l'École nationale d'administration. De cette conception autoritaire, il résulte que le régime juridique de la fonction publique civile puise dans celui de l'armée. Par exemple, Léon Duguit² écrira que la grève des fonctionnaires « *est même la plus grave des fautes disciplinaires. C'est même un crime* ». Cette conception autoritaire du fonctionnaire exclut toute analogie avec les salariés du secteur privé. Le fonctionnariat est d'une nature différente du salariat qui tient à sa mission au service de l'intérêt général, ce qui l'affuble d'une essence supérieure par rapport à l'activité privée. Cette éminence du fonctionnaire tient donc au travail accompli au service du pouvoir exécutif. Cette dignité implique qu'il est soumis à des sujétions définies unilatéralement par les gouvernements³. Il n'est pas un citoyen dans l'exercice de fonctions publiques. C'est la raison pour laquelle

¹ CE, 13 mars 1822, *De Couso c/ ministre de la Guerre*, Rec. CE, p. 56

² Léon Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, éd. de Boccard, T. III, 2^{ème} éd. 1923, p. 221

³ Rapport de M. Jules Jeanneney, député, au nom de la Commission de l'administration générale, départementale et communale, des cultes et de la décentralisation, chargée d'examiner le projet de loi sur les associations de fonctionnaires, (Journal officiel, Chambre des députés, 2^e séance ordinaire du 11 juillet 1907 : « *La situation des fonctionnaires (...) n'a de valeur que si elle n'est point précaire, que si elle est l'abri des fantaisies, des injustices, de l'arbitraire toujours possible du pouvoir, que si elle est gouvernée par des règles fixes dont le respect est assuré, que si, pour tout dire en un mot, le fonctionnaire peut opposer au pouvoir son droit et si la fonction publique est, suivant le mot de IHERING, juridiquement protégée.* »

les syndicats de travailleurs et les groupements de fonctionnaires, dans l'entre-deux-guerres encore, revendiquaient une analogie, une égalité de traitement, une application des règles du Code du travail et une généralisation du contrat de travail à la fonction publique. Ils rejetaient l'idée d'un statut des fonctionnaires qui renforce l'unilatéralité, les prérogatives de la hiérarchie et la dépendance vis-à-vis du politique. Le premier statut général de la fonction publique sera celui du 14 septembre 1941, dit statut de Vichy, qui traduit de façon assez complète cette conception exacerbée de l'autorité dans la fonction publique⁴ et distingue les fonctionnaires des employés de l'administration ; tous les agents de l'administration n'étant pas dignes d'être fonctionnaires.

Le statut général de 1946 s'est révélé le point de départ comme le point d'arrêt d'une réforme de cette conception autoritaire d'une fonction publique de carrière. De nombreux traits sont caractéristiques de la réformation du modèle statutaire de fonction publique. Ils sont des illustrations de « *La fin de la fonction publique* » selon Jean Rivero⁵. La normativité unilatérale du fonctionariat s'étiole face au dialogue social et à l'introduction du droit syndical dans le statut. La citoyenneté du fonctionnaire au travail est acquise. L'agent contractuel de l'administration, « gêne mutant de la fonction publique de carrière » selon l'expression du Professeur Emmanuel Aubin, persiste dans la mesure où les agents des collectivités locales ont cette qualité. Il va perduré dans la mesure aussi où il est admis que le remplacement d'un fonctionnaire absent de son poste peut autoriser à faire appel à un agent non titulaire lui-même recruté par voie d'arrêté (auxiliaire) puis de plus en plus par voie de contrat. Ainsi donc, à partir de 1946, de nombreuses missions des agents publics sont semblables à celles des salariés des entreprises et le recours au contrat organise encore de nombreuses situations professionnelles au sein de la fonction publique. Le statut général des fonctionnaires n'est donc pas dans l'épure du système de fonction publique fermée.

Le statut général de 1983-1986 constituera l'acmé de cette conception statutaire de la fonction publique française de 1946. Elle ne la remet pas en

⁴ Au surplus, malheureusement bien évidemment, il introduit le serment de fidélité au Maréchal Pétain et des incapacités ethniques à exercer les fonctions publiques.

⁵ Jean Rivero, *Vers la fin du droit de la fonction publique ?*, D. 1947, chron. 151

cause. Bien plus elle la diffuse dans l'ensemble de la condition des personnels des collectivités territoriales par le truchement d'un principe d'unité et de la création induite des « trois versants » de la fonction publique.

La distanciation vis-à-vis du système de la carrière se poursuit cependant. Les lois *Galland* en 1987⁶ et *Hoeffel* en 1994⁷ élagueront les effets de cette globalisation afin de garantir une liberté d'action des élus locaux vis-à-vis de la fonction publique territoriale dont le modèle social ne sera pas en définitive changé. En effet, depuis 1946, la fonction publique en France cultive une certaine détestation des relations de dépendance personnelle. Malgré l'influence du principe d'unité statutaire, la fonction publique territoriale n'est pas véritablement parvenue à intérioriser cette culture professionnelle.

Il est désormais assez simple d'avoir l'intuition que le statut général de 1946, son éloignement du système idéalisé de la carrière, exprime au vrai une remise en cause progressive de la différence de nature et de dignité entre l'action des personnes publiques et celles des personnes privées.

B. Les personnes publiques, des organisations comme les autres

Les réformes de la fonction publique restent à véhiculer par une philosophie de l'État. Ou bien il est encore porteur d'un projet social. Ou bien il est seulement un outil de gestion. Or des facteurs de plus en plus nombreux plaident en faveur de cette seconde branche de l'évolution⁸.

Des facteurs politiques tout d'abord. Le pouvoir exécutif se renforce dans le contexte constitutionnel favorable de la V^e République. La consolidation d'un centre fort de décision est justifiée par un contexte davantage supranational, de décentralisation et d'externalisation des activités publiques. Elle l'est aussi par une forte demande de prévision et de maîtrise des risques. Les gouvernants cherchent à avoir mieux « dans leurs mains » une fonction publique conçue par le système de la carrière comme indépendante des pouvoirs politiques et des intérêts privés.

⁶ L. n° 87-529, 13 juill. 1987

⁷ L. 27 déc. 1994

⁸ Il est à craindre que la désagrégation de la visée globale de l'État va exactement de pair avec l'extinction de sa fonction sociale.

Des facteurs économiques ensuite justifient la pente gestionnaire du rôle de l'État. L'État social a poussé à la dilatation du service public jusque dans les champs industriels et commerciaux au point que l'éminence de l'administration vis-à-vis du secteur privé a été érodée et que les catégories juridiques du droit public ont été altérées (service public, établissement public, etc.). Le statut général de 1946 a redessiné leurs visages familiers qu'il a fallu réapprendre. Cette décantation de la forme de l'État du XIX^e et XX^e siècles est simultanément une décantation de la conception de la fonction publique en son sein. Depuis les années quatre-vingt du XX^e siècle, une rupture supplémentaire est apparue. L'État légal⁹, auquel la construction européenne tente de rabattre l'État-nation, se retire des activités publiques marchandes et prend davantage qu'auparavant en considération les intérêts commerciaux. Une nouvelle répartition des tâches entre la puissance publique et la société est à l'œuvre.

Des facteurs sociaux ensuite portent l'État à gérer les demandes très variées et personnalisées des citoyens. Les minorités expriment des revendications que les majorités finissent par accepter. Les gouvernants, par exemple, tentent de gérer un État multiculturel et de transformer la fonction publique pour répondre à cette préoccupation.

Des facteurs managériaux surtout traduisent cette évolution du rôle de l'État au sein de la fonction publique. Dans la mesure où les préoccupations gestionnaires deviennent plus centrales, le management public, à son corps défendant on peut le penser, accrédite l'idée que l'État est une organisation comme une autre, ou plutôt un agrégat d'organisations qui réclament à être considérées comme les autres. Injonction est donc faite à cet État là de piocher dans la globalisation des méthodes et des moyens du management en vigueur dans le secteur marchand des entreprises. Las, ce management est en train de retirer à la fonction publique la table d'orientation sur laquelle elle se guidait depuis 1946. Il est porteur d'implosions silencieuses. Ce n'est pas le lieu d'explorer en détail les articulations, les expressions et

⁹ Michel Foucault développe ce concept d'État légal qui traduit le fait que l'État doit accompagner de bout en bout une économie de marché. Autrement dit, il ne peut y avoir de marché sans droit, lequel présuppose l'existence d'une puissance publique mais une puissance publique sous surveillance de marché plutôt qu'un marché sous surveillance de la puissance publique (*Leçon du 7 février 1979* dans *Naissance de la biopolitique*, Gallimard/Seuil, Cours au Collège de France 1978-1979)

les implications de ce nouveau phénomène bureaucratique, mais d'en choisir des illustrations exemplaires.

Le *New Public Management* (NPM) a emprunté des voies dont le dévoilement est assez bien réalisé par les chercheurs : mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances de 2001¹⁰, management par objectifs¹¹, gouvernance par les nombres¹². La compétition entre les agents publics, l'individualisation de leur parcours professionnel, l'évaluation de leur savoir-être dans le service lors de l'entretien professionnel annuel, « mettent en inconfort » la condition des agents publics. Leur fiabilité est recherchée par une instabilité professionnelle (mobilité intraservice, restructuration des directions, changement de logiciel de gestion, etc.). D'une manière générale, les fonctionnaires sont laissés à eux-mêmes par le statut général pour faire carrière. Désormais « faire carrière » déborde le statut. Les perspectives de carrière sont plus diversifiées grâce à la multiplication des « emplois fonctionnels », des « postes à profil », des « statuts d'emplois » en lieu et place des statuts de corps ; les nominations dans ces emplois sont laissées à la discrétion des pouvoirs exécutifs. Dans le même temps se crée un aréopage de cadres managers militants de la cause économiste. Selon le NPM¹³, la fonction publique souffre d'un manque de cadres, c'est-à-dire d'agents publics dont les intérêts personnels, idéologiques et professionnels divergent des agents dont ils ont la responsabilité. Les hauts fonctionnaires, seuls véritables managers jusqu'à présent, sont donc désormais assez bien relayés par des emplois fonctionnels de proximité, sans que d'ailleurs la fracture socio-politique entre les cadres et les employés ne soit à ce jour soignée. Un des objectifs

¹⁰ Antony Taillefait, *Droit de la fonction publique*, Dalloz, coll. « Précis », à paraître 2017, n° 123

¹¹ Jean Desmazes, Management et responsabilisation. Étude comparée des secteurs public et privé, *JCP A* 2015. 2081

¹² Antony Taillefait, Le fonctionnaire programmé, nouvelle figure de l'obéissance hiérarchique, *AJFP* n° 4, juill.-août 2015, Tribune. 181

¹³ Les ingénieurs du management ont une manière efficace d'éluder et d'éviter les critiques, notamment des chercheurs en sciences sociales. Elle consiste à prétendre le dépassement des méthodes de gestion des ressources humaines par de nouvelles conceptions qui font disparaître les anciennes (par ex. : l'identité organisationnelle). Ils prétendent s'agiter tout le temps pour s'adapter ; ce qui peut être entendu comme une fuite en avant pour éviter les débats et les remises en cause.

majeurs assigné aux premiers est de parvenir à un management des ressources humaines afin que les fonctionnaires défendent, non leur statut, mais leur métier et leur savoir-faire.

La valorisation actuelle du changement, du risque et de la mobilité ne peut se satisfaire de la sécurité professionnelle. Dans cette veine, les lois de fonction publique, et leurs prolongements réglementaires, surtout depuis 2005, vont introduire, incruster et déployer dans le droit de la fonction publique des notions nouvelles ou revisitées.

C. Les transformations juridiques de la fonction publique depuis 2005

En 2003, le Conseil d'État, dans son rapport public *Perspectives pour la fonction publique*, est préoccupé par le retard pris par la fonction publique française pour intégrer les normes de gestion entrepreneuriale. Par la suite, le conseiller d'État Jean-Ludovic Silicani¹⁴ écrit que « *Par un dérapage progressif, voulu et toléré par les responsables publics, qui a débuté dès les années 50, le grade, c'est-à-dire le statut, a envahi tout l'espace de la fonction publique, laissant une place dérisoire à l'emploi, c'est-à-dire au management fonctionnel* ». Une réforme de la fonction publique dite « de structure » est proposée. Cependant, il n'y aura pas de nouveau statut général, mais une succession de lois qui tente d'adapter la fonction publique aux préoccupations managériales déjà présentes dans le droit du travail. Au lieu d'adopter un nouveau statut général, le législateur le modifie assez profondément au moyen de retouches successives. Chacune des lois de fonction publique porte sur un thème central qui est « complété » chaque fois par un ensemble disparate de mesures à la portée en apparence limitée¹⁵.

La loi du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique¹⁶ est d'une certaine manière une loi de rupture avec la conception unitaire de la fonction publique qu'avait tenté d'introduire les concepteurs du statut général de 1983/1986. Ce statut

¹⁴ J.-L. Silicani, *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique & La mise en œuvre des recommandations du Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique, L'ENA hors les murs*, mai 2009, n° 391, p. 8

¹⁵ V. A. Supiot, *La crise de l'esprit de service public*, revue *Droit social* 1989, p. 777

¹⁶ L. n° 2005-843, 26 juill. 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique

général a su, jusqu'à cette loi, évoluer et intégrer la conception de l'emploi public que véhicule le droit de l'Union européenne, en particulier en raison de l'application du principe de liberté de circulation des personnes. La loi de 2005 va dépasser cette conception (et peut-être considérer qu'elle est dépassée). Elle ne s'en tient pas à une adaptation du droit de la fonction publique au droit de l'Union européenne. Elle introduit une logique de réformation de ce droit en y injectant de nouveaux concepts (restructuration, reconversion, performance, etc.). L'article 12 de la loi ajoute la possibilité pour les agents non titulaires de bénéficier d'une reconduction de leur contrat après ces six ans pour une durée indéterminée dans certaines conditions. Le droit communautaire n'exigeait pas l'introduction d'une telle règle dans notre ordonnancement juridique. Celle-ci permet, à la fois de lutter contre la précarité de l'emploi dans la fonction publique, et dans le même temps affaiblit le recours au fonctionnariat. Ce que vont confirmer les réformes législatives suivantes en multipliant les cas de recours aux agents non-titulaires notamment pour occuper des emplois permanents, en facilitant le passage de la condition de contractuelle à celle de fonctionnaire (intégration, concours réservés, etc.), etc.

La loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique¹⁷ va préciser qu'un contrat à durée indéterminé peut être transporté d'une administration à une autre. Elle importe dans le secteur de la fonction publique le droit individuel à la formation (DIF) tout au long de la vie professionnelle créé auparavant dans le secteur privé. Ce DIF sera transformé par la suite par la « loi Travail » de 2017¹⁸ (art. 44) laquelle a autorisé le gouvernement à prendre par ordonnance les dispositions nécessaires à l'application du « compte personnel d'activité » aux agents publics, compte ouvert auparavant aux salariés par le Code du travail. Cette loi de 2007 a permis les premières expérimentations de substitution de l'évaluation individuelle de la réalisation des objectifs professionnels à la notation chiffrée. Le sénateur Portelli, qui a été le rapporteur sur cette loi, a

¹⁷ L. n° 2007-148, 2 févr. 2007 de modernisation de la fonction publique

¹⁸ L. n° 83-634, art. 22 *ter* et *quater* ; Ord. n° 2017-53, 19 janv. 2017 portant diverses dispositions relatives au compte personnel d'activité, à la formation et à la santé et la sécurité au travail dans la fonction publique ; D. n° 2017-928, 2 mai 2017 relatif à sa mise en œuvre ; Circul. NOR : RDFS1713973C du 10 mai 2017 relative aux modalités de mise en œuvre du compte personnel d'activité dans la fonction publique

parlé à son propos de l'avènement d'un « *droit public du travail qui se substitue progressivement au vieux droit statutaire* »¹⁹.

C'est à cette enseigne que la loi du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale²⁰ a entrepris de faciliter et de stimuler la mobilité dans et hors la fonction publique territoriale. La mobilité est devenue un des thèmes centraux de la gestion des ressources humaines concernant l'encadrement en particulier mais aussi les autres agents. Les deux lois de février 2007 améliorent l'ouverture des fonctions publiques grâce à la mobilité interne à l'administration, dans une fonction publique et entre les fonctions publiques. Elles ajoutent des passerelles construites entre le secteur public et le secteur privé : intégration directe, assouplissement du régime du détachement, régime commun de mise à disposition, etc.

La loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique²¹ est une étape éloquente de la réforme en cours de la fonction publique ; une réforme qui ne semble pourtant pas très ordonnée. Les 41 articles de la loi concernent des aspects hétérogènes de la fonction publique. Par exemple, des incitations au départ de la fonction publique se multiplient : par la création de primes au départ²², par la possibilité d'obtenir des facilités pour créer une entreprise sous formes d'autorisations de cumuls et d'option pour le statut d'autoentrepreneur. Ces mesures sont inspirées par les dispositions du Code du travail relatives au droit au reclassement des travailleurs en cas de restructuration industrielle

¹⁹ V. aussi Jean Rivero, précité

²⁰ L. n°2007-209, 19 févr. 2007 relative à la fonction publique territoriale. v. A. Taillefait, La mobilité des agents publics après les lois de février 2007 relatives à la fonction publique, revue *Droit administratif*, juin 2007, chron. n° 9, p. 7 et revue *Droit administratif*, supplément au n° 11 novembre 2012 « Cinquante ans de Droit administratif », chron. n° 14, p. 53

²¹ L. n° 2009-972, 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique. V. A. Taillefait, *La réforme territoriale et le développement législatif de la mutualisation des moyens : élargissement ou resserrement des possibilités d'intervention locale ?* communication au colloque « La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales : simple prolongement ou réel bouleversement du processus de décentralisation ? », Faculté de droit de Tours, 18 nov. 2011, Revue *Lamy Collectivités territoriales* mars 2012, n° 77, pp. 98

²² D. n° 2008-368, 17 avr. 2008 instituant une indemnité de départ volontaire de la fonction publique

par exemple. Elles seront à nouveau remaniées par la suite par la loi du 20 avril 2016²³.

La loi du 5 juillet 2010 est principalement relative au dialogue social dans la fonction publique²⁴. Elle met en forme législative les accords dits de « Bercy » signés par une majorité des organisations syndicales le 9 avril 2008 ; accords qui avaient constaté l'essoufflement du paritarisme. Sans être encore de véritable convention collective ayant force de droit dans l'organisation, les accords collectifs de travail ont désormais une validité plus forte ; validité renforcée à nouveau par la loi du 20 avril 2016.

L'ensemble des facteurs, qui viennent d'être mis au jour et mis à jour, confluent pour provoquer la reconfiguration de notions cardinales de la fonction publique de carrière. Selon une formule courante, le « statut n'est pas le *statu quo* ». Avec ce remodelage managérial perce une nouvelle fonction publique enfantée par le NPM. Le maintien (provisoire ?) des statuts peut sembler un démenti de cette désaffiliation aux conceptions légales et réglementaires, non conventionnelles. Mais cette raison instrumentale peut aussi se lire comme une appropriation par la fonction publique d'un management déjà constitué au sein d'une praxis administrative qui ne l'aurait pas inventé, mais qui se montre de plus en plus apte à s'en saisir de manière innovante, tout en restant par ailleurs elle-même dans une large mesure. Autant dire que le maintien des statuts de corps et de « l'emploi à vie » dans notre fonction publique jette dans l'ombre les évolutions profondes à l'œuvre en son sein. A l'heure où les réformes et les changements s'apparient à l'accélération des transformations et des processus, les promoteurs de la banalisation de la fonction publique jugent qu'une lente évolution équivaut à pas d'évolution du tout ou presque. Pourtant irréfragable, la réforme de la fonction publique est considérée insuffisante par les élites économique-politiques.

²³ L. n° 2016-483, 20 avr. 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires

²⁴ L. n° 2010-751, 5 juill. 2010 relative au dialogue social dans la fonction publique

II. La réforme insuffisante de la fonction publique

Les collectifs d'agents publics sont méfiants vis-à-vis des réformes de la fonction publique en cours ou annoncées. Ils le sont pour de nombreuses raisons. C'est peu dire que l'évolution du statut général n'est pas le lieu privilégié de la réforme du droit de l'emploi. A tout le moins, elle n'inspire pas le droit du travail. Ils savent aussi que l'effectivité des droits collectifs de travail a tendance à être proportionnelle à la sécurité de l'emploi. Il ne faut donc pas être surpris que les modifications législatives, réglementaires et économistes de la fonction publique alimentent des résistances et des renoncements qui se renouvellent à mesure des réformes.

A. Les résistances

Rien n'y fait, la formation des chefs de services aux techniques du « management du changement et aux stratégies contre la résistance au changement » ne parviennent pas à diffuser « l'ordre libéral » au sein de l'administration. Les résistances dont il s'agit ne sont que des oppositions à certaines réformes et expriment une confrontation entre l'idéologie statutaire et l'idéologie non statutaire et entrepreneuriale, une « *idéologie non assumée* »²⁵.

L'idée statutaire atteint le sommet de son rayonnement en 1983-1986. Son promoteur, M. Anicet Le Pors, est aujourd'hui le contempteur des modifications statutaires. Chaque loi de fonction publique est accompagnée de critiques diffusées ensuite dans le secteur public par les organisations syndicales. Par exemple, en 2007²⁶, il écrit que « *Le président de la République de l'époque a appelé à une véritable « révolution culturelle » dans la fonction publique. La démarche générale consistait à faire prévaloir le contrat sur la loi, le métier sur la fonction et la performance individuelle sur l'efficacité sociale collective. Mais l'aggravation de la crise financière en 2008 a révélé le rôle d'« amortisseur social » du service public et fait obstacle à l'aboutissement de cette politique.* » D'une manière plus générale, il ajoute qu'« *Aujourd'hui, dans un contexte de crise, j'observe un affaiblissement de la conscience du service de l'intérêt général*

²⁵ Didier Jean-Pierre, Une fonction publique sans fonctionnaires ?, *JCP A* 2011, n° 2170

²⁶ www.fonction-publique.gouv.fr/interview-anicet-pors

au profit d'une idéologie managériale réductrice.» Il considère²⁷, et derrière lui de nombreux fonctionnaires aussi, que certaines des « *modifications du statut sont justifiées par l'évolution des fonctions publiques et de leur environnement, d'autres en revanche, sont de véritables dénaturations qui traduisent le fait que, les attaques frontales du statut ayant échoué, a progressé un véritable « mitage » du statut susceptible d'en affecter progressivement la nature* ».

Certains choix politiques semblent conforter cette idée statutaire de la condition des agents publics. L'évolution des régimes juridiques de la condition des agents contractuels de droit public, dont la loi *Sauvadet* de 2012, est de celle-là. Elle semble exemplifier ce ressac de la convergence du droit de la fonction publique et du droit du travail. Les dispositifs réglementaires les concernant enflent de règles destinées à sécuriser leur situation. L'augmentation des hypothèses de recours aux agents en CDI dans les administrations, les normes réglementaires et jurisprudentielles de reclassement des agents contractuels dont l'emploi est supprimé ou occupé par un fonctionnaire, les règles de participation à la gestion des personnels, d'autres règles encore, font de la fonction publique contractuelle un ensemble social de « fonctionnaires contractuels ». Il n'en demeure pas moins que cette évolution peut aussi être interprétée comme un affaiblissement du fonctionnariat au profit d'une fonction publique contractuelle donc plus flexible. Elle chercherait à magnifier le statut de l'agent non titulaire pour mieux déstabiliser celui du titulaire²⁸. Les appels au foyer vivant de la tradition statutaire sont nombreux et dénoncent le travail de sape de la formule légale et réglementaire de la fonction publique.

La réduction des effectifs, autre marronnier des campagnes électorales, est à la peine. Si l'État parvient certaines années à maintenir stable le nombre de ses personnels, il n'en est pas de même pour la fonction publique hospitalière et surtout territoriale dans la mesure où cette dernière reçoit de nouvelles compétences dans le cadre des politiques décentralisatrices. La

²⁷ A. Le Pors, *Les 30 ans du statut général des fonctionnaires de l'État et des collectivités territoriales. Et après ?* dans J. Mekhantar (dir.), *Les trente ans du statut général des fonctionnaires de l'État et des collectivités territoriales*, MA Editions-Eska 2017, p. 19

²⁸ A. Taillefait, *Réflexions sur la loyauté des relations contractuelles entre l'administration et son agent public*, dans Sylvain Niquège (dir.), *Les figures de la loyauté en droit public*, éd. Mare & Martin, 2017, p. 285

question est aussi de savoir s'il est possible de réformer la fonction publique uniquement dans une perspective de réduction des coûts avec pour modèle un droit du travail dont les protections sont remises en cause. Les missions et les effectifs sont des questions liées. Le maintien comme la réduction des effectifs ne sont pas des buts en soi²⁹.

La « rénovation » du dialogue social dans la fonction publique, notamment depuis 2010, peut être une occasion de coconstruire une réforme avec les personnels. Il permet, à n'en pas douter, de penser et disputer l'évolution du régime des personnels de l'administration vers davantage de contractualisation et d'individualisation. Au reste, le dialogue social ne peut pas être un moment d'explication d'une réforme retenue. Il s'ensuit que pour l'heure ces temps de concertation restent des temps d'opposition sur les principes, d'éventuels accords sur certains détails, lesquels n'en sont pas pour les agents concernés.

Un autre facteur de résistance est davantage sociologique. Il est glané par le professeur auprès de ses étudiants.

La situation dégradée de l'emploi alimente la résistance à l'affaiblissement statutaire. Il existe une crainte du chômage même chez les étudiants diplômés. Leur investissement a été fort et encouragé par les pouvoirs publics. La compétition scolaire est exacerbée en considération de l'idée que tout se joue à l'école. Ces jeunes diplômés se tournent vers la fonction publique pour obtenir un emploi. L'afflux est important et la sélectivité des concours tout autant, d'où une part non négligeable de surdiplômés pour occuper les postes du bas de la hiérarchie administrative. Ces jeunes ont troqué leur diplôme contre une protection. Si cette dernière est par la suite remise en cause, la coalescence de leurs intérêts avec ceux de leurs aînés de la fonction publique est assez simple à obtenir. Un projet de réforme structurelle de l'État et de la fonction publique est ressenti comme une attaque intolérable à un statut chèrement acquis. Faire du statut un repoussoir semble dans ces conditions un objectif assez vain.

²⁹ A. Taillefait, La loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté et le droit de la fonction publique, *AJFP* n°4/2017. 195

B. Les renoncements

M. Marcel Pochard, ancien directeur général de l'administration et de la fonction publique, estime que les lois de fonction publique depuis 2005 ont réalisé peu de choses dans la mesure où elles n'ont pas remanié ou remis en cause les principes du système de la carrière retenus par le statut général de 1946³⁰. Envisagée de la sorte, dans son noyau primordial, la fonction publique française demeure, cependant que la tâche des directions du personnel est compliquée par des choix « stop and go ». Que ce soit pour le regretter ou pour s'en féliciter, ces lois ont seulement entamé les racines statutaires. Toutefois, des considérations qui précèdent l'ont suggéré, le management des ressources humaines dans les administrations plus sûrement en ronge certaines d'entre elles. Cela devient de plus en plus dicible au fur et à mesure que les services l'intériorisent. Mais il faut bien remarquer que, sous l'angle juridique, des réformes ont été retardées, d'autres ont été abrogées ou ont avorté. Elles expriment l'arrière-fond résistant du socle statutaire.

Au sein de la fonction publique en premier lieu des réformes sont retardées telles la réforme de l'évaluation des agents publics : le décret de 1959 sur la notation des fonctionnaires s'est appliqué jusqu'en 2002 avant qu'à grand peine le principe de la notation devienne en droit l'exception et l'entretien professionnel le principe. D'autres réformes apparaissent ou disparaissent au gré des résultats électoraux comme « le jour de carence ». Reportées, parfois les réformes sont aussi abrogées comme les dispositifs d'incitation aux départs de la fonction publique ou encore la procédure de réorientation professionnelle. Dans certaines administrations, l'aptitude à la résistance est plus forte. A l'éducation nationale par exemple, l'évaluation des enseignants par leur chef d'établissement a été généralisée avant d'être supprimée ; abrogation opérant un retour à la double notation chef d'établissement/inspecteur. Des réformes enfin ont avorté comme le contrat d'affectation sur emploi proposé par le Conseil d'État ou la généralisation

³⁰ M. Pochard, *L'idéologie statutaire : les résistances à l'esprit de réforme*, dans Ch. Fortier, *Le statut général des fonctionnaires : trente ans, et après ?*, Dalloz, coll. « Thèmes, actes, commentaires », 2014, p. 18

du concours sur réserve à toute la fonction publique avancé par le rapport Silicani³¹.

Ces réformes, outre qu'elles dissimulent souvent une antinomie entre la règle et son usage, sont abandonnées ou sont partie remise. D'un point de vue prospectif, il reste quelques vraisemblances dans les évolutions à venir.

C. Les vraisemblances

Nous pouvons entrevoir avec quelque plausibilité que la question des effectifs de fonctionnaires est et sera encore une question en cours d'élucidation. Elle est impliquée par les « automatismes budgétaires » de l'Union européenne, en particulier par le dispositif de réalisation des 3% de déficit public national par rapport au PIB. Elle est portée par une ambiance mondialisée de condamnation ou d'évitement de l'impôt. Elle est alimentée par des crispations et des désinformations³².

Un trait commun des politiques sociales aujourd'hui est d'imputer aux avantages liés à l'emploi (travail à temps plein, emplois publics à vie, salaires et traitements décents, limitation et protection contre l'éviction par l'employeur, absence de « jour de carence »³³, etc.) la difficulté ou l'impossibilité de certains travailleurs à trouver un emploi. Les majorités gouvernementales qui se succèdent depuis les années 2000 ne parviennent pas à convaincre que seul le secteur privé est créateur d'emplois et qu'un emploi dans la fonction publique n'est pas en définitive un véritable emploi, en tous les cas un emploi dont aurait besoin une économie globalisée. Etant à la peine dans cette démonstration, ces majorités électorales se conjuguent pour accréditer la représentation démoralisante d'une paralysie qui gagne. Une paralysie qu'il est tentant et commode d'expliquer par l'ancienneté et

³¹ A. Taillefait, *La fonction publique territoriale*, dans M. Bonnard (coord.), *Les collectivités territoriales en France*, Doc. Franç., coll. « Les notices », 2009, notice n°18, p. 193

³² V. Agnès Verdier-Molinié, *Les fonctionnaires contre l'État*, Albin Michel 2011

³³ Le « jour de carence », qui devrait être réintroduit dans la condition des agents par le gouvernement d'Edouard Philippe est emblématique d'une représentation politique du fonctionariat teintée de dénigrement. Il n'est pas payé en cas d'absence pour maladie. Il est censé freiner les absences abusives du service. Cependant, aucune enquête n'est réalisée pour déterminer les raisons qui motivent ces « arrêts maladie » et peu d'informations sont données sur la suppression des jours de carence dans les conventions collectives de travail dans les entreprises.

par l'enfermement dans des modèles dépassés. La crédibilité de cette démarche souffre de vices de conception. Une des causes de l'absence de réformes plus amples de la fonction publique française ne tient pas au conservatisme des agents publics mais à la faiblesse de la légitimité des gouvernants. En France, à la différence de l'Italie par exemple, les fonctionnaires ont une image positive dans l'opinion. Il reste à nos collègues sociologues à étudier l'influence chez les agents publics de la décroissance dans les possibilités de l'action publique et son désinvestissement intellectuel.

A n'en pas douter, la volonté de puiser dans le management des entreprises les voies de la modernisation des administrations publiques va persister. Par exemple, MM. Éric Woerth et André Santini expliquaient en 2009³⁴ que la réforme de la fonction publique devait modifier en profondeur le mode de fonctionnement de l'administration, le recrutement des agents jusqu'à la gestion de leurs parcours, en accord avec les syndicats. *« Désormais, au-delà des statuts et des dossiers, l'État employeur veut gérer des hommes »*. L'individualisation des rapports professionnels au sein de la fonction publique est devenue un processus doté d'une cohérence de mieux en mieux sensible. L'horizon de ce mode de domination est parfaitement dessiné par la sociologue Danièle Linhart, ce qui souligne la congruence avec le management des entreprises. Ses enquêtes démontrent que les managers *« sont en réalité convaincus de ne pas avoir les « bon salariés », ceux qu'ils estiment adaptés à l'environnement concurrentiel : ils savent qu'ils emploient des salariés pour qui le travail représente une activité qui non seulement leur permet de gagner leur vie mais qui les implique, car ils veulent s'y reconnaître. Ce n'est pas cela dont veulent les managers, ils veulent en effet des militants inconditionnels, des salariés qui acceptent de confondre leurs valeurs avec les intérêts de leur entreprise, des salariés qui renoncent à marquer leur travail de leur propre empreinte, qui consentent à être les relais fiables de la rationalité économique choisie par leur direction, quelle qu'elle soit »*.

³⁴ *Le Monde*, 27 mai 2009, supplément « Les cahiers de la compétitivité, spécial carrières publiques »

Les enquêtes menées cette fois par des spécialistes de la gestion publique, par exemple par E. Abord de Chatillon et C. Desmarais³⁵, mettent au jour à tout le moins deux choses. D'une part, le management public est également centré sur la réalisation d'objectifs, mais avec moins de pression et plus de complexité que dans le secteur privé. D'autre part, « *si le Nouveau management public ne produit pas en soi de l'épuisement professionnel, il participe du phénomène de dégradation des conditions de travail. Le NPM agit sur le burnout par l'intermédiaire de la charge de travail et de l'augmentation du climat de violences psychologiques* ». Les chercheurs montrent que l'atomisation des agents au sein des services fait qu'« *Il apparaît que les réformes du Nouveau Management Public sont associées à une réduction de la motivation au service public* ».

Pourquoi ne parvient-on pas à convaincre de la toute puissance de ce modèle entrepreneurial ? Pour de nombreuses raisons, dont la tradition française depuis le XII^e siècle, peu portée à une vision libérale de la société et de l'individu. L'État est considéré depuis plusieurs siècles comme le gardien et le contrôleur de l'intérêt général. Cela n'empêche pas que des simplifications statutaires soient périodiquement proposées pour « fluidifier » et « flexibiliser » la « gestion des ressources publiques humaines »³⁶. En septembre 2017, le ministre des comptes publics, dont dépend à nouveau la fonction publique, a proposé de ne plus appliquer le principe d'unité aux questions indiciaires des traitements des fonctionnaires. Cette déliaison du niveau des traitements entre les versants de la fonction publique, selon le gouvernement, permettrait aux collectivités territoriales de répercuter sur leurs masses salariales les conséquences de leur contribution au redressement des finances publiques nationales.

Ces ajustements techniques ne dissimulent pas de grands changements à venir dans les services publics. L'advenue de la fonction publique est bouleversée par le rôle joué par les technologies numériques et les urgences environnementales. La révolution algorithmique reconditionne le savoir-faire des services, leurs relations internes et avec les citoyens et les usagers.

³⁵ E. Abord de Chatillon et C. Desmarais, Le nouveau management public est-il pathogène ?, revue *Management international*, vol. 16, n° 3, printemps 2012. Leur enquête a été menée auprès de plus de mille agents d'une collectivité territoriale.

³⁶ V. Antony Taillefait, Vers une gestion rénovée des carrières des fonctionnaires ?, à paraître *RFDA* 2018

Les questions environnementales débouchent déjà sur la manifestation de besoins de services publics nouveaux ; services jusqu'à présent sans offres solvables apportées par les initiatives et intérêts privés. D'une façon plus globale, le sentiment d'insécurité lié aux transformations des conditions de travail, à la surinformation sur les attentats, à la fragilité de notre habitat écologique, à l'angoisse du déclassement social, aux individus inquiets de ne pas être reconnus, notamment sur les réseaux sociaux, offre la sourde impression d'un basculement qui n'épargne pas les fonctions publiques.

Un chercheur ne peut se résigner à avaliser l'image d'une imitation inéluctable de l'entreprise par les gestionnaires de la fonction publique, de sous-estimer les retournements et de négliger les résistances aux transformations en cours. Comme les variables de cette évolution sont en constante interaction, il est difficile d'en préciser le sens.

La réforme de la fonction publique décidée par le législateur, surtout depuis 2005, doit donc être entendue pour ce qu'elle se défend d'être : une catégorie qui fait croire. Elle fait croire que le statut de la fonction publique est un composé stable voire immuable de règles conservatrices. Elle fait croire que la réforme véritable de la fonction publique doit être une promesse oraculaire laissant supposer que les soubassements historiques et culturels d'un système de fonction publique n'ont plus aucun effet d'onde. Bref que le présent de la fonction publique devrait être expurgé de ces racines par exemple par un alignement sur les réformes en cours du droit du travail.

Gageons que le remaniement tectonique annoncé par les gouvernements successifs ne va pas désorienter la fonction publique française grâce à la création, jusque tout près de nous, du Conseil d'orientation de la fonction publique³⁷ ...

³⁷ Le conseil d'orientation institué par l'article 4 du D. n° 2016-1804, 22 déc. 2016, placé auprès du directeur général de l'administration et de la fonction publique, a été installé le 26 avr. 2017.