



HAL
open science

FONCTIONNAIRE DE L'ETAT : VERS UN NOUVEAU PARADIGME

Marie Marthe Bredas

► **To cite this version:**

Marie Marthe Bredas. FONCTIONNAIRE DE L'ETAT : VERS UN NOUVEAU PARADIGME. 2020.
hal-02533933

HAL Id: hal-02533933

<https://hal.univ-antilles.fr/hal-02533933>

Preprint submitted on 6 Apr 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

FONCTIONNAIRE DE L'ETAT : VERS UN NOUVEAU PARADIGME

7 novembre 2019

Marie Marthe BREDAS
Docteur en science juridique

FONCTIONNAIRE DE L'ETAT : VERS UN NOUVEAU PARADIGME

L'État est très présent dans notre quotidien. Il met en œuvre les politiques publiques et assure le vivre ensemble des populations de son territoire.

Le service public français destiné à mettre en œuvre les activités de la puissance publique dans l'intérêt général, semble être en pleine crise. Il fait l'objet pourtant d'une succession de réformes, afin d'assurer une modernisation, il n'en demeure pas moins vrai que l'interrogation s'enfle au point d'être aujourd'hui, une vraie tâche en plein milieu de la crise dite des « gilets jaunes ». Le modèle administratif s'essouffle t-il ? ou va t-on vers une remise en cause du système administratif français ? Y a t-il un modèle administratif français ? En cherchant à répondre à cette dernière question, on pourrait retenir que l'apport récent de l'analyse des politiques publiques a jeté le trouble en révélant une réalité socio-politique qui semblait singulièrement trancher avec une vision d'un appareil d'État rigide, s'adaptant peu ou mal, contraint par le jeu des corps et des règles statutaires¹.

Traditionnellement en France, la réforme administrative et plus largement celle de l'État figure au nombre des problèmes inscrits à l'agenda politique. Tout gouvernement quel qu'il soit présente un programme de réforme de la gestion publique et cette exigence tend à peser toujours davantage.

Pour Luc Rouban², la thématique de la modernisation a remis en cause le statu quo théorique, car elle s'adosse à un constat d'échec assez flagrant. Qu'il s'agisse des rapports entre les fonctionnaires et les usagers, de la « participation », de l'effectivité sociale des moyens de contrôler les finances publiques ou les programmes d'intervention, le bilan est négatif.

La question de la modernisation renouvelle en effet l'intérêt pour des explications qui ne séparent pas arbitrairement la structure administrative de son environnement social.

Toujours selon Rouban, ce qui caractérise avant tout un modèle politico-administratif, c'est l'articulation qui s'établit entre la mise en œuvre des politiques publiques et les conditions de fonctionnement de l'appareil bureaucratique. Cette articulation dépend d'un ensemble de normes institutionnelles, au sens large du terme, qui assurent la répartition des ressources et des solutions qui pourront être construits par les différents acteurs.

La question qui nous vient aussitôt c'est, quelle procédures permettent de fixer les critères de l'efficacité, de l'efficience et de l'équité ?

Le développement des politiques de réforme de l'État depuis les années 1960 constitue un fait social contemporain dont il faut souligner l'originalité, car il ne va pas de soi que les élites politiques et administratives proclament publiquement l'importance des défaillances de la machine étatique, rendent visibles les enjeux de réorganisation de l'appareil d'État et fassent de la réforme de l'État le leitmotiv de leur action.

La réforme administrative est donc, une politique de plus en plus ancrée dans l'État. De plus en plus, apparaissent des réformes aux objectifs de transformation plus soutenus : la loi organique relative aux lois de finances dite LOLF, en 2001, réforme les modes d'allocation et de gestion des ressources aux administrations et introduit des instruments

1 L. Rouban ; « La modernisation des l'État et la fin de la spécificité française » ; revue française de science politique ; n° 4, 1990 pp 523

2 Luc Rouban, op cit, est directeur de recherche au CNRS et travaille au CEVIPOF et à sciences po. Ses recherches portent principalement sur les transformations du secteur public en Europe et plus particulièrement sur les mutations de la fonction publique et la réforme de l'État. Il a reçu en 2013 le Best Non-US Award de la revue Labor History.

de suivi par la performance ; le dispositif de révision générale des politiques publiques RGPP de 2007 – 2009 porte avec lui un vaste programme de réorganisation de l'État territorial par fusion de structures. Plusieurs acteurs sont concernés :

Les acteurs administratifs transversaux ou centralistes, seuls légitimes à édicter des règles valant pour l'ensemble des ministères, jouent un rôle crucial.

Plusieurs ministères sont en concurrence pour l'imposition, dans l'État, de schémas de réforme et de standards de fonctionnement qui favorisent leurs intérêts respectifs.

Les acteurs politiques constituent aussi un groupe incontournable, d'autant plus central que les programmes de réforme de l'administration sont souvent identifiés/articulés à la figure personnalisée de l'exécutif. La réforme de l'État a donc aussi un sens politique puisque la réforme de l'administration c'est pour mieux gouverner.

Ainsi, les décrets de 1964 créant le préfet de région et renforçant le pouvoir des préfets des départements sont liés à l'apparition du nouveau régime gaulliste et aux premiers ministres Michel Debré puis Georges Pompidou³. Le « renouveau du service public » lancé en février 1989 est attaché au premier ministre Michel Rocard. La circulaire « Juppé » désigne le large programme de réforme de l'État annoncé le 26 juillet par le premier ministre. La « révision générale des politiques publiques » est associée à la présidence et au leadership de Nicolas Sarkozy. L'actuel président de la République, M. Emmanuel MACRON, envisage une révision du statut de la fonction publique. Il a indiqué que celui-ci est « inapproprié » et a qualifié les personnels à statut d' « insiders », c'est à dire de nantis, de privilégiés... Le 13 octobre 2018, le 1^{er} ministre M. Édouard Philippe a lancé l'affaire en écrivant à ses ministres que l'État serait amené à abandonner des missions ou à les transférer au privé. Un comité a été mis en place pour ce faire, le CAP22. Il est fort à penser que ce comité rendra simplement les conclusions que le gouvernement attend. Dans ce cas, nous retrouvons là, le paradigme de l'entreprise privée. Le gouvernement entend supprimer 120 000 Postes. Également, favoriser un recrutement de contractuels au détriment des fonctionnaires, ce qui revient à dire un statut de la fonction publique progressivement contourné afin d'être mis en extinction.

Ceux qui sont chargés de mettre en œuvre les politiques publiques, les fonctionnaires, sont souvent les premières victimes de ces réformes de l'État. Je propose dans cette réflexion, d'examiner les conséquences des réformes de l'État vis à vis des fonctionnaires. Ces réformes s'inscrivent, de manière et pour des raisons très différentes, au cœur des constructions identitaires et des stratégies de gouvernement des exécutifs politiques. Mais, elles conduisent de manière insidieuse, vers de nouveaux paradigmes, un changement culturel qui appelle une nouvelle lecture de la place et rôle de certaines institutions.

Faisons un point rationnel pour tenter de comprendre le sens de ce reformatage des capacités de l'administration de l'État.

I/ Le fonctionnaire dans l'histoire

Il me semble important de réexaminer la définition même du mot fonctionnaire, avant de le resituer dans l'histoire.

3 C. Grémion, *Profession : décideurs. Pouvoir des hauts-fonctionnaires et réforme de l'État*, Paris, Gauthiers-Villars, 1979.

A/ - Présentation du fonctionnaire de l'État

Entre définition réglementaire et caricature, le fonctionnaire a du mal à se reconnaître.

Définition du fonctionnaire

De prime abord, le fonctionnaire est un agent public, un individu investi d'une fonction dans les services de l'État, d'une collectivité territoriale ou dans un hôpital. Ainsi présenté, nous notons qu'il existe trois catégories de fonctionnaires, correspondant aux trois fonctions publiques ; les fonctionnaires de l'État, les fonctionnaires territoriaux et les fonctionnaires hospitaliers.

Le dictionnaire de droit public de Philippe Foillard⁴ définit le fonctionnaire comme suit : « Personne qui, nommée dans un emploi permanent, a été titularisée dans un grade de la hiérarchie des administrations centrales, des services extérieurs en dépendant ou des établissements publics de l'État, de la hiérarchie administrative des collectivités locales ou de leurs établissements publics, de la hiérarchie des établissements hospitaliers.

Est fonctionnaire, la personne qui répond aux critères suivants :

- elle est employée par une personne publique et est nommée : « le fonctionnaire est vis à vis de l'administration, dans une situation statutaire et réglementaire » (art. 4 de la loi du 13 juillet 1983⁵) ;
- elle occupe de façon permanente un emploi lui-même permanent (CE, 9 mars 1923, *Hardoin*, Rec., p 238). Le statut général de la fonction publique prévoit cependant des possibilités de travail à temps partiel, notamment le 80%. La règle de l'emploi permanent exclut les ouvriers, employés et auxiliaires de l'administration, les collaborateurs occasionnels, les agents intérimaires de la catégorie des fonctionnaires ;
- elle a été titularisée dans un grade de la hiérarchie des administrations citées antérieurement. La titularisation permet de distinguer le fonctionnaire de l'agent public non fonctionnaire. Ainsi, les stagiaires ne sont pas encore fonctionnaires.

Par exception, la jurisprudence a établi que les agents employés par les établissements publics industriels et commerciaux sont en principe des agents de droit privé. Seuls le directeur général et le chef de la comptabilité, s'il a la qualité de comptable public, sont des agents publics (CE, 26 janvier 1923, de *Robert Lafregereyre*, RDP 1923, p 237). Par ailleurs, afin de préserver la situation des personnels, le statut de fonctionnaire peut être maintenu alors qu'un service a changé de statut et de nature : transformation de France Telecom (EPIC) en société (loi du 26 juillet 1996), passage de la régie à la délégation de service public (si le fonctionnaire accepte le poste, il est alors détaché auprès du délégataire). »

Notons que la titularisation est un élément important. En effet, les lauréats d'un concours de la fonction publique effectuent souvent une période de stage afin de vérifier leurs aptitudes. C'est au terme de cette période qu'ils deviennent fonctionnaires par leur titularisation. Elle constitue une garantie obligeant l'administration à trouver au fonctionnaire un emploi correspondant à son grade en cas de suppression de son poste.

4 Ph. Foillard, *dictionnaire de droit public*, Paris, Centre de Publications universitaires, 2000, p 229

5 Loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droit et obligations des fonctionnaires ; *JORF* du 14 juillet 1983 dite loi Le Pors

Le fonctionnaire n'est pas toujours vu sous cet angle « réglementaire », aujourd'hui encore, le fonctionnaire véhicule une image caricaturale.

Quelques caricatures du fonctionnaire

Déjà, jusqu'au milieu du XV^{ème} siècle, tout particulièrement à l'occasion de l'opposition des partis d'Orléans et de Bourgogne du début du XV^{ème} siècle, le service de l'État est au cœur du débat politique. Les ordonnances de réforme qui se succèdent (et notamment celles de 1380, 1389, 1401, 1405, 1408 et 1413) prescrivent désormais systématiquement la réduction des offices. L'inefficacité administrative est imputée à la paresse et à la cupidité des agents. « Le nombre excessif des officiers devient un thème obligé du discours politique, la multiplication des offices une tendance menaçante pour les finances royales et l'équilibre social. »⁶

Les fonctionnaires véhiculent une image qui a traversée le temps, celui de « bon à rien », fainéants, lents, désagréables et attachés à ses vacances plutôt qu'à l'intérêt général. Les clichés qui leur collent à la peau sont rarement gratifiants.

Ces stéréotypes largement entretenus dans l'opinion publique ont même donné naissance à un genre humoristique à part entière. « *on peut trouver des caricatures et des blagues dès l'apparition des premiers fonctionnaires sous l'ancien régime, mais surtout après la Révolution. Certaines personnes bénéficiant de charges d'État ont eu tendance à peu exercer leurs fonctions... Des plaintes ont été émises, ainsi que des moqueries sur ces personnes considérées comme nanties, mais ne remplissaient pas leur fonctions.* » Marie Anaut, professeure en psychologie clinique et sciences de l'éducation à l'université de Lumière – Lyon – 2.

Autre exemple d'une citation attribuée à Georges Clémenceau : « *La France est un pays extrêmement fertile, on y plante des fonctionnaires et il y pousse des impôts.* »

« *On riait ainsi de personnes qui bénéficiaient d'une certaine autorité, qui appliquent des procédures, qui répondent toujours la même chose.* » Monique Dagnaud, sociologue, directrice de recherche au CNRS.

Les fonctionnaires sont des cibles dans la bouche des humoristes, comme le sont les « blondes » ou les « belges ».

Pourquoi ce besoin de tourner en dérision les fonctionnaires ? Pour souligner certains défauts de la fonction publique ? Marquer une insatisfaction ? Une dimension politique ?

Pour Pascal Légitimus⁷, l'humour sur les fonctionnaires comporte, au delà du divertissement, une indéniable dimension politique. Un mal nécessaire pour mettre en lumière les défauts, les manquements et les dysfonctionnements d'une corporation professionnelle au service de l'intérêt général : « *Tous les français ont été confrontés, un jour ou l'autre, à l'administration française. La lenteur, la paperasse, les tampons, les autorisations, les guichets, les démarches... Que de mots et de maux à subir. Le but de l'humour est d'appuyer là où ça fait mal pour faire du bien, de réguler, d'exulter, d'exorciser tous ces méfaits. Les politiques sont censés être le prolongement du peuple, les*

6 K. Weidenfeld, *Histoire du droit administratif, du XIV^{ème} siècle à nos jours*, Economica, corpus histoire du droit, Paris 2010, p 266

7 Pascal Légitimus est un humoriste, acteur et réalisateur français, né le 13 mars 1959 à Paris, d'une mère française d'origine arménienne et de Théo Légitimus, acteur français. Il fait partie du célèbre trio comique des inconnus.

décisionnaires de notre volonté populaire et ce n'est pas toujours le cas. L'administration devrait nous faciliter la tâche et navré de constater, mais nous en sommes loin. Donc nous, les observateurs, nous créons l'effet miroir afin que les gens puissent prendre conscience de tous ces dysfonctionnements. »

Aujourd'hui, le public a de moins en moins contact avec le fonctionnaire, beaucoup de démarches administratives sont dématérialisées. Il y a toute une partie de la fonction publique avec laquelle on n'a plus de contact, de liens directs. La réforme de l'État a transformé le paysage administratif. Comment les fonctionnaires ont-ils traversé ces réformes ?

B/ - Point d'histoire

Le quotidien du fonctionnaire n'a pas été un long fleuve tranquille. Le statut semble cependant, être un socle solide.

Une évolution cahoteuse

Dès le XIV^{ème} siècle, si la notion de « fonctionnaire » n'existe pas, l'ensemble des personnes qui servent le roi constitue un nouveau groupe social. Malgré leurs différences de formation, de rémunération ou de fonction, tous, du Chancelier de France au plus petit sergent, se disent « officiers royaux »⁸

L'objet de mon propos n'est pas l'histoire de la fonction publique, je souligne tout de même que depuis cette époque, le service public est régulièrement au cœur du débat politique. A titre d'exemple, les ordonnances de réforme qui se succèdent et notamment celles de 1380, 1389, 1401, 1405, 1408 et 1413 qui prescrivent désormais systématiquement la réduction des offices. L'inefficacité administrative est imputée à la paresse et à la cupidité des agents. « le nombre excessif des officiers devient un thème obligé du discours politique, la multiplication des offices une tendance menaçante pour les finances royales et l'équilibre social. »⁹

Les épurations des officiers royaux et les efforts pour moraliser la fonction conduisent à la fixation de certaines règles statutaires. Les finances royales exigent non seulement la restriction du nombre des offices mais aussi celle de leurs gages. Avec la suppression des gages à vie, le lien entre la rémunération et le service est affirmé. Le sens de la fonction, au service de l'État et des administrés, est aussi affirmé. Les juristes de la Chancellerie royale la synthétisent dans l'édit de 1467, en rappelant, au nom du roi, qu'« en nos officiers consiste sous notre autorité la direction des faits par lesquels est policée et entretenue la chose publique de notre royaume et (...) d'icellui ils sont les ministres essentiels comme membres du corps dont nous sommes le chef »¹⁰.

A compter du début du XVIII^{ème} siècle, d'autres types d'agents de l'État se juxtaposent aux catégories traditionnelles. A côté de l'officier, propriétaire de la seigneurie de son office, titulaire d'une dignité que traduit son habit et du commissaire départi, relais du Conseil du roi dans les généralités du royaume, d'autres modes de délégation de la puissance publique se développent.

8 F. AUTRAND, *Histoire de la fonction publique en France. L'espace, le temps et les hommes*, M. Pinet (dir), t. I, Paris, 1993, p 311 et s.

9 F. Autrand, op cit

10 K. Weidenfeld, op cit, p 267

Les directeurs et inspecteurs des nouvelles administrations, tels le corps des fortifications, celui des constructions navales et surtout des ponts et Chaussées l'illustrent. Leurs fonctions ne leur sont accordées qu'à raison de leurs capacités prouvées, parfois par concours, sur titre ou sur épreuves. Ils sont formés dans une école particulière, comme celle des Ponts et Chaussées créée en 1747. Des obligations précises, qui mettent en exergue le pouvoir hiérarchique, leur sont assignées en terme d'obéissance, de ponctualité, de zèle, d'efficacité ou d'obligation de réserve. En échange, le roi leur garantit la permanence de l'emploi, l'avancement à l'ancienneté, un traitement suffisant et même, pour certains, des pensions de retraite parfois réversibles¹¹.

A la veille de la Révolution, plusieurs figures du service de l'État coexistent ainsi.

Avec la révolution, aux offices, la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 substitue les « dignités, places et emplois publics » auxquels tous les citoyens « sont également admissibles... selon leurs capacités et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents ». La Constitution du 3 septembre 1791 n'admet pour sa part qu'une seule « supériorité » « celle des fonctionnaires publics dans l'exercice de leurs fonctions ». L'unité de la fonction publique voit ainsi le jour.

La volonté de rupture avec l'Ancien Régime et le contexte révolutionnaire conduisent à une définition précise des obligations incombant aux fonctionnaires. La fidélité à la Nation, consacrée par un serment, est le premier impératif. L'Assemblée constituante pose, dès le 29 novembre 1789, que les fonctionnaires « doivent, à la chose publique leurs travaux et leurs soins ». Pour qu'on ne puisse pas leur reprocher de servir des intérêts particuliers, il leur est interdit de recevoir des étrennes, gratifications et autres cadeaux ; le système des épices, qui constituait une part importante de la rémunération des officiers d'Ancien Régime, est ainsi condamné. La moralité des fonctionnaires est également protégée par l'interdiction du cumul de certaines fonctions publiques entre elles (décret du 20 nivôse an II) et par l'obligation faite au fonctionnaire en faillite de quitter ses fonctions (décret du 21 vendémiaire an III). Par ailleurs, la loi du 6 octobre 1791 prévoit une aggravation des peines en cas de crime ou délit d'un fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions.

Des devoirs politiques incombent également au fonctionnaire. Astreint au service de la Nation et interdit d'émigrer, l'agent public doit lui rendre des comptes, en vertu de l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

Quelques droits exorbitants sont, à l'inverse, reconnus aux agents publics. Le décret du 8 juin 1791 leur attribue d'office la qualité de citoyens actifs, même s'ils ne payent pas le cens nécessaire. Dans la tradition d'Ancien Régime, une exemption fiscale (patente) et le port du costume leur sont reconnus (décrets du 2 mars 1791 et du 27 vendémiaire an IV). Et ils ne peuvent être poursuivis devant les tribunaux qu'avec l'autorisation de leur supérieur.¹²

Progressivement, le concours s'impose pour le recrutement de quelques corps de hauts-fonctionnaires. Le modèle de la fonction publique du XIX^{ème} siècle repose sur une forte subordination hiérarchique. Son organisation rappelle celle de l'armée. Le recrutement des fonctionnaires constitue, selon Hauriou, une « réquisition (...) consentie¹³. Jusqu'au début du XX^{ème} siècle, le déroulement des carrières reste essentiellement une prérogative arbitraire du chef de service. L'avancement de manière traditionnelle était lié à

11 J. PETOT, *histoire de l'administration des ponts et chaussées (1599-1815)*, Paris, 1958, p 145 et s ; V. AZIMI, « *Les pensions de retraite sous l'ancien régime* », MSHDB, 1986, p 77

12 K. Weidenfeld, op cit p 273

13 HAURIOU, *Précis de droit public*, 1933, p 728

l'ancienneté. En terme de liberté, singulièrement les droits civiques, la liberté d'expression des fonctionnaires est restreinte par une exigence de loyauté absolue.

Le développement d'une bureaucratie administrative est à l'origine d'une réflexion doctrinale sur la nature du lien unissant le fonctionnaire à l'État, que je ne relaye pas dans ce texte. Bien que dans les dernières décennies du XIX^{ème} siècle, les concours d'accès à la fonction publique se multiplient, relevons tout de même, un souci permanent de fixer les conditions d'admission et d'avancement en son sein. Les postes les plus élevés comme les déroulements de carrière restent largement à la discrétion des ministres.

Le statut de la fonction publique

La première tentative date de 1844, à l'initiative du député Émile Girardin. Il dépose une proposition de loi le 30 mars 1844 relative à « l'admission et à l'avancement dans les services publics ». Cette proposition de loi entend en effet, fixer des principes communs à l'ensemble de la fonction publique, à savoir l'entrée par le concours et l'élaboration de tableaux d'avancement, interdisant un accès direct en haut de la hiérarchie. Mais cette proposition manque la majorité d'une voix¹⁴.

Jusqu'au régime de Vichy en 1941, toutes les tentatives, les initiatives ont été brouillées, n'ont pas abouties. La jurisprudence traduit davantage la volonté de la Haute Juridiction d'exercer un tutorat sur l'administration pour en moraliser les pratiques que celle de consacrer des droits au profit des fonctionnaires. Le conseil d'État maintient ainsi une position extrêmement rigide à l'égard du syndicalisme et de la grève des fonctionnaires. A titre d'exemple, le Conseil d'État (CE 13 janvier 1922 Boisson, S. 1922, III, p. 1 note M. Hauriou), exclut les fonctionnaires d'une liberté syndicale, qui leur est cependant plus ou moins accordée dans les faits à partir du gouvernement Herriot¹⁵.

Le premier statut de la fonction publique est édicté sous le régime de Vichy, par la loi du 14 septembre 1941. Il apparaît alors comme une consécration et une codification de l'œuvre de la jurisprudence¹⁶. Il interdit le droit de grève et la liberté d'association ; il accentue le principe de subordination hiérarchique et le devoir de réserve, et surtout, il frappe d'incapacité certaines catégories de personnes.

Abrogé à la libération par l'ordonnance du 9 août 1944, c'est M. Michel Debré qui est chargé immédiatement par le Président du gouvernement provisoire de réformer la fonction publique. L'école nationale d'administration (ENA) est alors créée par ordonnance du 9 octobre 1945, marquant ainsi, une volonté de renouvellement et de démocratisation des élites administratives.

La loi du 19 octobre 1946 relative au statut général des fonctionnaires octroie expressément le droit syndical aux fonctionnaires en son article 6¹⁷.

Si le Conseil d'État émet des réserves, il se borne à ajouter la possibilité pour le gouvernement de déroger au statut général dans les statuts particuliers¹⁸. Quant aux partis politiques, ils parviennent à un compromis qui permet l'adoption à l'unanimité du projet portant statut des fonctionnaires. A noter que les fonctionnaires départementaux et communaux sont exclus du statut de 1946, c'est une loi du 28 avril 1952 qui fixe le « statut

14 Propositions de M. Girardin du 30 mars 1844, *Le Moniteur*, 1844, p 792, de M. de Gasparin, le 28 février 1846, *Le Moniteur* 1846, p. 513

15 K. Weidenfeld, op cit p.284

16 R. Grégoire, *la fonction publique ...*, op cit, p. 65

17 Toutefois, cette loi reste muette sur le droit de grève, qui n'a pas été abordé dans les débats préparatoires. Il est consacré dans le préambule de la Constitution de 1946 et l'arrêt du Conseil d'État – (CE 7 juillet 1950 Dehaene, p 426)

18 *Revue administrative*, numéro spécial 1995, p 75

général du personnel des communes et des établissements publics communaux ». C'est ainsi qu'apparaissent la distinction du grade et de l'emploi, les organes consultatifs composés à parité de représentants de l'administration et des ses agents, les commissions administratives paritaires et les comités techniques paritaires. Le statut de 1946 consacre là, une logique participative d'une grande originalité. Plusieurs fois réformé, le statut de 1946 démontre qu'il a pu instaurer un équilibre durable. Doté depuis la loi du 13 juillet 1983 d'un socle commun aux trois fonctions publiques, celles-ci sont aussi renforcer dans leur rapprochement par la mobilité entre-elles, ce qui constitue in fine « une garantie fondamentale » de la carrière des fonctionnaires. Ces règles communes sont complétées par des lois spécifiques à chaque fonction publique.

Pour mieux prendre en compte le mérite dans la carrière des fonctionnaires, le retour à une rémunération individualisée est prôné. La structure de la fonction publique paraît encore créer des entraves.

II/ La marche à « pas forcés » vers un nouveau paradigme

La réforme de l'administration est une condition indispensable au développement de politique publique. S'il y en a qui sont d'importance majeure, entre deux cependant, il y a des réforme de moindre importance à des degrés divers, mais tous ont des répercussions sur le quotidien des fonctionnaires.

A / - Les grandes réformes de l'État

Particulièrement les réformes du XXI^{ème} siècle semblent se compléter pour aller toujours plus loin dans une rationalisation du paysage administratif.

Une évolution graduelle

En quelques années, de nombreuses mesures se sont succédé, transformant au fur et à mesure l'univers professionnel du secteur public. Il y a eu plusieurs réformes, mais la première d'envergure depuis le XXI^{ème} siècle, date de 2001 avec la loi LOLF¹⁹.

La LOLF instaure une nouvelle procédure budgétaire, qui se substitue à l'ordonnance du 2 janvier 1959²⁰ relative aux lois de finances. Désormais, la procédure tourne autour de deux principes : une logique de performance de la gestion publique d'une part, et d'autre part, une transparence de l'information budgétaire propre à instituer un contrôle étroit par le Parlement. Cette loi a changée en profondeur les règles de comptabilité publique, parce qu'elle a eu pour vocation de réformer la gestion comptable de l'État. Les budgets ne sont plus déterminés par départements ministériels mais par des actions. L'autre versant de cette réforme, c'est une comptabilité de type analytique et plus de service public. Le vocabulaire change donc, nous entrons dans un jargon comptable qui appartient au secteur privé. A partir de 2006, la LOLF inscrit le budget de l'État dans une nouvelle logique de missions et de programmes pour plus de liberté de gestion, avec la mise en place de mécanismes d'évaluation.

19 Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1^{er} août 2001. C'est le texte déterminant le cadre juridique des lois de finances. La loi organique a une valeur supérieure à la loi ordinaire. Elle remplace le précédent cadre datant de 1959 et vise à moderniser la gestion de l'État. Entrée en vigueur par étapes, elle s'applique à toute l'administration depuis 2006.

20 Ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

En 2007, la France poursuit sa réforme de l'État par la révision générale des politiques publiques – RGPP – destinée à fusionner de nombreux services. Cette révision vise trois objectifs majeurs :

- mieux adapter les administrations aux besoins des usagers ;
- valoriser le travail des fonctionnaires ;
- réduire les dépenses publiques pour revenir à l'équilibre budgétaire et gagner des marges de manœuvre.

Elle tend à assurer une efficacité accrue de l'action publique, l'amélioration de la qualité du service rendu à l'utilisateur et l'optimisation des moyens. Un véritable prise en compte des réalités de terrain dans la conduite des services publics nationaux.

La RGPP s'inscrit dans un paysage administratif déjà profondément remanié par la mise en place de la LOLF, qui avait pour but d'introduire les principes de responsabilité et de transparence à travers les budgets associés aux différentes missions de l'État. La RGPP vient traduire l'aspect managérial.

RGPP et LOLF, s'appuient sur un système informatif profondément rénové, dénommé Chorus, qui permet de gérer la dépense, les recettes non fiscales et la comptabilité de l'État. Voilà ainsi, posé les prémices d'une restructuration massive, qui a vu disparaître des dizaines de directions qui se sont regroupées. Pour les fonctionnaires, cela s'est traduit par de la mobilité obligatoire, des départ à la retraite non remplacés, des contractuels non renouvelés....

Avec la réforme de l'échelon national, s'en est suivie presque naturellement la réforme territoriale en 2010. la REATE, la réforme de l'administration territoriale de l'État. C'est la réorganisation de l'administration territoriale de l'État en région pour la restructuration des directions régionales. Le décret du 16 février 2010 procède à une réduction importante du nombre de directions régionales. Huit structures au lieu de vingt-trois, sont désormais en charge de la conduite interministérielle des politiques publiques. Six services déconcentrés résultant de fusion et épousant globalement les nouveaux périmètres ministériels sont créés : la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation du travail et de l'emploi – DIECCTE -, la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement -DREAL -, la direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale – DRJSCS -, la direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt – DRAAF -, la direction régionale des affaires culturelles – DRAC -, la direction régionale des finances publiques – DRFIP. S'y ajoutent un service déconcentré non modifié, le rectorat d'académie et un établissement public encore récemment créé, l'agence régionale de santé.

Le décret du 3 décembre 2009 crée un échelon de proximité de l'administration territoriale, les directions départementales interministérielles – DDI -, mise en place le 1^{er} janvier 2010. Elles constituent le niveau de mise en œuvre des politiques publiques, en relation directe avec les usagers et le tissu associatif, en fonction des besoins des citoyens sur le territoire et non plus, comme dans les régions en fonction des périmètres ministériels.

A signaler tout de même, une organisation spécifique pour Paris et les départements de la petite couronne cf le décret publié le 24 juin 2010 pour une entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2010, ou encore pour les six collectivités d'outre mer mise en place en janvier 2011.

Une conséquence immédiate à cette nouvelle organisation territoriale, c'est la consécration du préfet de région.

La consécration du préfet de région

Le préfet de région est le dépositaire de l'autorité de l'État. Il est également responsable de l'exécution des politiques de l'État dans la région dans le sens qu'il arrête le projet d'action stratégique de l'État dans la région, ainsi que des politiques européennes qui relèvent de sa compétence. Le décret du 16 février 2010 lui confère autorité sur les préfets de département, sauf dans les domaines du droit des étrangers, de la police administrative et du contrôle de légalité sur les collectivités territoriales. Son autorité s'exerce sous forme d'instructions qu'il peut adresser aux préfets de département et par un droit d'évocation, ce qui peut l'amener à prendre en lieu et place des préfets de département, des décisions dans leur champ de compétence.

Par cette réforme, le niveau de responsabilité budgétaire est situé directement au niveau du préfet de région. Celui-ci dispose d'un état-major resserré. Le secrétariat pour les affaires régionales – SGAR –, voit ses fonctions élargies, une fonction d'adjoint au SGAR est créée et de nouveaux collaborateurs sont recrutés. Présidé par le préfet de région, le comité de l'administration régionale – CAR –, composé des préfets de département, des directeurs régionaux, du SGAR et du secrétaire général du département chef lieu de région, se prononce sur les orientations stratégiques, prépare les décisions et s'assurent de leur application.

Toutes ces réformes ont déclenchées un changement culturel radical. La sémantique est modifiée, on parle de mode projet, de reporting, de performances, de résultats...et de reconnaissance par le mérite. Autant d'éléments auxquels les agents publics devront s'adapter.

C'est un langage issu de la culture du secteur privé, qui jusque là n'était pas celle du service public.

En décembre 2012, la modernisation de l'action publique MAP vient remplacer la RGPP. Le plan préfecture nouvelle génération PPNG est annoncé en conseil des ministres du 16 décembre 2015.

Comme la RGPP, la MAP se caractérise par l'existence d'axes forts, posés par la circulaire du premier ministre du 9 janvier 2013. La MAP entend repenser le rôle des pouvoirs publics, interroger l'efficacité de la dépense publique et adapter les moyens aux objectifs poursuivis. La rénovation de l'action publique et l'effort de redressement budgétaire, en constituent le fil conducteur, l'ambition étant de responsabiliser l'ensemble des acteurs publics.

La MAP se veut moins brutale que la RGPP²¹.

La question principale est pourquoi la réforme de l'État ? Quel est le but recherché ?

Un premier but : la contrainte budgétaire

Depuis 2003, les gouvernements successifs ont pour préoccupations majeures, réduire les dépenses publiques. Le poids financier de la fonction publique est de 44% du budget annuel.

Selon M. Luc Rouban, directeur de recherche au CNRS, « *la réforme de l'État est devenu*

21 « La modernisation de l'action publique se veut moins brutale que la RGPP », *la Gazette des communes* ; www.lagazettedescommunes.com

la seule marge de manœuvre pour réduire les dépenses publiques. La source principale d'économie provient des suppressions de postes dans la fonction publique, leur nombre devant à plus de 30 000 en 2009 ce qui correspond au non-remplacement d'un départ à la retraite sur trois en moyenne mais à un sur deux dans certains ministères comme la Défense. On attend de cette réduction des effectifs 458 millions d'euros d'économies en 2008 dont la moitié devrait être versés aux agents au titre de l'intéressement aux résultats. Mais le fait est qu'un recrutement sur quarante ans de carrière coûte environ un million d'euros à l'État. »²²

En 2007, le président de la République M. Nicolas Sarkozy annonce l'objectif de retour à l'équilibre budgétaire et à un ratio (dette/PIB) inférieur à 60% pour 2012 par la RGPP.

Un second élément : rendre plus attractives les carrières de la fonction publique

Lors de son discours du 19 septembre 2007, le Président de la République dans son discours, a explicité le renouveau de la fonction publique. Une fonction publique redécoupée en métiers plutôt qu'en corps, entraînant par la même, une nouvelle gestion des ressources humaines. La fonction publique offre désormais aux agents des possibilités de mobilité et d'évolution professionnelle nouvelles.

Dans le prolongement des grandes réformes précitées, une nouvelle approche de l'administration est en route, la loi de transformation de la fonction publique promet encore de bouleverser la donne.

B/ - Projet de loi de transformation de la fonction publique ou le déclin du syndicalisme dans la fonction publique

L'avant projet de loi comporte 33 articles disposés en 5 titres :

- titre 1^{er} - promouvoir un dialogue social plus stratégique et efficace dans le respect des garanties des agents publics ;
- titre II - transformer et simplifier le cadre de gestion des ressources humaines pour une action publique plus efficace ;
- titre III – simplifier et garantir la transparence et l'équité du cadre de gestion des agents publics ;
- titre IV – favoriser la mobilité et accompagner les transitions professionnelles des agents publics, notamment dans un contexte de réorganisation des services ;
- titre V – renforcer l'égalité professionnelle dans la fonction publique.

Ce projet de loi a pour ambition de transformer la fonction publique en procédant à la modernisation du statut et en permettant aux agents et aux services d'exercer pleinement leurs missions.

La réforme passe très mal auprès des 9 syndicats de fonctionnaires²³. Le gouvernement prétend bâtir grâce à cette réforme, la fonction publique du XXI^{ème} siècle, en donnant plus de souplesse aux administrations, en répondant à l'évolution des besoins des employeurs et en donnant plus de droit aux agents publics.

Le projet de loi procède entre autre, à la révision du périmètre et des compétences des

22 L. Rouban, La réforme de l'État et son contexte Réformer l'État : pourquoi et pour quoi ?, *Cahiers français* n°346, p 4

23 La CGT, FO, la FSU, Solidaires, la FA-FP, la CFE-CGC, la CFTC, la CFDT, l'UNSA

instances de dialogue social. Il prévoit en effet, la fusion des instances représentatives des personnels pour la création d'une instance unique de dialogue social. La nouvelle instance issue de ce regroupement s'intitulera « *comité social d'administration* ». Cette nouvelle architecture entrera en vigueur lors du prochain renouvellement des instances, en 2022. Les commissions administratives paritaires (CAP), ne seraient plus consultées en matière de promotion, mutation, notation, mais deviendraient une structure d'appel pour les cas les plus litigieux. C'est vider ces instances de leur substance, mais au-delà, c'est remettre en cause l'existence même du syndicalisme. Car, en réalité, l'unique raison qui motive la plupart des agents à se syndiquer, c'est bien pour la capacité du syndicat à le défendre dans les CAP. L'avenir des syndicats est dès lors aussi un sujet de réflexion.

L'exposé des motifs du projet de loi précise : « *respectivement sur les questions liées aux mutations et aux mobilités dans la fonction publique d'État et la fonction publique territoriale et sur les questions liées à l'avancement et à la promotion dans les trois versants* ». A noter par ailleurs, que le projet de loi supprime la compétence consultative des CAP sur les tableaux annuels d'avancement. Il convient de rappeler cependant que l'avis de la CAP aujourd'hui n'est que consultatif, l'employeur gardant la main mise *in fine*. Mais dans les faits, les avis sont très souvent suivis.

Avant tout recours contentieux, les agents devront obligatoirement formuler un recours administratif préalable en cas de décision individuelle « *défavorable* » en matière de promotion, d'avancement, de mobilité ou de mutation. En introduisant ce recours administratif préalable obligatoire, l'exécutif transpose à la fonction publique civile, des dispositions actuellement appliquées à la fonction publique militaire. En effet, tout recours contentieux formé par un militaire à l'encontre d'actes relatifs à sa situation personnelle est précédé d'un recours administratif préalable, sous peine d'irrecevabilité du recours contentieux. Ainsi, les recours contentieux formés par les agents à l'encontre des actes relatifs à leur situation personnelle « *font, à peine d'irrecevabilité, l'objet d'un recours administratif préalable des conditions définies par décret en conseil d'État* ».

un recours que les CAP devraient avoir la charge d'examiner. Il s'agit là d'une dévalorisation importante du rôle du syndicat et au-delà, c'est une manière astucieuse pour le gouvernement de dissuader les agents de s'opposer aux décisions les concernant. Il convient de préciser que le projet de loi envisage de supprimer le rôle du conseil supérieur de l'État en matière d'avancement. Le conseil supérieur de la fonction publique de l'État est considéré aujourd'hui comme « *l'organe supérieur de recours en matière disciplinaire, en matière d'avancement et en matière de licenciement pour insuffisance professionnelle* ».

Le projet de loi prévoit d'élargir le recrutement de contractuels, actuellement, ces agents représentent plus de 1 million de fonctionnaires. Bien entendu, le gouvernement affirme que l'occupation des emplois permanents par des fonctionnaires « *n'est pas remise en cause* », cette mesure dérogatoire est proposée dans le but de faciliter le recours aux contractuels dans la fonction publique. Curieusement, le périmètre pour lequel ce recours pourrait être élargi reste flou. Aujourd'hui, le statut prévoit que des agents contractuels peuvent être recrutés à l'État « *lorsqu'il n'existe pas des corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes* » et « *pour les emplois du niveau de la catégorie A et dans les représentations de l'État à l'étranger, des autres catégories, lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient* ». Ce sont ces dérogations que le projet de loi prévoit d'élargir.

La DGAFP²⁴ précisait que les catégories de métiers ou emplois pour lesquels le recours

24 Direction générale de l'administration et de la fonction publique

au contrat « pourrait / devrait être privilégié » seraient pour exemples de la filière numérique, des métiers de la communication ou encore l'immobilier. « Un *contrat de mission* » sera établi pour une durée maximale de six années. Ce contrat est institué pour mener à bien un projet ou une opération spécifique dont l'échéance est la réalisation desdits projets ou opération.

L'objectif est de « *permettre aux employeurs publics de recruter la ou les bonne(s) personne(s) nécessaires, compte tenu de leur compétence ou de leur savoir faire, à la réussite du projet et de sécuriser leur recrutement le temps de ce projet, là où les règles actuelles obligent parfois à saucissonner les contrats* »²⁵, explique M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics en fin octobre.

De nouveaux outils sont proposés pour accompagner le développement des mobilités ou encore le renforcement de l'accompagnement des agents lors de restructurations. Compte tenu de l'évolution des missions et des métiers, mais aussi des suppressions d'emploi, le gouvernement s'est en effet engagé à mobiliser de nouveaux outils RH (statutaires et indemnitaires) pour accompagner les agents dans leur transitions professionnelles, mais aussi pour faciliter leur départ vers le secteur privé. Il est tout de même surprenant qu'au moment où le gouvernement ouvre les portes « au privé » par la voie de recrutement de contractuels, parallèlement incite les fonctionnaires à retourner dans le secteur privé. Nous dénotons bien par ce jeu de postures, une volonté du gouvernement d'aller vers une nouvelle ère de gestion de la fonction publique.

Dans le cas où aucun emploi ne pourrait lui être offert, le fonctionnaire devrait bénéficier d'une priorité de mutation ou de détachement sur un emploi vacant correspondant à son grade dans une autre administration située dans la même zone géographique. De même, en cas de restructuration toujours, un congé de transition professionnelle d'une durée maximale d'un an pourrait être ouvert pour permettre aux fonctionnaires qui le souhaitent de suivre des actions longues de formation nécessaires à l'exercice d'un nouveau métier. Celle et ceux qui feront le choix du secteur privé pourront ainsi bénéficier, d'une mise à disposition auprès d'organismes ou d'entreprises du secteur privé, en vue de leur reconversion professionnelle et bien entendu, le versement d'une indemnité de départ volontaire.

Lorsque l'activité d'une personne morale de droit public employant des fonctionnaires sera reprise par une personne morale de droit privé ou par une personne de droit public gérant un service public industriel et commercial, les fonctionnaires exerçant cette activité seront détachés d'office, pendant la durée du contrat liant la personne morale de droit public à l'organisme d'accueil, sur un contrat de travail conclu à durée indéterminée auprès de l'organisme d'accueil.

La création d'une « rupture conventionnelle » pour le secteur public en cas de suppression de postes et primes de départ volontaire, est prévue pour les CDI.

Instauration d'une rémunération au mérite à « titre collectif ». Ces dispositions sont minimales dans le projet de texte actuel, puisqu'elles passent majoritairement par la voie réglementaire.

Enfin, poursuite des suppressions d'emplois, pour l'État 7 000 ou 8 000 emplois avec le prélèvement à la source dans les services des impôts des particuliers (SIP).

C'est donc une toute autre fonction publique qu'il est proposé de mettre en place, dans

25 Bastien Scordia, « ce qu'il faut attendre de la réforme de la fonction publique » - site fonction publique -

laquelle le fonctionnaire ne se reconnaît plus en tant qu'agent public devant satisfaire l'intérêt général. La protection de l'agent public semble être positionné au second plan. Certes, le statut de la fonction publique est maintenu, mais il subit de profonds changements.

Les syndicats craignent une remise en cause du statut de la fonction publique, gagné de longues luttes et craignent pour les missions de service public.

S'agissant des dispositions relatives aux carrières, la généralisation de l'évaluation individuelle vise à renforcer la « *reconnaissance de l'engagement et la performance professionnels* » de l'agent public. Les textes de la notation sera remplacé par l'appréciation de la valeur professionnelle. L'appréciation de la valeur professionnelle se fondera sur une évaluation individuelle qui prendra la forme d'un entretien individuel annuel.

Les mérites individuels seront davantage pris en compte pour l'avancement et les promotions.

Quant aux contractuels, les résultats seront pris en compte dans les rémunérations. Il est prévu dans le projet de loi d'insérer dans le statut, un article qui indique que la rémunération des agents contractuels est fixée par l'autorité compétente en tenant compte des fonctions exercées, de la qualification requise pour l'exercice et de leur expérience. Elle pourra aussi tenir compte de leurs résultats professionnels et des résultats collectifs du service.

Une nouvelle sanction verra le jour, une exclusion temporaire des fonctions de trois jours, attention, qui ne serait pas soumise à l'examen des CAP. De plus, cette exclusion temporaire de fonction sera inscrite dans le dossier du fonctionnaire.

Tous les ingrédients sont donc réunis pour atteindre un objectif de taille du gouvernement, celui de convaincre, d'inciter les agents publics de quitter la fonction publique.

La réforme de l'État fait partie de l'art de gouverner de nos contemporains telle une forme de légitimation des hommes politiques et des hauts fonctionnaires. L'objectif semble à tout prix de développer des savoirs spécifiques destinés à améliorer l'efficacité de l'appareil d'État lui-même, en dépit de l'humain et des outils de protection de ceux là même qui sont appelés à mettre en œuvre ces politiques publiques. Seuls les résultats à afficher semble compter. On assiste à une logique de structure basée sur une logique essentiellement comptable.

L'appareil administratif subit une diminution de moyens que vient accélérer le développement exponentiel des technologies de l'information. Les progrès permis par la révolution numérique entamée depuis plus de trente ans, ont poussé l'administration française à automatiser de plus en plus de tâches. Cela a eu pour conséquences dans la fonction publique, de voir émerger de plus en plus, des nouveaux profils, voire des métiers nouveaux. Le gouvernement actuel s'est donné comme objectif, d'atteindre 100% de démarches dématérialisées en 2022. Aussi, je suis tout à fait en phase avec le sociologue et politiste Philippe Bezes²⁶ quand il écrit « Nous avons appelé cette attention inédite pour la transparence, l'accessibilité et la mesurabilité de l'appareil administratif, le « souci de soi de l'État »²⁷. Les enjeux d'exercice du pouvoir sont aussi liés à l'impératif hautement de publicisé de « se gouverner soi-même », c'est-à-dire de « gouverner l'administration », de montrer en permanence que l'administration est exposée aux même normes

26 Philippe BEZES est politiste et sociologue, il est directeur de recherche CNRS au centre d'études européennes de Sciences Po. Il enseigne à Science Po la sociologie des administrations publiques et des politiques de réforme de l'État et l'analyse des politiques publiques.

27 P. BEZES, *Réinventer l'État*, op cit

démocratiques que celle qui pèsent sur les élus et de garantir la production de « résultats »²⁸. C'est désormais l'ère de l'État néo-managérial qui se traduit par cette nouvelle attention que les gouvernants doivent témoigner aux arcanes et mécanismes de fonctionnement de l'appareil administratif et à leur mise en visibilité.

Marie Marthe BREDAS
Docteur en science juridique

28 J. LECA, « La gouvernance de la France sous la cinquième République : une perspective de sociologie comparative », in François D'ARCY, Luc ROUBAN (éd), *De la Cinquième République à l'Europe*, Paris, presses de Sciences Po, 1996

BIBLIOGRAPHIE

Revue

- Philippe BEZES, « Les rationalités politiques dans la réforme de l'État : le cas de la V^{ème} République » ; revue d'histoire moderne et contemporaine ; 2009/5 n° 56-4 bis
- L. FAVOREU, « Le Conseil d'État, défenseur de l'exécutif », *L'Europe et le droit. Mélanges en hommage à Jean Boulouis*, Paris ? 1991, p 237 et s.
- Paul-Marie GAUDEMET, « Le déclin de l'autorité hiérarchique », *D.* 1947, chron. P 137
- R. GREGOIRE, *La fonction publique*, Armand Colin, 1954 cité par F. Melleray, *AJDA*, 2008, p 900
- J. LAFON, « *Le contrat de fonction publique. Note sur la naissance de l'État patron* », *RHDFE*, 1974, p 658 et s
- M. POCHARD, « Quel avenir pour la fonction publique ? », *AJDA*, 2000, p 9 et s
- Jean RIVERO, « Vers la fin du droit de la fonction publique », *D.* 1947 chron p 34
- Luc ROUBAN, *La réforme de l'État et son contexte Réformer l'État : pourquoi et pour quoi ?*, *Cahiers français* n°346
- Luc ROUBAN, « La modernisation de l'État et la fin de la spécificité française » ; *revue française de science politique*, 1990, 40-4 ; pp521-545
- S. Salon, « Le statut général des fonctionnaires – La longue marche du siècle », *Cahiers de la fonction publique*, janvier 2000, p.6-10
- M. WALINE, *Traité de droit administratif*, Paris, 1951, n°1459 ; D. Lochak, « *La dégradation du droit de grève dans le secteur public* », *Droit social*, 1976, p 57
- Revue administrative, numéro spécial 1995

Ouvrages

- F. AUTRAND, *Histoire de la fonction publique en France. L'espace, le temps et les hommes* ; M. Pinet (dir), t. I, Paris, 1993,
- Philippe BEZES, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)* Paris, PUF, 2009.
- H. Chardon, *l'administration de la France. Les fonctionnaires*, Paris, 1908, P. 146
- L. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, t. III, 2^{ème} édition, Paris, 1923, p. 221
- Pierre-Laurent FRIER et Jacques PETIT, *DROIT ADMINISTRATIF*, LGDJ, précis Domat Droit Public, 11^{ème} édition, Paris 2017, PP 719

- Catherine GREMION, *Profession : décideurs. Pouvoir des hauts-fonctionnaires e réforme de l'État*, Paris, Gauthiers-Villars, 1979
- Maurice HAURIOU, *Précis de droit public*, 1933
- J. PETOT, *histoire de l'administration des ponts et chaussées (1599-1815)*, Paris, 1958, p 145 et s ; V. AZIMI, « *Les pensions de retraite sous l'ancien régime* », MSHDB, 1986
- Jean-Claude RICCI, *Droit administratif 2018-2019* ; Hachette, 12ème édition, Vanves 2018, PP 168
- Jean WALINE, *Droit administratif*, Dalloz, 27^{ème} édition, Paris 2018, PP 835
- Max WEBER, *Économie et société*, Paris, Pocket, 1995, vol 1, cap III-2
- Katia WEIDENFELD, *Histoire du droit administratif ; du XIV^{ème} siècle à nos jours*, Economica, corpus histoire du droit, dirigé par Albert Rigaudière, Paris 2010, PP 345

Sites :

- [https : // www.acteurspublics.com/login](https://www.acteurspublics.com/login)
- <https://www.fonction-publique.gouv.fr/>
- <https://www.legifrance.gouv.fr/>
- [https :www.service-public.fr](https://www.service-public.fr)
- <https://www.lagazettedescommunes.com/>
- <https://www.cair.info/revue-d-histoire-moderne-et-contemporaine>

Autres

- Philippe FOILLARD, *Dictionnaire de droit public*, Centre de publications universitaires, 2000
- circulaire 1^{er} ministre n° 5629/SG du 7 janvier 2013 relative à la modernisation de l'action publique – MAP – suites du comité interministériel du 18 décembre 2012