

Mercredi 3 juin 2015
(17h-30 - 19h30)

Conseil d'État

Salle d'Assemblée générale

Les agents de l'État : missions, valeurs, effectifs

DOSSIER DU PARTICIPANT

Le modérateur :

■ Jacky Richard

Président adjoint et rapporteur général de la section du rapport et des études du Conseil d'État

Les intervenants :

■ Jean-Marc Canon,

Secrétaire général de l'Union générale des fédérations de fonctionnaires-CGT

■ Marie-Anne Lévêque,

Directrice générale de l'administration et de la fonction publique

■ Emmanuelle Marc,

Professeur de droit public à l'université Montpellier I

Présentation du cycle *Où va l'État ?*

Le 5^{ème} cycle de conférences du Conseil d'État¹ porte sur l'avenir de l'État à la lumière des défis auxquels il doit faire face avec, notamment, les développements de l'Union européenne, l'impact des nouvelles technologies de l'information et de la communication, et l'accélération de ce qu'il est convenu d'appeler la globalisation. Les transformations des réalités sociales continuent de jouer un rôle majeur dans les attentes que nos concitoyens placent en l'État : aspirations à une élévation du niveau de formation et à une meilleure couverture de l'offre de soins et de la protection sociale, vieillissement de la population, recherche d'emploi et de qualification, situation des flux migratoires, enjeux liés à la qualité de l'environnement, au développement durable et à l'aménagement de l'espace urbain et rural.

Ces évolutions, largement inéluctables, amènent à repenser le rôle de l'État et ses fonctions fondamentales. L'interrogation contenue dans l'intitulé même de ce cycle « Où va l'État ? » reflète les incertitudes nées de mutations tellement rapides qu'elles remettent parfois en cause les fondements mêmes des catégories philosophiques et juridiques utilisées habituellement pour décrire le rôle de l'État.

Il ne s'agit pourtant nullement de se borner à dresser un tableau des facteurs d'affaiblissement de l'État dans sa vision traditionnelle. Il s'agit au contraire pour le Conseil d'État de s'interroger sur les moyens de faire face à ces nouveaux défis afin que l'État continue d'assumer ses missions fondamentales, plus nécessaires que jamais. L'État reste en effet l'ultime garant de l'intérêt général et de la cohésion sociale pour nos concitoyens dans un monde en manque de repères.

L'objectif du cycle est aussi de porter un regard critique sur les nombreuses tentatives faites pour réformer l'État, d'en dresser un bilan, de mesurer ce qui a été accompli et, surtout, le chemin qui reste à faire pour rénover les outils traditionnels de la puissance publique.

Cette indispensable modernisation de l'État doit bien entendu se faire sans occulter l'impératif d'une meilleure sélectivité et d'un

¹

- Cycle de conférences sur la régulation financière 2009-2010.
- Cycle de conférences en droit européen des droits de l'homme 2010-2011.
- Cycle de conférences sur la démocratie environnementale 2010-2011.
- Cycle de conférences relatif aux enjeux juridiques de l'environnement 2012-2013.

meilleur contrôle de la dépense publique, afin d'honorer nos engagements européens et de préserver notre souveraineté budgétaire.

C'est dans cet esprit que le cycle proposé par le Conseil d'État – et qui ne comportera pas moins d'une quinzaine de conférences – commence par une première série traitant de la philosophie politique de l'État, des problématiques fondamentales sur la constitution de l'État et des facteurs de son évolution historique et juridique. On ne peut s'interroger en effet avec pertinence sur les évolutions souhaitables de l'État sans commencer par les mettre en perspective en revisitant ses fondements traditionnels. Cet examen portera aussi bien sur les missions régaliennes de l'État que sur ses modes d'intervention dans la sphère économique et sociale à la lumière des bouleversements introduits par la mondialisation.

En 2013-2014, la première série de conférences a proposé les thèmes suivants :

- L'État, expression de la Nation : un objet de philosophie politique et une construction historique.
- L'État de droit : constitution par le droit et production du droit.
- L'État peut-il survivre à la mondialisation ?
- L'État dans l'Europe des États.
- L'État sous la pression de la société civile ?
- L'État et les monopoles régaliens : défense, diplomatie, justice, police, fiscalité.
- L'État providence a-t-il vécu ?
- Le sens et la raison d'État : quelle actualité ?

La seconde série de conférences, quant à elle, traite, depuis le dernier trimestre 2014, des thèmes relatifs au fonctionnement et aux moyens de l'État : l'administration territoriale ; les missions, les coûts, les agents de l'État ; les relations avec le monde économique. Le cycle se clôturera sur le thème de la réforme de l'État.

Présentation de la conférence

La douzième conférence du cycle « Où va l'État », consacrée aux agents de l'État, est sous-titrée « Missions, valeurs, effectifs ». Succédant aux séances intitulées « L'État : quels coûts pour quelles missions ? », « L'administration territoriale : État central, pouvoirs locaux », « L'État et les entrepreneurs » ou encore « Le sens et la raison d'État : quelle actualité ? », cette conférence se doit de dépasser de simples considérations sur le droit de la fonction publique et d'illustrer, à sa manière, les permanences et les évolutions de l'État – ce dont ce cycle, depuis son commencement en octobre 2013, s'efforce de rendre compte.

La matière est vaste et le sujet est lourd. Il y a tout d'abord le poids des effectifs (2,4 millions de personnes physiques ; 2,3 millions d'emplois équivalents temps plein – ETP), soit près de la moitié de la fonction publique (5,4 millions de personnes physiques)² et plus de 10% de l'emploi total du pays.

Il y a ensuite le poids des perceptions traditionnelles et de l'ambivalence qui les caractérise : les fonctionnaires et agents de l'État sont, à la fois, respectés et enviés d'une part, jalouxés et décriés d'autre part. Ce regard sur les fonctionnaires est parfois caricatural mais a toujours un impact dans la perception des évolutions actuelles : trop lentes pour les uns, les fonctionnaires étant irréductiblement attachés à leurs « privilèges » ; salutaires pour les autres lorsqu'elles confortent le statut de la fonction publique, jugé indispensable à l'exercice par l'État de ses missions fondamentales.

Il y a enfin le poids des enjeux liés à l'utilité des fonctionnaires, à la qualité du service qu'ils rendent, à leurs compétences et leur professionnalisme.

Ces derniers enjeux sont centraux pour notre sujet :

- les missions de l'État, telles qu'elles ont été décrites lors des précédentes séances du cycle, font-elles l'objet d'une définition suffisamment précise dans un contexte institutionnel, technologique, européen et mondial très évolutif, pour que les agents de l'État exercent au mieux leur métier ? Cette question est indissociable de celle du bon niveau de l'emploi public à l'aune de nos ressources budgétaires.

- comment passer d'une fonction publique de l'État cloisonnée, peu personnalisée, à une fonction publique plus attractive et plus performante ? En d'autres termes, la gestion

² DGAFP, *Faits et chiffres*, 2014 – données au 31 décembre 2012.

statutaire des agents de l'État est-elle compatible avec une gestion optimale de la ressource humaine ?

- les valeurs de service public sont-elles irréductiblement attachées à la situation statutaire et réglementaire du fonctionnaire ? Existe-t-il des valeurs spécifiques aux agents de l'État ? Quelles sont les convergences possibles entre le droit du travail et le droit de la fonction publique ?

I. LES AGENTS DE L'ÉTAT EN 2015 : QUELLES MISSIONS ? QUELS EFFECTIFS ?

I.1 Les nécessaires clarifications des missions de l'État et donc de celles de ses agents

Un double mouvement est à l'œuvre depuis plusieurs années au sein de l'État, qui nécessite une clarification et une redéfinition des missions de ses agents. Les précédentes séances du cycle ont montré que ce qu'il est convenu d'appeler la mondialisation, d'une part, et la décentralisation, d'autre part, avaient puissamment modifié les missions de l'État tant au niveau de sa gouvernance centrale que de ses services déconcentrés et opérateurs. Ces mutations, qui frappent de plein fouet l'État et ses agents, obéissent à des temporalités différentes et ont des effets rarement coordonnés et anticipés.

L'ouverture de l'économie sur le monde et la mise en place du marché unique européen ont conduit à la prise en compte de la dimension supranationale de nombreuses politiques publiques (transports, énergie, télécommunications, immigration, santé, éducation...). Les difficultés liées au déficit structurel de nos comptes publics, la crise financière et bancaire de 2008, la faible croissance insuffisamment créatrice d'emplois et la montée des risques géopolitiques, ont conduit à réévaluer les vertus de l'action protectrice et régulatrice de l'État. L'évidente actualité du caractère essentiel des missions fondamentales de l'État a conforté les agents de l'État en charge de ces politiques. Les citoyens sont, dans un contexte d'insécurité, demandeurs de « plus d'État » afin que la prévention et la gestion des crises soient efficacement assurées.

Dans le même temps, le mouvement de décentralisation engagé en 1982, amplifié en 2003 par son acte II³, a conduit à transférer quelque 150 000 agents de l'État dans les cadres territoriaux. C'est la conséquence directe des transferts de nombreuses politiques publiques (permis de construire et droit du sol,

³ Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République ; loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

fonctionnement des collèges et des lycées, carte des formations initiale et continue, formation professionnelle et apprentissage, prise en charge du RSA, de l'allocation personnalisée d'autonomie et de l'allocation adulte handicapé...).

L'organisation territoriale de l'État, qui s'en trouve fortement déstabilisée, peine à trouver un nouvel équilibre. De plus, l'acte III de la décentralisation⁴, caractérisé par l'affirmation des régions, dont le nombre a été réduit, et par la montée en puissance des métropoles, accentue les incertitudes sur le rôle de l'État territorial. Il est significatif que la réforme de l'administration territoriale de l'État (REATE)⁵ n'ait jamais trouvé aucune traduction en matière de gestion de personnel de l'État. Dans les directions territoriales, qu'elles soient départementales ou régionales, travaillent ensemble des agents relevant de corps différents rattachés à des ministères différents, sur des missions identiques ou proches. Les régimes indemnitaires et les gestions de carrières restent distincts et parfois disparates, ce qui suscite des incompréhensions chez les agents, et des effets pervers contrariant les gains attendus des mutualisations et économies d'échelle.

Une remise à plat des missions est nécessaire pour que les agents de l'État comprennent le cap et le sens de l'action publique⁶. Elle doit s'appuyer sur des évaluations des politiques publiques à partir desquelles il est possible de déterminer, sur des bases objectives, le bon niveau de l'emploi public.

I.2 Les effectifs de la fonction publique de l'État en réduction ou redéploiement constants depuis 2002

Depuis une dizaine d'année, un reflux inédit des effectifs de la fonction publique d'État (FPE)⁷

⁴ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles ; loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral ; projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République.

⁵ Réforme engagée dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, qui se traduit notamment par le décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles et par le décret n° 2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements.

⁶ B. Pêcheur, Rapport à M. le Premier ministre sur la fonction publique, La Documentation française, 2013, p. 4.

⁷ Au 31 décembre 2012, la fonction publique de l'État rémunère, hors bénéficiaires de contrats aidés, 2,373 millions d'agents : 81,0 % appartiennent à des ministères et 19,0 % à des établissements publics nationaux à caractère administratif. La FPE emploie également 68 700 bénéficiaires de contrats aidés fin 2012 essentiellement

s'est produit. Sur la période 2002-2012 (les dix dernières années pour lesquelles sont disponibles des données statistiques fiables et homogènes⁸), la diminution est de 10,3 %, soit - 1,1 % en moyenne par an.

Cette évolution doit être resituée dans le cadre plus général de l'ensemble de l'emploi public et de l'emploi global. Entre fin 2002 et fin 2012, l'emploi public a progressé de 6,7 %, soit + 0,7 % en moyenne par an. Dans le même temps, l'emploi total, public et privé n'augmentait que de 3,2 %, soit 0,3 % en moyenne par an⁹. Sur la période, la croissance de l'emploi public repose sur celle de la fonction publique territoriale, alimentée en partie, mais en partie seulement, par les transferts de personnels entre la fonction publique de l'État (FPE) et la fonction publique territoriale (FPT) dans le cadre de la deuxième vague de décentralisation : + 31,5 %, soit + 2,8 % en moyenne par an. En neutralisant l'effet des transferts de personnels¹⁰, les évolutions restent les mêmes, mais sont moins marquées dans la FPE et la FPT. Les effectifs de la FPE hors transferts ont baissé en moyenne de 0,5 % par an alors que ceux de la FPT ont progressé en moyenne de 2,0 % par an.

Sur la même période, un phénomène très remarquable caractérise la fonction publique de l'État : les effectifs des établissements publics administratifs ont augmenté en moyenne de 8,1 % par an, alors que ceux des ministères *stricto sensu* ont baissé en moyenne de 2,4 % par an. Ce phénomène « d'agencification » de l'État a été précisément étudié dans l'étude annuelle 2012 du Conseil d'État¹¹.

Sur la période 2002-2012, les évolutions annuelles moyennes des effectifs par ministère sont très contrastées. Les effectifs reculent dans la majorité des ministères, notamment celui du travail, de l'emploi et de la santé (- 5,2 % en moyenne par an), de l'écologie, du

dans les Établissements publics locaux d'enseignement (93 %) (DGAFP, *Faits et chiffres*, 2014).

⁸ telles qu'elles figurent aux différents rapports annuels sur l'état de la fonction publique et notamment celui de 2014 qui livre ses analyses sur la base de l'exploitation des derniers fichiers de paye disponibles pour l'exploitation statistique globale, c'est-à-dire ceux arrêtés au 31 décembre 2012 (Cf. DGAFP : O. Dorothée et E. Baradji, « L'emploi dans les trois versants de la fonction publique en 2012 », *Statistiques et recherches sur la fonction publique*, Point stat n°15, DGAFP, juillet 2014).

⁹ Au total, en dix ans la part de l'emploi public dans l'emploi total a progressé de 0,7 point passant de 19,3 % à 20,0 %.

¹⁰ Selon la Direction générale des collectivités locales (DGCL), environ 135 000 personnes physiques ont été transférées de 2006 à 2010 de l'État (ministère de l'Éducation nationale et ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer) vers la fonction publique territoriale. Pour le ministère de l'Éducation nationale, les transferts concernent environ 90 000 personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS).

¹¹ *Les agences : une nouvelle gestion publique ?*, La documentation Française, septembre 2012

développement durable, des transports et du logement (- 4,8 %), de la défense (- 3,9 %), ainsi que dans les ministères de l'enseignement (- 3,1 %), de la culture et de la communication (- 2,8 %), et dans les ministères économique et financier (- 2,2 %). Cependant, ils augmentent dans le cadre des missions de sécurité, à l'intérieur (+ 3,4 %) et à la justice (+ 1,3 %).

Sur la période récente, l'ensemble de la FPE perd 25 500 emplois en 2012 après 59 200 en 2011. Cette diminution s'est inscrite dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) avec notamment le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux, mais dans un contexte de baisse des départs à la retraite en 2012.

À partir de 2012 - 2013, l'effet des créations d'emploi en faveur de l'éducation nationale n'a pas d'effet tangible en raison du délai nécessaire au recrutement des enseignants. Les années suivantes, l'effet est plus sensible mais avec un temps de réponse différé dans le temps¹².

Politique budgétaire et politique de l'emploi public

La politique budgétaire s'invite dans la définition des enjeux d'emploi public. En effet, la rémunération des agents de l'État représente plus de 40 % des dépenses des ministères : compte tenu de ce poids, la modération de la progression de la masse salariale constitue un élément fort de la maîtrise des dépenses publiques¹³.

Des efforts importants avaient déjà été engagés à partir de 2001 pour limiter la progression de l'un des déterminants de la masse salariale : la valeur du point d'indice de la fonction. Cette tendance se poursuit.

Le budget triennal 2015 – 2017 repose ainsi sur une évolution de la masse salariale limitée à 0,6 % en 2015, et 0,3 % par an en moyenne sur la période 2015-2017, progression largement inférieure à l'inflation prévisionnelle estimée à 1,35% par an en moyenne sur la période. Au total, l'incidence sera de près de 5 Md€ entre 2015 et 2017 par rapport à l'évolution spontanée des dépenses¹⁴.

Tout l'enjeu de la réforme de l'État consiste donc à rendre convergentes l'évolution des missions de l'État, sous le double effet de la

¹² DGAFP : O. Dorothée et E. Baradji, « L'emploi dans les trois versants de la fonction publique en 2012 », *Statistiques et recherches sur la fonction publique*, Point stat n°15, DGAFP, juillet 2014.

¹³ Projet de loi de finances pour 2015, exposé général des motifs.

¹⁴ *Ibid.*

mondialisation et de la décentralisation, et la politique de maîtrise des dépenses publiques. Afin de rendre pertinente la régulation des priorités de créations/suppression d'emplois publics selon les secteurs, une politique de recrutement, de mobilité et de carrière des personnels de l'État doit nécessairement accompagner ces redéploiements. Elle sera d'autant mieux conduite qu'elle disposera d'outils appropriés de gestion des ressources humaines (GRH).

II. PASSER D'UNE FONCTION PUBLIQUE DE L'ÉTAT CLOISONNÉE ET PEU PERSONNALISÉE À UNE FONCTION PUBLIQUE PLUS ATTRACTIVE ET PLUS PERFORMANTE

Les critiques des observateurs et des praticiens de la fonction publique se sont principalement concentrées sur les régimes de gestion de la fonction publique de l'État. Il est significatif que le cadre de gestion de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière ait été davantage épargné par les attaques contre le système de la carrière dans la fonction publique. La raison en est que la gestion des agents territoriaux et hospitaliers est, par nature, exercée dans le cadre d'unités de gestion disposant d'une réelle autonomie (collectivités locales, hôpital). En revanche, les régimes de gestion de la fonction publique de l'État restent encore largement centralisés alors même que les gouvernements successifs se sont efforcés de favoriser la déconcentration de la gestion des corps de fonctionnaires afin d'accroître l'implication des responsables de service. En moins de vingt ans, pas moins de trois avis demandés au Conseil d'État par le Gouvernement¹⁵ ont permis de définir les voies de la déconcentration de la gestion des corps des agents de l'État au regard du principe d'égalité de traitement des agents appartenant à un même corps. Le mouvement est particulièrement lent. La mise en place de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) a eu, à cet égard, un effet centralisateur notable. Si, depuis le début des années 2000, de réels progrès ont été faits en matière de réduction du nombre de corps et de responsabilisation des chefs de service, le système de gestion de la fonction publique de l'État reste encore largement insatisfaisant.

¹⁵ Avis du 7 juin 1990 ; avis du 30 mai 1996 et, en dernier lieu, avis des 28 et 29 mai 2009.

II.1 Le *statu quo* n'est pas possible

Le rapport public de 2003 du Conseil d'État¹⁶ a fonctionné comme une sorte de révélateur des difficultés grandissantes de la fonction publique à partir des années 1970. Celles-ci ont été progressivement identifiées par les praticiens. L'analyse globale n'était pas évidente car si la construction du cadre statutaire d'une fonction publique unitaire et nationale, entre 1983 et 1986, a eu, dans un contexte de décentralisation, des effets très positifs, elle a occulté la faiblesse de la dimension GRH de la fonction publique de l'État au moment où celle-ci allait être concernée par de profondes mutations.

On ne peut s'empêcher de se demander pourquoi les nombreux réformateurs¹⁷ qui, depuis la fin des années 1980, se sont attelés à la réforme de la gestion dans la fonction publique et plus particulièrement à celle des agents de l'État, n'ont pu aboutir à ce que soit mis un terme au décalage entre la gestion statutaire des carrières et la gestion des ressources humaines.

Le rapport du Conseil d'État de 2003 proposait déjà des éléments de diagnostic :

- une organisation centralisée et étroitement ministérielle (quand ce n'est pas « directionnelle ») du pouvoir de gestion diluant les responsabilités ;
- une pratique coutumière éloignée des textes qui reposent pourtant sur la claire et efficace distinction du grade et de l'emploi ;
- l'existence d'un trop grand nombre de corps aux missions étroitement circonscrites, même si sur la dernière période un gros effort de réduction a été fait¹⁸.

Aujourd'hui, le constat est fait que « *le statu quo n'est pas possible* » – ainsi que l'écrit Bernard Pêcheur¹⁹ dans son rapport de 2013. Si le rapport a conforté la pertinence d'une fonction publique de carrière, il rappelle, avec sévérité, que la gestion des fonctionnaires de l'État reste marquée par des « *insuffisances structurelles (centralisation et gestion trop uniforme)* ».

¹⁶ Rapport public 2003, « Perspectives pour la fonction publique » La documentation française.

¹⁷ On pense à Dominique Le Vert, Serge Vallemont, Bernard Pêcheur, Marcel Pochard, Gilbert Santel, Jean-Ludovic Silicani, Jean-Pierre Weiss, et tant d'autres.

¹⁸ Plus de 1 000 corps étaient dénombrés au début des années 2000 ; on en compte actuellement 342 (source : rapport Pêcheur, octobre 2013, page 30).

¹⁹ Rapport sur l'avenir de la fonction publique remis par Bernard Pêcheur au Premier ministre le 4 novembre 2013, p. 3, La documentation Française.

II.2 La stratégie des « petits pas » plutôt que celle du « grand soir »

Si la période 2007-2012 n'a pas vu le « grand soir » de la refonte complète du statut général un moment annoncée²⁰ et préparée par le « *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique* »²¹, les nombreuses retouches de la loi du 13 juillet 1983²² portant droits et obligations des fonctionnaires, vont bien dans le sens de la reconnaissance de la dimension GRH dans la gestion des agents de l'État. Les trois dernières lois modifiant la loi du 13 juillet 1983, celle du 3 août 2009, celle du 5 juillet 2010 et celle du 12 mars 2012 illustrent cette « stratégie des petits pas » consistant à modifier par petites touches le statut général.

Deux lois portent sur des dispositions statutaires, la troisième concerne le dialogue social.

La loi du 3 août 2009²³ consiste en une adaptation du statut général pour favoriser les restructurations profondes des administrations centrales, services déconcentrés et agences régionales de santé en favorisant la mobilité, qu'elle soit choisie ou subie, en développant le recours aux agents contractuels ainsi que le recours à l'intérim.

La loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, et à la lutte contre les discriminations, assure une stabilisation de l'emploi des agents contractuels et prévoit d'importantes mesures de lutte contre les discriminations femme-homme.

La loi du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social dans la fonction publique²⁴ a eu une autre ambition. La loi marque la fin du paritarisme et a renforcé la légitimité des acteurs du dialogue social en instituant des cycles électoraux harmonisés dans les trois versants de la fonction publique. Elle assure une meilleure représentativité et légitimité des organisations syndicales dans la fonction publique. En outre, elle encourage de

²⁰ Discours du Président de la République à l'Institut régional d'administration de Nantes du 19 septembre 2007.

²¹ Jean-Ludovic Silicani, *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique*, avril 2008, La documentation Française.

²² Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, dite loi Le Pors.

²³ Loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique.

²⁴ Loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique. Elle met en œuvre ce qu'il a été convenu d'appeler les accords de Bercy du 2 juin 2008.

nouvelles pratiques de dialogue à travers l'extension de la négociation à des sujets tels que la modernisation de la gestion des ressources humaines, le déroulement des carrières, la formation professionnelle et continue, l'action sociale et la protection sociale complémentaire, l'hygiène, la sécurité et la santé au travail, l'insertion professionnelle des personnes handicapées ou l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes.

Au plan réglementaire, il convient de noter la prise d'un décret en apparence anodin qui revêt une portée considérable. Il s'agit du **décret n° 2008-370 du 18 avril 2008 organisant les conditions d'exercice des fonctions, en position d'activité, dans les administrations de l'État**, qui a élargi au sein de la fonction publique de l'État les possibilités d'affectation des membres d'un corps, indépendamment du périmètre d'emploi des autres ministères et établissements publics, dès lors que les fonctions exercées correspondent aux missions que le statut leur donne vocation à accomplir. Ce décret permet donc une mobilité sans que le recours au détachement soit nécessaire. Attaqué au contentieux, ce décret a été validé par le Conseil d'État²⁵.

Cette disposition est très représentative de cette stratégie des petits pas qui n'a pas été remise en cause au cours des dernières années.

II.3 Le débat sur la fonction publique de métiers

À ce stade, il est utile d'évoquer la notion de fonction publique de métiers et d'aborder le débat qu'elle suscite. Il doit être précisé que ce débat ne recouvre pas l'opposition classique en droit de la fonction publique entre la fonction publique de carrière et la fonction publique d'emploi.

Absente des grands textes de la fonction publique, la notion de métier a été progressivement introduite dans les réflexions sur les pratiques de gestion. Il est intéressant de comprendre les raisons du décalage observé entre la quasi absence du concept de métier dans les textes majeurs qui structurent le droit de la fonction publique et, au contraire, sa présence de plus en plus marquée non seulement dans la réflexion prospective sur la fonction publique mais aussi dans les pratiques de gestion.

²⁵ CE, Ass 28 dec. 2009, Syndicat national du travail, de l'emploi et de la formation (SYNTEF-CFDT), n° 316 479.

Si la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière ont précocement reconnu la nécessité de mettre en évidence la notion de métier, c'est que leurs statuts prennent en compte les spécificités des collectivités territoriales ou des établissements de soins, et que les agents, par conséquent, exercent leurs missions dans le cadre de filières professionnelles très marquées par leur environnement et leur finalité.

Pour ce qui concerne la fonction publique de l'État, la démarche est plus complexe en raison du poids de l'histoire et du caractère souvent moins directement opérationnel des missions, notamment en administration centrale. La réflexion est aussi, comme on l'a vu, plus récente. **Pourtant, c'est sans doute dans ce périmètre que se joue la crédibilité de la compatibilité entre métier et statut.** L'enjeu est de taille car l'introduction du métier dans la fonction publique, notamment dans la fonction publique de l'État, est certainement la voie la plus féconde pour donner toute sa force à la **nécessaire distinction entre le grade et l'emploi** clairement affirmée à l'article 12 de la loi du 13 juillet 1983²⁶, véritable pierre angulaire du bon fonctionnement du système de fonction publique fondé sur la carrière. En effet, le corps et le grade renvoient à des notions juridiques et à un collectif d'appartenance essentiellement statutaires ; l'emploi, quant à lui, correspond aux fonctions effectivement assurées dans un contexte d'organisation du travail. Le métier permet, dès lors, de donner une dimension professionnelle à ces notions juridiques. Le terme « emploi », si polysémique, peut trouver, grâce au métier dont la définition et la réalité sont beaucoup plus ancrées dans le quotidien des tâches professionnelles, le contour et le contenu qui lui manquent souvent et que la « fonction » a bien du mal à lui donner.

La notion de métier revêt un autre avantage considérable. Elle permet de mieux rationaliser les nécessaires fusions des corps. Le trop grand nombre de corps nuit à la bonne distinction du

²⁶ « Le grade est distinct de l'emploi.

Le grade est le titre qui confère à son titulaire vocation à occuper l'un des emplois qui lui correspondent.

Toute nomination ou toute promotion dans un grade qui n'intervient pas exclusivement en vue de pourvoir à un emploi vacant et de permettre à son bénéficiaire d'exercer les fonctions correspondantes est nulle. Toutefois, le présent alinéa ne fait pas obstacle à la promotion interne d'agents qui, placés dans la position statutaire prévue à cette fin, consacrent la totalité de leur service à l'exercice d'un mandat syndical.

En cas de suppression d'emploi, le fonctionnaire est affecté dans un nouvel emploi dans les conditions prévues par les dispositions statutaires régissant la fonction publique à laquelle il appartient. »

grade et de l'emploi. Le diagnostic est largement partagé ; l'action à conduire est plus délicate à établir, mais c'est certainement du côté du métier et de la notion de filière professionnelle qui l'accompagne et dans laquelle il s'insère, qu'il convient de chercher les solutions, d'autant que cette approche a déjà profondément renouvelé la réflexion pour élargir la notion de corps à celle, plus ample, de « cadre statutaire » ou « cadre de fonctions ». La fonction publique territoriale avec ses 59 cadres d'emploi réparties sur 8 filières, dans une certaine mesure, a monté la voie.

D'ores et déjà, trois domaines illustrent cette pénétration de la notion de métier dans le champ du droit de la fonction publique :

- la **formation professionnelle** secteur dans lequel l'exigence de professionnalisation et d'adaptation est naturellement à l'œuvre²⁷, comme en témoignent les progrès dans l'ingénierie de formation, la valorisation des acquis de l'expérience (VAE) et la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle (RAEP) ;

- la **mobilité des fonctionnaires** et la **définition des itinéraires professionnels**²⁸ sont grandement facilitées par la mise au point des outils partagés que sont les répertoires des métiers. Pour les directeurs des ressources humaines (DRH) comme pour les agents et les organisations syndicales qui les représentent, la grille des métiers permet d'objectiver le débat et les tensions sur les parcours professionnels, en prenant acte de la variété des postes ;

- les répertoires de métiers donnent une plus grande densité à la **gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC)** en favorisant la connaissance des mutations des missions de service public, en identifiant les métiers sensibles, ceux qui sont en fort développement comme ceux qui sont en voie d'obsolescence.

On le voit, avec l'émergence de la notion de métier, avec la diffusion des référentiels ou répertoires, il y a tout autre chose qu'un effet de mode. Il s'agit de reconnaître que les fonctionnaires et agents publics exercent une activité professionnelle qui mobilise des savoirs et des savoir-faire précis, évolutifs, donnant lieu à apprentissage, sans qu'il soit

²⁷ Voir la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique et notamment son chapitre 1er : formation professionnelle des agents publics tout au long de la vie.

²⁸ Voir la loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique.

question de renier la fonction publique de carrière.

III. LES MISSIONS DES AGENTS DE L'ÉTAT ET LES VALEURS DE SERVICE PUBLIC FONT-ELLES DES AGENTS DE L'ÉTAT DES SALAIRES PAS COMME LES AUTRES ?

Tenter de répondre à la question « Où va l'État ? » en s'interrogeant sur les missions des agents de l'État et sur les valeurs qui les animent, conduit à revisiter ces valeurs, à en mesurer l'actualité, les évolutions. Il convient d'emblée de noter que ces valeurs ne sont pas spécifiques aux agents de l'État, qu'il s'agit le plus souvent de valeurs de service public qui concernent les agents des trois fonctions publiques et de leurs établissements. Certaines valeurs ou principes concernent aussi les délégataires de service publics.

III. 1 Des valeurs traditionnelles trop souvent perdues de vue, qu'il faut revivifier

Les valeurs traditionnelles du service public ont une portée et une signification différentes de celles que leur attribuent l'histoire administrative et le droit. Les principes juridiques traditionnels dégagés par le droit public constituent naturellement des valeurs mais inversement, toutes les valeurs ne procèdent pas nécessairement de principes juridiques.

Les valeurs républicaines, proclamées par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, constituent le fondement de l'action du service public et de la fonction publique. Les agents publics ont pour mission de les faire vivre, de les diffuser et de les défendre dans leur activité quotidienne. Il n'est pas inutile de les rappeler.

La liberté est au cœur du contrat social conclu entre la nation, le peuple et ses gouvernants. Cette valeur s'applique aux rapports entre les pouvoirs publics et les fonctionnaires, ces derniers ne devant pas être arbitrairement écartés de leurs fonctions en raison de leur appartenance politique. La liberté d'opinion, d'expression, le droit syndical et le droit de grève manifestent l'exercice de la liberté des fonctionnaires. Le respect des libertés est également au cœur du pacte implicite entre les fonctionnaires et les citoyens. Parce qu'il agit au nom de l'intérêt général, le fonctionnaire est amené à prendre des mesures concernant l'exercice de la liberté individuelle du citoyen dans le respect de la loi. L'actualité récente a

montré combien la liberté restait le fondement du lien démocratique.

L'égalité est une valeur essentielle pour le service public et la fonction publique. Elle s'applique tout d'abord aux fonctionnaires eux-mêmes et notamment à leur mode de recrutement en fonction exclusivement de leur talent et de leur mérite. Durant leur carrière, les fonctionnaires doivent, de plus, bénéficier d'un traitement égal de la part de l'administration dès lors qu'ils sont placés dans des situations identiques. L'égalité doit aussi permettre aux usagers de disposer d'un droit d'accès effectif au service public quel que soit leur lieu de résidence. Cette valeur est fondamentale pour guider l'action de l'État régulateur.

Deux valeurs constituent des corollaires de l'égalité. D'une part, **l'impartialité ou la neutralité** qui impose aux agents publics de ne pas faire intervenir leurs choix politiques, philosophiques ou moraux dans la relation avec l'usager. D'autre part, **la laïcité**, au cœur de l'actualité, impose aux fonctionnaires de respecter les croyances des usagers tout en préservant l'exécution du service public de toute influence religieuse.

La fraternité, habituellement moins mise en avant que la liberté et l'égalité, correspond au rôle de garant de la cohésion sociale que joue le service public dans la société. C'est en effet, notamment, de la fraternité, que découle le principe de non-discrimination.

III. 2 Des valeurs émergentes à mieux faire partager

a. Les valeurs professionnelles : efficacité, continuité, adaptabilité, continuité, probité, exemplarité, dans un contexte marqué par des attentes croissantes des citoyens

L'efficacité a, pendant longtemps, suscité une certaine défiance parmi les agents publics et les organisations syndicales. Ce malentendu semble aujourd'hui dépassé et il est admis que l'efficacité, loin de s'opposer aux autres valeurs de service public et de la fonction publique, les complète opportunément. Sur le plan des relations entre l'agent public et l'administration, l'efficacité implique que cette dernière puisse exiger du premier un comportement professionnel performant. En retour, le fonctionnaire est en droit d'attendre de l'administration qu'elle lui donne accès à la formation ou à des conditions de travail lui permettant d'améliorer ses performances. De plus, l'efficacité restera une notion abstraite si elle n'est pas complétée par une évaluation des agents et des services en fonction de critères clairement définis. L'efficacité est enfin

une exigence légitime des citoyens vis à vis des services publics et de la fonction publique.

La responsabilité. Il s'agit là d'un principe fondamental et classique de la fonction publique. Règle de droit abondamment illustrée par la jurisprudence administrative comme judiciaire, elle constitue aussi, en tant que valeur, une obligation qui impose à tout fonctionnaire de s'acquitter de son engagement au service de l'intérêt général. Elle implique donc de rendre compte de son action tant à l'autorité politique qu'aux citoyens.

La transparence compte au nombre des valeurs nouvelles qui correspondent au haut degré d'exigence démocratique d'une société évoluée. Elle a cependant posé longtemps de délicats problèmes de conciliation avec le devoir de secret professionnel qui s'impose également aux agents publics. Les grandes lois ayant instauré la transparence administrative en France²⁹ ont désormais largement diffusé cette nouvelle culture.

L'adaptabilité, dans la fonction publique, revêt une signification précise en termes de droit administratif. En tant que valeur, elle a une dimension plus large. Ni les usagers, ni les agents publics ne peuvent disposer d'un droit au maintien d'un service public dans une forme pérenne car les autorités politiques peuvent modifier le périmètre et l'organisation des services publics. L'adaptabilité passe par l'anticipation et l'innovation dont l'administration doit faire preuve afin de tenir compte des évolutions institutionnelles, technologiques et sociales.

La continuité est un principe des plus classiques du service public. Ses implications justifient que les agents soient soumis à des sujétions particulières parfois dérogeant aux règles du droit commun permettant leur mobilisation, voire leur réquisition, lorsque l'intérêt général l'exige. Elle est aussi la conséquence de la garantie de cohésion générale des services publics qui incombe aux pouvoirs publics.

La probité est la contrepartie des prérogatives exorbitantes du droit commun dont peuvent disposer les agents publics. Le degré de corruption de l'administration publique est,

²⁹ Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ; loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal ; loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ; loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique ; loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

dans un pays, l'un des indicateurs les plus pertinents de la santé de la démocratie. L'exigence d'intégrité de la part des citoyens à l'égard des fonctionnaires ne peut donc souffrir aucun compromis. En la matière, aucune situation n'est jamais définitivement acquise.

L'exemplarité s'impose d'abord et avant tout à ceux qui dirigent et encadrent l'administration. On ne peut demander aux personnels chargés de mettre en œuvre des missions de service public de faire preuve de professionnalisme si l'exemple ne vient pas d'en haut. C'est la condition pour assurer la confiance entre les citoyens et les agents publics.

b. Des valeurs humaines : le respect, l'engagement, le sens de la solidarité.

Le cadre juridique très prononcé de notre service public et de notre fonction publique a toujours entraîné une certaine défiance vis-à-vis de valeurs qui ne correspondent pas à des catégories abstraites du droit et qui renvoient au comportement concret de chaque agent. Or, dans un contexte de responsabilisation plus grande de l'administration, ces valeurs humaines fondées sur la responsabilité personnelle de chaque agent doivent prendre une place accrue.

L'engagement traduit la volonté des agents de se mettre au service de la collectivité. On attend désormais que ceux-ci déploient une implication particulièrement forte dans leur activité professionnelle. Aussi est-il de la responsabilité des employeurs publics de valoriser l'engagement des fonctionnaires dès lors qu'il dépasse le simple exercice formel des missions.

Le respect doit présider aux relations qui s'établissent entre les agents et les usagers mais aussi, entre eux, au sein de la communauté professionnelle. Le traditionnel principe d'obéissance hiérarchique qui s'applique à l'ensemble des fonctionnaires doit être concilié avec la prise en compte par le supérieur de la situation spécifique du subordonné. L'individualisation de la gestion des agents passe par l'établissement de relations humaines qui ne se limitent pas à la relation de donneur d'ordres à exécutant.

Le sens de la solidarité est l'expression renouvelée de la valeur républicaine de la fraternité et renvoie au principe de non-discrimination et de traitement équitable qui caractérise une société moderne et évoluée. Le fonctionnaire doit aussi être solidaire des personnes confrontées à la détresse. Cette approche peut aller à l'encontre d'une certaine tradition imposant aux fonctionnaires d'être

distanciés par rapport à la dimension affective des situations qu'ils ont à connaître au nom de l'égalité et de l'impartialité.

Ces considérations sur les valeurs qui habitent les agents publics montrent que ces derniers ne sont pas des salariés comme les autres. Même s'ils n'en ont pas le monopole l'exercice combiné des trois grandes catégories que sont les valeurs républicaines, professionnelles et personnelles les place dans une situation qui en fait des serviteurs du bien public et permet d'avoir une réponse, si ce n'est à la question « Où va l'État ? », au moins à celle « À quoi sert l'État ? ».

Pour autant, la présentation des valeurs qui caractérisent les agents publics et, plus particulièrement, les agents de l'État, montre combien les frontières sont brouillées. Si les valeurs républicaines gardent des caractéristiques bien établies, les valeurs professionnelles, humaines et personnelles, peuvent être reconnues aussi bien aux agents de droit public qu'aux salariés de droit privé.

III. 3 Les agents de l'État : quelles valeurs spécifiques? L'application du droit du travail aux agents publics : une convergence en marche ?

Comme on le sait, le fonctionnaire, placé dans une situation statutaire et réglementaire, est assujéti à un ensemble de droits et d'obligations très différents de ceux du salarié de droit privé. Toutefois, les principes constitutionnels, issus notamment du Préambule de la Constitution de 1946, et les principes généraux du droit, s'appliquent aussi bien au droit de la fonction publique qu'au droit du travail. Ils sont une source de convergence très significative.

Les principes constitutionnels sont bien connus. Le droit au travail : chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi ; l'égalité devant le travail : nul ne peut être lésé dans son travail ou dans son emploi en raison de ses origines, de ses opinions ou de ses croyances ; la liberté syndicale : le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent ; le droit de participer par l'intermédiaire de délégués à la détermination collective des conditions de travail.

Ces prescriptions du Préambule définissent un cadre constitutionnel commun au droit de la fonction publique et au droit du travail. Ainsi, les principaux droits sociaux accordés aux salariés de droit privé ont progressivement pénétré le droit de la fonction publique. Le législateur a renforcé ces convergences, par

exemple par la loi du 5 juillet 2010, déjà mentionnée, sur la rénovation du dialogue social : les accords issus de la négociation se voient reconnaître une place dans le droit de la fonction publique. La même remarque peut être faite à propos des lois successives en matière de pensions de retraite qui ont rapproché les règles concernant les fonctionnaires de celles des salariés de droit privé.

Les principes généraux du droit, quant à eux, permettent d'appliquer aux agents publics des règles du droit du travail qu'aucun texte ne leur étend expressément : ainsi l'interdiction de licencier une femme en état de grossesse³⁰, l'obligation d'assurer à tout salarié une rémunération au moins égale au SMIC³¹, l'obligation de chercher à reclasser un agent devenu inapte avant de le licencier³², l'obligation de reclasser un agent contractuel à durée indéterminée qui occupait un emploi repris par un fonctionnaire titulaire³³. On le voit, la capacité des principes généraux du droit à articuler droit du travail et droit de la fonction publique garde une vitalité très actuelle.

À bien des égards, le droit du travail est plus protecteur pour les agents de l'État que le droit de la fonction publique : les domaines de l'hygiène, de la sécurité, des conditions de travail, de l'action sociale en fournissent de nombreux exemples. Les transferts de services, aussi bien dans le sens « public-privé », que « privé-public », avec les nombreux et inévitables contentieux liés à la modification de la situation des agents, le montrent abondamment.

L'incorporation d'un certain nombre d'éléments du droit du travail dans l'environnement professionnel des agents publics ne peut plus être vue comme une « privatisation », sous-entendue comme une précarisation du statut des fonctionnaires et plus largement des agents publics. Les choses sont devenues plus complexes, moins manichéennes. Les apports du droit du travail et l'articulation que les juges, judiciaires comme administratifs, ont établie entre droit du travail et droit de la fonction publique, ont au total permis de renforcer les droits des agents publics.

* *
*

³⁰ CE, Ass, 8 juin 1973, *Dame Peynet*.

³¹ CE, Sect, 23 avril 1982, *Ville de Toulouse c. Mme Aragnou*.

³² Conseil d'Etat, 7 / 5 SSR, 2 octobre 2002, n°227868, *Chambre de commerce et d'industrie de Meurthe-et-Moselle*.

³³ CE, Sect, 25 septembre 2013, *Mme SADLON*.

Le danger majeur, pour les agents de l'État, c'est l'immobilisme, la non-réforme, quand le reste du monde est en constant mouvement. Le *statu quo* est très insatisfaisant et risque de se traduire par un délitement progressif, une perte de sens et une marginalisation de l'action de l'État. D'où l'importance des réponses aux questions « Où va l'État ? » et « À quoi sert l'État? ».

Il faut repenser lien entre d'une part les missions aujourd'hui renouvelées de l'État et, d'autre part, la fonction publique telle qu'elle a été conçue en 1946³⁴ et en 1983. Une piste est tentante : celle d'un resserrement du statut général autour des seules fonctions régaliennes (défense, diplomatie, sécurité, impôt, justice). Elle doit cependant être résolument écartée car la définition des fonctions régaliennes est difficile à fixer et réductrice. L'action de l'État régulateur ne se limite pas à ces fonctions. L'État doit aussi réguler les tensions inhérentes à la cohésion sociale et à la cohésion des territoires. L'action économique des personnes publique relève aussi de la légitime régulation de l'État.

Alors, où est la ligne de partage ? C'est un sujet sur lequel le Parlement pourrait légitimement avoir un rôle moteur comme ce fut le cas pour la réforme organique sur les lois de finances. On objectera que si la LOLF a été votée à l'unanimité par les deux assemblées parlementaires, c'est que le Parlement trouvait son intérêt propre à la réforme. On répondra que le Parlement peut trouver son intérêt à remettre à plat un écheveau de dispositions législatives. Le rapport Pêcheur ne rappelle-t-il pas que les quatre lois de 1983-1986 comptent pas moins de 212 modifications ?

Fondamentalement, les garanties données aux fonctionnaires relèvent en effet du domaine de la loi et se trouvent au cœur du pacte social. Le débat sur le partage entre le code du travail et le droit de la fonction publique gagnerait à s'exprimer de la manière la plus démocratique qui soit, dans l'enceinte de la représentation nationale.

³⁴ Loi n° 46-2294 du 19 octobre 1946 relative au statut général des fonctionnaires.

Biographies des intervenants

■ Jacky Richard, rapporteur général, président adjoint de la section du rapport et des études du Conseil d'État

Ancien élève de l'École normale supérieure (Saint-Cloud) et de l'ENA, agrégé de géographie, Jacky Richard a fait une grande partie de sa carrière au ministère de l'éducation nationale où il fut chef de bureau à la direction des affaires financières, secrétaire général de l'académie de Toulouse, directeur de l'administration générale et des personnels, et chef du corps de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR). De mai 2001 à septembre 2005 il fut directeur général de l'administration de la fonction publique (DGAFP) et, parallèlement, jusqu'en février 2003, délégué interministériel à la réforme de l'État. En 2005, il est nommé conseiller d'État et affecté à la section du contentieux puis, parallèlement, membre de la section de l'administration. Depuis mai 2010, il est rapporteur général et président adjoint de la section du rapport et des études (SRE) du Conseil d'État. Par ailleurs, il a présidé de 2007 à 2014 le conseil d'administration du Centre national de gestion des praticiens hospitaliers et des directeurs d'hôpital, ainsi que, de 2008 à 2014, le comité de déontologie du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux. Depuis 2010, il préside le conseil d'administration de l'École nationale supérieure de la police (ENSP).

■ Jean-Marc Canon, secrétaire général de l'Union générale des fédérations de fonctionnaires - CGT

Jean-Marc Canon a commencé sa carrière dans la fonction publique en 1975 au ministère de la culture. Il est ensuite devenu responsable du syndicat CGT de la direction des archives de France. Il a été élu au comité technique paritaire ministériel du ministère de la culture de 1988 à 2004 et en commission administrative paritaire de 1988 à 2001. De 1992 à 2004, Jean-Marc Canon a été le secrétaire général de la CGT-culture, avant de devenir, en 2005, secrétaire général de l'Union générale des fédérations de fonctionnaires CGT. Il est également représentant titulaire au Conseil supérieur de la fonction publique de l'État et au Conseil commun de la fonction publique.

■ **Marie-Anne Lévêque, directrice générale de l'administration et de la fonction publique**

Diplômée de Sciences Po, ancienne élève de l'ENA, Marie-Anne Lévêque commence sa carrière au secrétariat général du Gouvernement. Elle devient cheffe du bureau du statut général à la DGAFP en 1995. En 1997 elle intègre la direction du budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Après avoir été conseillère technique au cabinet du ministre de la fonction publique, de la réforme de l'État et de la décentralisation (1999-2000), puis conseillère « fonction publique » au cabinet du Premier ministre, elle est nommée en 2002 cheffe de service, adjointe au directeur des affaires financières du ministère de l'éducation nationale et du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. De 2007 à 2011, elle exerce les fonctions de cheffe de service, adjointe au directeur général à la DGAFP, avant d'être nommée cheffe de la mission « gestion des ressources humaines et audit salarial du secteur public » au contrôle général économique et financier du ministère de l'économie et des finances. De 2012 à 2013, Marie-Anne Lévêque a été conseillère chargée de la fonction publique et de la réforme de l'État au cabinet du Premier ministre. Elle est la directrice générale de l'administration et de la fonction publique depuis septembre 2013.

■ **Emmanuelle Marc, professeur de droit public à l'université Montpellier I, en détachement. Premier conseiller au tribunal administratif de Versailles.**

Professeur agrégé de droit public depuis le 1^{er} septembre 2004 à l'université de Montpellier I, Emmanuelle Marc a auparavant enseigné à la faculté de droit de Grenoble. Spécialisée en droit de la fonction publique et en droit des contrats administratifs, elle est l'auteur de nombreuses publications, parmi lesquelles le chapitre sur les agents publics du *Traité de droit administratif* (P. Gonod, F. Melleray, P. Yolka, Dalloz, 2011) ou des articles dont les plus récents, sur les agents publics, comprennent « La loi du 12 mars 2012, entre résorption et stabilisation de l'emploi précaire dans la fonction publique » (RLCT 2012, n°78, pp. 23-27), « Le dialogue social dans la fonction publique : une identification entre discours et pratiques » (Cahiers de la fonction publique, janvier 2012, pp. 5-11) et « Les statuts d'emplois » (AJDA 2011, pp. 2411-2416). Actuellement en position de détachement dans le corps des conseillers de tribunaux administratifs et cours administratives d'appel,

elle exerce les fonctions de premier conseiller au tribunal administratif de Versailles.

Bibliographie indicative

(par ordre alphabétique)

Ouvrages

G. Aschieri *et al.*, *Fonctionnaire, quelle idée !*, Institut de recherches de la FSU et éditions Sylepse, 2009.

J. Chevallier, *Le service public*, PUF, 2012.

F. Dreyfus, *L'invention de la bureaucratie. Servir l'Etat en France, en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis (XVIIIe-XXe siècles)*, La Découverte, 2000.

A. Le Pors, G. Aschieri, *La fonction publique du XXIe siècle*, Editions de l'atelier, 2015.

de Lesquen, X., *Etat de choc : un pays sans fonctionnaires*, Editea, 2008.

F. Melleray, *Droit de la fonction publique*, Economica, 2013.

M. Pochard, *Les cent mots de la fonction publique*, PUF, 2011.

N. Robatel, *Réformes de l'Etat et agents publics (dossier)*, *Problèmes politiques et sociaux*, La Documentation française, n° 990, 2011.

L. Rouban, *La fonction publique en débat*, La Documentation française, 2014.

S. Salon, J.-C. Savignac, C. de Gaudemont, *Code de la fonction publique*, Dalloz, 2015.

C. Vigouroux, *Déontologie des fonctions publiques*, Dalloz, 2^e édition, 2012.

Rapports (ordre alphabétique)

A. Barbier-Gauchard, A. Guilloux, M.-F. Le Guilly, *Tableau de bord de l'emploi public : situation de la France et comparaisons internationales*, Centre d'analyse stratégique, 2010.

Conseil d'Etat, *Rapport public 2003 : jurisprudence et avis de 2002 : perspectives pour la fonction publique*, La Documentation française, 2003.

Cour des comptes, *Les effectifs de l'État 1980-2008 : un état des lieux : rapport public thématique*, La Documentation française, 2009.

Direction générale de l'administration et de la fonction publique, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2014*, La Documentation française, 2014.

Organisation de coopération et de développement économiques, *L'emploi public : un état des lieux*, OCDE, 2009.

Organisation de coopération et de développement économiques, *Panorama des administrations publiques 2011*, OCDE, 2013.

B. Pêcheur, *Rapport à M. le Premier ministre sur la fonction publique*, La Documentation française, 2013.

V. Péneau et al., *Réforme de l'administration territoriale de l'État : optimisation des modalités de gestion budgétaire et de gestion des ressources humaines*, IGA, IGF, 2012.

J.-L. Silicani, *La Rémunération au mérite des directeurs d'administration centrale : mobiliser les directeurs pour conduire le changement : rapport au Premier ministre*, La Documentation française, avril 2004.

J.-L. Silicani, *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique : faire des services publics et de la fonction publique des atouts pour la France*, Ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique, La Documentation française, 2008.

J.-P. Weiss, *La stratégie d'organisation à 5 ans de l'administration territoriale de l'Etat*, La documentation française, 2013.

Articles

Les 30 ans du statut général de la fonction publique (dossier), Les Cahiers de la fonction publique n° 329, janvier-février 2013.

A. Amar, L. Berthier, « Le nouveau management public : avantages et limites », *Gestion et management publics : revue du Recemap*, 2007.

F. Audier, M. Bacache, « L'emploi public : que nous apprennent les comparaisons internationales ? », *Revue de l'OFCE*, n°4, 2007.

P. Bezes, « « Etat, experts et savoirs néo-managériaux. Les producteurs et diffuseurs du New Public Management en France depuis les années 1970 », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°193, 2012.

J. Chevallier, « Révision générale des politiques publiques et gestion des ressources humaines », *Revue française d'administration publique*, n°136, 2010, p. 907-918.

Cinq années de réforme de la fonction publique (Dossier), AJDA, n° 42, 2011, p. 2388-2416.

F. Crouzatier-Durand, « Performance, efficience : le personnel de la fonction publique en mutation », *Droit administratif*, n°3, 2012, p. 9-15.

O. Dord, « La loi mobilité ou l'adaptation du statut par une gestion rénovée des personnels », *AJDA*, n° 4, 2010, 8 février, p. 193-201.

Droit du travail et droit de la fonction publique, actes du colloque inaugural du 12 janvier 2014 (dossier), Les cahiers de la fonction publique, n°340 (supplément), 2014.

La fonction publique, quelles évolutions? (dossier), Les Cahiers français, 2015.

D. Guillemot et al., « Travail du public, travail du privé : similitudes et différence », *Revue française d'administration publique*, n°132.

A. Le Pors, « D'un statut à l'autre », *Les cahiers de la fonction publique*, n°329, 2013, p. 34-37.

Y. Lécuyer, « Mutualisation et services publics : les enjeux de la réforme », *Droit administratif*, n° 3, 2009, p. 13-20.

F. Lérique, « La performance, une nouvelle valeur pour rémunérer les fonctionnaires ? », *Droit administratif*, n° 2, 2013, p. 9-14.

M.-A. Lévêque, P. Clergeot, « Gestion des ressources humaines et modernisation de la fonction publique », *Regards sur l'actualité*, n°337, 2008, p. 62-72.

E. Lulin, « Réformer l'État : avec, sans ou contre ses serviteurs ? », *Serviteurs de l'État, Pouvoirs*, n°117, 2005, p. 55.

E. Marc, Y. Struillou, « Droit du travail et droit de la fonction publique : des influences réciproques à l'émergence d'un droit de l'activité professionnelle », *RFDA*, 2010, 1169.

E. Marc, « Le statut a trente ans, vive le contractualisme... », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales* n° 29, 2013.

E. Marc, « Loi "mobilité et parcours professionnels" : vers une flexibilité accrue dans l'emploi public », *Revue Lamy des collectivités territoriales*, n° 49, 2009, p. 22-26.

F. Melleray, « La loi relative à la rénovation du dialogue social dans la fonction publique », *AJDA*, n° 36, 2010, p. 2045.

C. Moniolle, « Droit de la fonction publique et gestion des ressources humaine : entre complémentarité et opposition », *AJFP*, n°5, 2010, p. 234-240.

B. Pêcheur, « Actualité du statut général et modernisation de gestion des fonctionnaires,

Les cahiers de la fonction publique, n°329, 2013, p. 34-37.

B. Pêcheur, « La fonction publique ; entre le 'big bang' et *statu quo* », *Serviteurs de l'État*, Pouvoirs, n°117, 2005, p.93.

M. Pochard, « L'emploi dans la gestion des ressources humaines de la fonction publique », *RFAP*, n°132, 2009, p. 689-700.

M. Pochard, « L'encadrement supérieur de l'Etat, 2007-2012 : quelles réformes pour quel changement ? », *AJDA*, n° 23, 2012, p. 1260-1267.

J. Richard, « Le métier est-il soluble dans le statut général ? », *Les cahiers de la fonction publique*, n°329, 2013, p. 34-37, p. 137.

J. Richard, « Quelles perspectives pour la fonction publique de l'État en France ? », *Serviteurs de l'État*, Pouvoirs, n°117, 2005.

L. Rouban, « Réduire les effectifs dans la fonction publique, pour quoi faire ? », *Les Cahiers de la fonction publique et de l'administration*, n° 294, 2009, p. 21-23.

S. Salon, « Le rapport Pêcheur et ses suites », *Les Cahiers de la fonction publique et de l'administration*, n° 339, 2013, p. 69-71.

Serviteurs de l'État, Pouvoirs, n°117, 2005.

Le statut général des fonctionnaires, 30 ans après (dossier), *AJDA*, n° 21, juin 2013.

Y. Struillou, « Le droit du travail, horizon indépassable du droit de la fonction publique ? », *AJDA*, n°42, 2011, p. 23-99.

S. Trosa, « Donner sens aux méthodes de modernisation de l'administration », *Revue française d'administration publique*, n° 135, 2010.

C. Vigouroux, « Les défis du service public et les particularités de la Fonction publique », *Revue administrative*, n° 338, 2004, pp. 183-189.

J. Wolikow, « Fonctionnaires et salariés : différences, convergences », *AJFP*, n°4, 2010, p. 172-179.

C. Zaidman, « L'emploi public et ses perspectives », *Regards sur l'actualité*, n° 323, 2006, p. 67-74.



Ce document a été préparé
par la section du rapport et des études (SRE)
du Conseil d'État