La taxinomie des fonctionnaires : entre l'art et l'obsession

Boris Barraud

▶ **To cite this version:**

Boris Barraud. La taxinomie des fonctionnaires : entre l'art et l'obsession. Revue française de droit administratif, 2014, 2, pp.269-275. hal-01367520

HAL Id: hal-01367520
https://amu.hal.science/hal-01367520

Submitted on 26 Apr 2018

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.

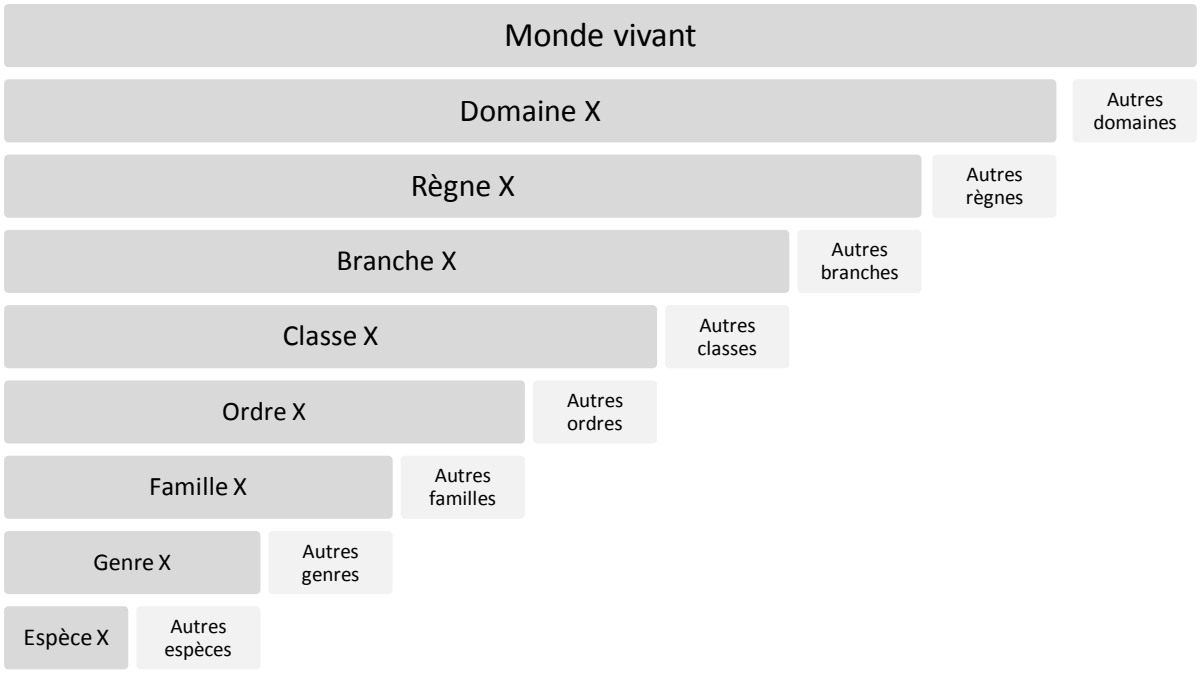
LA TAXINOMIE DES FONCTIONNAIRES : ENTRE L'ART ET L'OBSESSION

Boris Barraud

Doctorant au Laboratoire interdisciplinaire de droit des médias et des mutations sociales (EA n° 4328), Université d'Aix-Marseille

Revue Française de Droit Administratif 2014, p. 269-275

La taxinomie est la science — et l'art — des classifications[1]. Dans son domaine, le taxinomiste établit des lois qu'il applique afin de regrouper les éléments qui l'intéressent, systématiquement et hiérarchiquement, au regard des caractères que ces éléments partagent ou qui les séparent. La taxinomie est l'apanage des sciences naturelles, qui ordonnent en de multiples groupes, des plus généraux aux plus particuliers, les organismes vivants. Ainsi la matière constituant l'objet d'étude des bactériologues, botanistes et autres zoologues se présente-t-elle sous une forme arborescente, partant d'un tronc commun englobant tous les êtres vivants et aboutissant aux multiples feuilles de l'arbre que sont les espèces. Comme l'illustre le schéma suivant, entre ces deux extrêmes se trouvent les différentes branches, c'est-à-dire les ordres, familles et autres genres appelés génériquement taxons.



[1] Étymologiquement, le mot est construit à partir des racines grecques « *taxis* » (classement ou ordre) et « *nomos* » (loi ou norme).

La taxinomie — si ce n'est le mot du moins les méthodes et l'esprit cartésien qui s'y attachent — ne saurait toutefois être réservée aux sciences naturelles. Elle apparaît également, plus ou moins clairement, parmi certaines sciences humaines et sociales ; les sciences de l'information en témoignent. Le droit, pour sa part, dans son pan normatif ou institutionnel autant que dans son pan doctrinal, recourt à de multiples classifications et divisions. Souvent, il n'est même que cela, de la *summa divisio* droit public/droit privé au contenu des régimes juridiques les plus techniques et autres déclinaisons. Le schéma présenté ci-dessus évoque, par exemple, la « pyramide » kelsénienne, illustre allégorie de la hiérarchie des normes. Par extension, le mot « taxinomie » peut donc être employé métaphoriquement afin de désigner tout système de classement hiérarchisé et précis destiné à organiser des informations, des concepts ou, plus généralement, des objets et, partant, à faciliter leur appréhension. L'indexation des ressources documentaires ou pédagogiques suivant la classification décimale de Dewey est révélatrice de l'intérêt de ranger à l'intérieur de divers tiroirs les éléments d'un domaine quelconque.

Au sein des sphères juridiques, s'il est une matière qui, plus encore que les autres, pousse la taxinomie jusqu'à ses plus lointaines possibilités, c'est assurément le droit de la fonction publique et, plus précisément, le droit des fonctionnaires. Aussi pourrait-on évoquer la « taxinomie des fonctionnaires » afin de désigner l'extrême structuration du fonctionnariat en France. À l'évidence, le législateur s'est plu à élaborer une savante étagère aux niveaux pluriels ; à se demander si l'art de la taxinomie ne confinerait pas parfois, dans l'antre des hémicycles, à l'obsession. Tel un « animal social », chaque fonctionnaire est classé dans une espèce, elle-même incluse dans un genre qui appartient à une famille etc.

Le fonctionnaire, au sens strict, est tout agent qui a été « nommé dans un emploi permanent à temps complet et titularisé dans un grade de la hiérarchie des administrations »[2]. À l'inverse des salariés du secteur privé et des agents contractuels du secteur public, ses droits et obligations sont arrêtés par la loi et le décret, à travers le statut général des fonctionnaires et les statuts particuliers. Il se trouve donc dans une situation juridique tout à fait particulière qui, n'ayant été l'objet d'aucune négociation, peut susciter l'envie comme le mépris[3] et qui est à l'origine d'une littérature abondante et souvent enflammée, composée d'autant de critiques et d'ironie que d'éloges et d'admiration[4]. L'extrême perfectionnement de la taxinomie des fonctionnaires peut motiver les premières comme les secondes. Elle est en tout cas une clé de voûte de la fonction publique française traditionnelle, sans laquelle celle-ci ne présenterait pas le visage droit et mécanique qui est le sien (*I*). Toutefois, au-delà de ces considérations esthétiques et — surtout — des garanties de neutralité et d'égalité qui les accompagnent, la taxinomie des fonctionnaires constitue un obstacle aux évolutions de la fonction publique qui, pourtant, sont chaque jour un peu plus espérées (*II*).

I. La taxinomie des fonctionnaires, un art servant la structure mécanique de la fonction publique

Le législateur français a abondamment usé de l'art de la taxinomie afin d'établir avec une grande minutie l'organigramme des fonctionnaires, produisant ainsi un tableau original devant lequel on ne peut demeurer indifférent (*A*). Pareille attention portée à la classification des employés des collectivités publiques ne s'explique néanmoins pas par un goût prononcé du législateur pour les belles formes ; il se justifie avant tout par des considérations pratiques et politiques (*B*).

[2] Loi n° 84-16 du 11 janv. 1984 *Portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État*, art. 2 ; loi n° 84-53 du 26 janv. 1984 *Portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale*, art. 2.
[3] V. P. BOURETZ, E. PISIER, *Le paradoxe du fonctionnaire*, Calmann-Lévy, 1988, spéc. p. 11.
[4] V. P. GERBOD, « Le fonctionnaire dans la littérature du XIX^e^ au XX^e^ siècle », *Rev. adm.* 1999, p. 345 s.

A. L'extrême perfection de la taxinomie des fonctionnaires

En amont de la classe des fonctionnaires, il y a la catégorie plus englobante de la fonction publique. Celle-ci se scinde en trois premiers sous-groupes correspondant aux différents titres de son statut général : fonction publique étatique, fonction publique territoriale et fonction publique hospitalière[5]. C'est au niveau suivant qu'apparaissent les fonctionnaires ou titulaires, qu'il convient de distinguer des non-titulaires en général et des agents contractuels plus particulièrement[6]. La loi autorise en effet le recours au contrat de travail, de manière dérogatoire bien que croissante à mesure que les textes augmentent le nombre d'exceptions[7]. Parmi les contractuels, on distingue deux ou trois branches : agents en CDI, agents en CDD et éventuellement vacataires[8].

Le taxon des fonctionnaires se divise en trois catégories désignées par les lettres A, B et C[9]. Ces catégories se subdivisent implicitement, dans la pratique, en sous-catégories : A+ (cadres supérieurs), A administratif et A technique ; B administratif, B exploitation et B technique ; C administratif, C exploitation et C technique. Dans la fonction publique d'État et la fonction publique hospitalière, les sous-catégories sont composées de différents corps[10], eux-mêmes comprenant plusieurs grades ou classes[11]. Chaque corps est l'objet d'un statut particulier qui détermine sa place dans la hiérarchie, les fonctions auxquelles il correspond ou encore les modalités de recrutement, de titularisation et d'avancement[12]. Les cadres d'emploi, regroupés en filières professionnelles, jouent un rôle similaire dans la fonction publique territoriale[13].

Enfin, à la base de la pyramide, les grades se divisent en différents échelons et indices[14], qui eux-mêmes sont parfois répartis en chevrons[15]. Mais il est aussi commun de distinguer les emplois des grades et de classer les premiers au sein des seconds. En effet, la titularisation dans un grade de la hiérarchie administrative est un élément cardinal du système de la carrière et, par principe, il faut

[5] Loi n° 86-33 du 9 janv. 1986 *Portant dispositions relatives à la fonction publique hospitalière*. Pourrait également être isolée la fonction publique de la ville de Paris (décret n° 94-415 du 24 mai 1994 *Portant dispositions statutaires relatives aux personnels des administrations parisiennes*) ; toutefois, celle-ci est généralement rattachée à la fonction publique territoriale.

[6] Loi n° 83-634 du 13 juill. 1983 *Portant droits et obligations des fonctionnaires*, dite « loi Le Pors », art. 3 ; loi n° 84-16 du 11 janv. 1984 *Portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État*, art. 2, art. 4, art. 6 ; loi n° 84-53 du 26 janv. 1984 *Portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale*, art. 3-3.

[7] Loi n° 83-634 du 13 juill. 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, art. 3. Par ailleurs, pourraient être ajoutés, aux côtés des fonctionnaires et des contractuels, les stagiaires ou les ouvriers d'État.

[8] Le rattachement des vacataires à la catégorie des contractuels est l'objet de discussions, bien que le Conseil d'État en retienne la définition suivante : « agent[s] recruté[s] au moyen de contrats à durée déterminée d'une durée inférieure à un an pour l'exécution d'un acte déterminé ou d'une tâche ponctuelle » (CE, 26 mars 2003, *Synd. nat. CGT de l'INSEE*, n° 230011, *AJDA* 2003, p. 1115, concl. G. LE CHATELIER ; *AJFP* 2003, p. 52, note J. MEKHANTAR). Certainement convient-il de distinguer les vacataires *stricto sensu*, qui ne sont pas contractuels, des vacataires *lato sensu*, qui peuvent être contractuels mais qui procèdent d'un abus de langage.

[9] Loi n° 46-2294 du 19 oct. 1946 *Portant statut général des fonctionnaires*.

[10] Loi n° 83-634 du 13 juill. 1983 *Portant droits et obligations des fonctionnaires*, art. 13 ; loi n° 84-16 du 11 janv. 1984 *Portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État*, art. 8.

[11] Loi n° 83-634 du 13 juill. 1983 *Portant droits et obligations des fonctionnaires*, art. 12 ; loi n° 84-16 du 11 janv. 1984 *Portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État*, art. 30, art. 31. La différence entre le grade et la classe est que deux grades correspondent à l'exercice de fonctions et/ou de responsabilités différentes, tandis qu'un changement de classe n'emporte pas changement de fonctions et/ou de responsabilités.

[12] Loi n° 83-634 du 13 juill. 1983 *Portant droits et obligations des fonctionnaires*, art. 13.

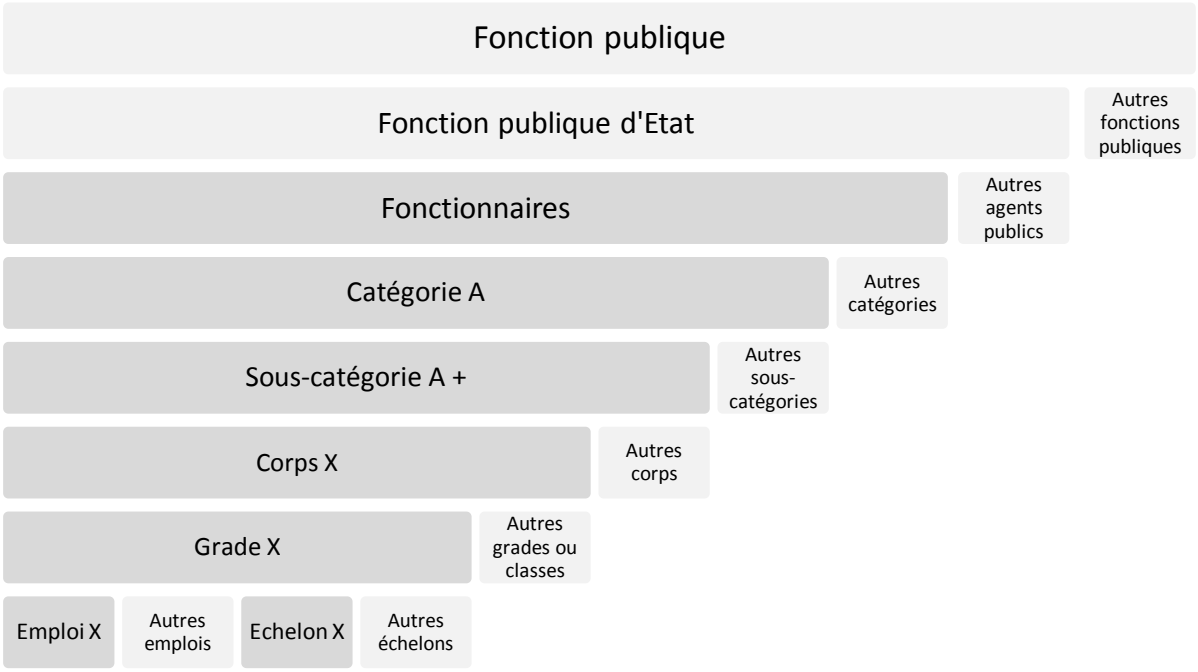
[13] Loi n° 84-53 du 26 janv. 1984 *Portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale*, art. 4 ; loi n° 87-529 du 13 juill. 1987 *Modifiant les dispositions relatives à la fonction publique territoriale*, art. 7. Au-delà des corps et des cadres d'emplois, il existe des emplois fonctionnels, généralement utilisés concernant des fonctions d'encadrement supérieur. Les dispositions statutaires sont propres à un emploi ou à un nombre déterminé d'emplois, ce qui permet des fonctions et souvent une rémunération spécifiques.

[14] Loi n° 83-634 du 13 juill. 1983 *Portant droits et obligations des fonctionnaires*, art. 20 ; loi n° 84-16 du 11 janv. 1984 *Portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État*, art. 30.

[15] Décret n° 48-1108 du 10 juill. 1948 *Portant classement hiérarchique des grades et emplois des personnels de l'État relevant du régime général des retraites*. Ce décret comprend principalement une vaste annexe sous forme de tableau décrivant l'espace indiciaire des différents grades et emplois.

distinguer le grade de l'emploi, le premier étant « le titre qui confère à son titulaire vocation à occuper l'un des emplois qui lui correspondent »[16].

Au terme de cette brève description, la taxinomie des fonctionnaires — qui est un élément de la taxinomie plus générale de la fonction publique — peut être présentée schématiquement sous la forme suivante :



Par ailleurs, le droit applicable aux fonctionnaires comporte diverses autres classifications légalement arrêtées. En premier lieu, tout fonctionnaire se trouve, tout au long de sa carrière, nécessairement dans l'une des six positions suivantes[17] : activité[18], détachement — qui lui-même comporte quatorze cas légaux —[19], hors cadre[20], disponibilité — qui se divise en trois cas légaux[21] —, congé parental ou accomplissement du service national et des activités dans la réserve opérationnelle pour le service national ou des activités de réserve. Et d'autres classifications savamment orchestrées par le législateur constellent le droit de la fonction publique, ainsi qu'en témoignent les sanctions disciplinaires que le statut répartit en quatre groupes[22].

La taxinomie des fonctionnaires, si elle ressemble fort, dans sa forme, à un art séculaire ou à une technique d'orfèvre, ne répond pas qu'à des exigences esthétiques ; elle a avant tout pour objet de servir une mécanique bien huilée. *In fine*, ce sont les citoyens et la République que pareilles rigueur et

[16] Loi n° 83-634 du 13 juill. 1983 *Portant droits et obligations des fonctionnaires*, art. 12. Ainsi agents titulaires et non-titulaires ne se distinguent-ils pas par l'appartenance ou non à la hiérarchie administrative — les seconds en font entièrement partie — mais par le fait que les titulaires s'inscrivent tous parmi un corps de fonctionnaires et sont donc soumis à un statut particulier.

[17] Loi n° 84-16 du 11 janv. 1984 *Portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État*, art. 32 à 54.

[18] Le fonctionnaire occupe un emploi correspondant à son grade. Potentiellement, il peut être mis à disposition d'une autre administration.

[19] Le fonctionnaire occupe un emploi en dehors de son administration d'origine. À l'inverse de la mise à disposition, il est ici rémunéré par l'administration dans laquelle il travaille effectivement.

[20] Le fonctionnaire occupe un emploi dans lequel il aurait pu être détaché, mais, au contraire du détachement, il accumule ses droits suivant les règles de l'administration dans laquelle il est placé.

[21] Ces trois cas sont : la disponibilité d'office, la disponibilité sur demande et sous réserve de nécessité de service et la disponibilité sur demande accordée de droit.

[22] Loi n° 84-16 du 11 janv. 1984 *Portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État*, art. 66. Ces quatre groupes sont : 1° l'avertissement, le blâme et l'exclusion de moins de 3 jours ; 2° la radiation du tableau d'avancement, la baisse d'échelon, l'exclusion temporaire pour une durée maximale de 15 jours et le déplacement d'office ; 3° la rétrogradation et l'exclusion temporaire pour une durée de 6 mois à 2 ans ; 4° la mise en retraite d'office et la révocation.

rigidité institutionnelles visent, théoriquement, à protéger : les spécificités du statut des fonctionnaires ont été pensées afin que ceux-ci puissent défendre au mieux l'intérêt général et le service public, notamment en détachant la fonction publique des intérêts partisans, contingents et/ou particuliers et en promouvant l'égalité, la neutralité, l'impartialité et la probité.

B. L'intérêt pratique de la taxinomie des fonctionnaires

Le statut des fonctionnaires et donc leur taxinomie sont établis par la loi et, moins fondamentalement, par des décrets d'application et décrets portant statuts particuliers des différents corps ou cadres d'emplois. L'objectif premier d'un tel légalisme est d'assurer une structure et une organisation claires, machinales et indérogeables des services publics. Cet objectif est la conséquence logique, comme l'exposait déjà le député Yves Fagon devant l'Assemblée nationale constituante dans son rapport sur ce qui allait devenir la loi du 19 octobre 1946, du fait que « la fonction publique n'est pas un métier, une profession comme les autres. Des intérêts publics, supérieurs aux intérêts privés, sont ici en cause […]. Le lien qui unit l'administration et le fonctionnaire ne saurait donc être considéré comme un contrat librement et entièrement débattu entre les parties et dont chaque clause peut être discutée et éventuellement adaptée aux situations personnelles »[23]. Et Gaston Jèze de considérer que les serviteurs de l'État doivent nécessairement être soumis à « un régime juridique spécial qui implique la subordination complète des intérêts privés et des intérêts partisans à l'intérêt général »[24] ; tandis que, lorsqu'en 1907 le député Georges Demartial proposa d'ériger, au profit des fonctionnaires, un régime juridique *ad hoc* qualifié de « statut », « ce n'[était] pas dans [leur] intérêt, mais dans l'intérêt du pays »[25].

Pilier porteur de l'édifice étatique, la fonction publique ambitionne ainsi de défendre l'intérêt général et les valeurs du service public. À ces fins, elle se repose sur cette taxinomie spéciale et minutieuse des fonctionnaires dont les particularités ont été définies afin qu'ils soient dans les meilleures conditions pour promouvoir ledit intérêt et lesdites valeurs, notamment en assurant le respect des principes de neutralité et d'égalité. La séparation du grade et de l'emploi ou l'évolution méliorative du parcours des agents en sont la parfaite illustration. En ce sens, le Conseil d'État a pu affirmer que « le statut [acte support de la taxinomie] est une garantie essentielle pour le bon exercice des fonctions publiques [et] il est déraisonnable, sinon contradictoire, de permettre que se développe en marge de ce statut l'occupation d'emplois publics par les agents contractuels »[26].

Concrètement, le fait que tout fonctionnaire se trouve — suivant le diktat légal — toujours sur une ramification d'une branche strictement identifiée de la fonction publique favorise, en premier lieu, la perception et l'acceptation des phénomènes hiérarchiques. Ainsi l'établissement et le respect de règles disciplinaires claires et incontestables sont-ils rendus plus aisés. L'agent « doit se conformer aux instructions de son supérieur hiérarchique, sauf dans le cas où l'ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public »[27]. Tout refus d'obéissance est compris comme une faute professionnelle ; et la subordination hiérarchique impose d'accepter le contrôle et la supervision par l'autorité supérieure compétente.

Ensuite, la taxinomie facilite la fixation des règles applicables en matière d'évolution professionnelle[28]. Elle permet que celle-ci soit prédéfinie *ab initio* pour ensuite suivre son cours, dans

[23] Cité par H. SAKR, *Les droits et libertés du fonctionnaire dans les jurisprudences du Conseil d'État libanais et du Conseil d'État français*, th., Université de Poitiers, 2008, p. 21.
[24] Cité par G. ÉVEILLARD, J.-Y. VINCENT, « Les moyens humains », in Th. DE BERRANGER, M. DE VILLIERS, dir., *Droit public général*, 5e éd., LexisNexis, coll. Manuel, 2011, p. 1022.
[25] G. DEMARTIAL, « De l'opportunité d'une loi sur l'état des fonctionnaires », *RDP* 1907, p. 7 (cité par D. JEAN-PIERRE, « 1946-2006 : du statut général des fonctionnaires à la gestion des ressources humaines dans la fonction publique », *JCP Adm*. 2006, p. 1241).
[26] EDCE 2003, *Perspectives pour la fonction publique*, p. 342.
[27] Loi n° 83-634 du 13 juill. 1983 *Portant droits et obligations des fonctionnaires*, art. 28.
[28] Loi n° 84-16 du 11 janv. 1984 *Portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État*, art. 55 à 63 bis.

une large mesure, de façon quasi-mécanique. La carrière est en effet un droit dont bénéficient tous les fonctionnaires, lesquels doivent pouvoir progresser parmi les échelons et les grades tout au long de leurs parcours professionnels. Après avoir été recruté et affecté sur un emploi, le fonctionnaire déroule sa carrière — améliore sa rémunération et ses conditions de travail — par promotion de grade ou de classe ou avancement d'échelon, suivant les dispositions contenues dans les statuts particuliers. Or ces évolutions dépendent principalement de l'ancienneté. Tout n'est néanmoins pas parfaitement linéaire et dénué d'aiguillages : l'agent peut aspirer à être promu au sein d'un autre corps ou cadre d'emplois, l'avancement d'échelon peut être, pour une part, l'objet de majorations ou réductions de durée en fonction de l'évaluation hiérarchique et la promotion de grade ou de classe se fait au choix, *i.e.* selon la notation par la hiérarchie. Dans cette dernière hypothèse, les fonctionnaires dont la valeur professionnelle est établie sont inscrits par ordre de mérite sur un tableau d'avancement à partir duquel l'autorité administrative compétente désigne les agents qui bénéficieront de la promotion. Mais même dans ce cas le fonctionnaire doit au préalable remplir des conditions de niveau d'échelon, d'ancienneté dans cet échelon, ainsi que d'âge et d'ancienneté globale dans la fonction publique.

La taxinomie précédemment décrite est encore un précieux outil pour fixer, de façon unilatérale et presque mathématique — au moyen d'une savante formule —, les traitements des fonctionnaires[29]. Leurs rémunérations sont en effet établies, comme toutes les règles gouvernant les carrières, par les statuts et règlements, loin de toute négociation. Le montant du traitement est calculé au regard de l'échelon, auquel est associé un indice brut à l'aune de l'échelle indiciaire commune à tous les fonctionnaires — l'échelon dépendant de l'appartenance à un corps et du grade occupé dans ce corps[30] —. À l'indice brut ou de classement coïncide un indice majoré ou de traitement variant entre 280 et 821. Le traitement annuel brut peut dès lors être obtenu en multipliant cet indice majoré par la valeur du traitement relative à l'indice 100[31], puis en divisant le résultat par 100. Par ailleurs, des régimes indemnitaires dont les montants et les modalités d'attribution diffèrent selon les corps ou cadres d'emplois et selon les grades doivent être intégrés dans la rétribution globale[32].

Quant aux augmentations de traitement, elles ne peuvent qu'être la conséquence d'un mouvement dans la hiérarchie des échelons ; elles dépendent donc de l'ancienneté et de la valeur professionnelle. Durant sa carrière, l'agent évolue progressivement, par étapes largement prédéfinies, passant d'un échelon à un autre à l'intérieur de son grade et, éventuellement, d'un grade à un autre. Ce sont les statuts particuliers qui fixent le minimum d'ancienneté exigé pour accéder à l'échelon ou grade supérieur — entre un an et quatre ans —, tandis qu'il peut y avoir jusqu'à treize échelons dans un même grade. Enfin, l'obsession taxinomique connaît ici un pic d'intensité puisque certains grades d'encadrement supérieur sont composés d'échelons dont les traitements ne dépendent pas d'un indice majoré mais d'un classement dans un groupe allant de A à G et dit « hors échelles »[33].

La taxinomie des fonctionnaires est donc un instrument au service de l'organisation quasi-militaire — ce qui n'étonnera guère étant donné la large influence des structures militaires sur les structures civiles — et, en tout cas, fort rigide de la fonction publique. À l'ère de la globalisation, du pragmatisme économique et du réalisme budgétaire, il n'est pas certain que le recours aux taxinomistes, quand bien même ils seraient les gardiens d'un art admirable, continue à revêtir la légitimité des premiers temps, lorsque la guerre était encore un souvenir proche et la République mal assurée.

---

[29] Loi n° 84-16 du 11 janv. 1984 *Portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État*, art. 64 à 65 ; décret n° 48-1108 du 10 juill. 1948 *Portant classement hiérarchique des grades et emplois des personnels de l'État relevant du régime général des retraites* ; décret n° 2008-385 du 23 avril 2008 *Relatif à l'échelonnement indiciaire des corps et emplois des personnels civils et militaires de l'État*.

[30] Loi n° 83-634 du 13 juill. 1983 *Portant droits et obligations des fonctionnaires*, art. 20.

[31] L'indice majoré 100 est l'indice de base de la fonction publique. Décret n° 85-1148 du 24 oct. 1985 modifié *Relatif à la rémunération des personnels civils et militaires de l'État, des personnels des collectivités territoriales et des personnels des établissements publics d'hospitalisation*, spéc. art. 3 ; décret n° 2010-761 du 7 juill. 2010 *Portant majoration de la rémunération des personnels civils et militaires de l'État, des personnels des collectivités territoriales et des établissements publics d'hospitalisation*.

[32] Décret n° 2008-1533 du 22 déc. 2008 *Relatif à la prime de fonctions et de résultats*.

[33] Arrêté du 29 août 1957 *Relatif à la fixation des traitements et soldes à compter du 1er nov. 1957, aux emplois supérieurs de l'État classés hors échelles*.

II. La taxinomie des fonctionnaires, une obsession freinant la modernisation de la fonction publique

L'art de la taxinomie, parce qu'il confine à l'obsession et engendre un fonctionnement semi-mécanique du fonctionnariat, rend la gestion publique difficile car bridée (*A*). Alors que la demande de souplesse et de flexibilité est chaque jour un peu plus forte, y compris dans la sphère publique, les questions de l'évolution et peut-être même de l'abandon de cette taxinomie méritent d'être posées (*B*). Statufier, c'est rendre immobile. Or d'aucuns ne reprochent-ils pas à la fonction publique sa certaine inertie ? Le statut serait statue. À l'heure où l'accélération du temps appelle toujours plus d'adaptabilité et de réactivité, « déstatufier » la fonction publique — *i.e.* la libérer de ce statut-statue qui la fige par trop en s'ordonnant autour d'une taxinomie des fonctionnaires excessivement perfectionnée — deviendrait de plus en plus nécessaire.

A. La rigidité de la taxinomie des fonctionnaires comme source d'inefficience de la gestion publique

La taxinomie des fonctionnaires permet de préserver le principe cardinal de neutralité, lequel protège directement les fonctionnaires et — surtout — indirectement les citoyens et la République. C'est là un argument de poids plaidant en sa faveur, un argument suffisamment puissant pour rendre délicate toute approche subversive en la matière. Néanmoins, la contrepartie au fonctionnement qui en découle est désormais soulignée par beaucoup : le manque d'adaptabilité cohabite avec un égalitarisme des traitements et une promotion à l'ancienneté qui restreignent le recours au critère du mérite. Si l'avancement de grade est possible par le truchement d'examens professionnels, s'il est permis d'évoluer vers un corps ou cadre d'emploi supérieur après la réussite à un concours interne, la carrière est un droit dont bénéficie tout fonctionnaire, quelles que soient ses « performances ». D'ailleurs, le fait qu'il faille écrire « performances » entre guillemets, car le mot est accueilli fébrilement dans le secteur public, est révélateur. Le sentiment de sécurité qui habite les fonctionnaires, préservés de tout risque de licenciement mais aussi de stagnation professionnelle, peut les pousser sur la voie d'une certaine démobilisation, démotivation ou déresponsabilisation. Le conformisme, le manque d'initiative et la sclérose des comportements sont alors proches, *a fortiori* lorsque les postes occupés ne correspondent pas exactement aux compétences ni aux aspirations.

La notion de métier, absente des textes fondateurs de la fonction publique et de sa taxinomie, demeure peu prise en compte, bien qu'une démarche dite « métiers » ait été mise en place[34]. Cette dernière initiative reste marginale et ne contribue que modestement à limiter le déroulement droit et progressif des carrières dans le cadre des statuts et des corps et cadres d'emploi. Sans nécessairement plaider pour une transition radicale vers une quelconque « fonction publique de métiers », se concentrer davantage sur ces derniers permettrait d'envisager un déploiement des compétences sur les territoires en adéquation avec l'évolution des effectifs. Plus de souplesse dans l'identification et l'utilisation des compétences et des aspirations des agents permettrait peut-être une gestion des ressources humaines pertinente et efficace, en accord avec les besoins réels des services et avec les demandes des travailleurs publics. Qu'il s'agisse de recrutement, de formation, d'accompagnement professionnel ou de gestion prévisionnelle, les automatismes et les rigidités pourraient laisser place aux réflexions et aux choix, soit à une sensible modernisation des systèmes de gestion des ressources humaines.

[34] Le répertoire interministériel des métiers de l'État (dit « Rime ») date de 2006 et a été mis à jour en 2010. Il constitue le pilier de la démarche « métiers » dans la fonction publique étatique. Ainsi différents répertoires des métiers ont-ils pour objet de présenter la diversité des emplois de la fonction publique et, surtout, d'identifier les compétences propres à chacun.

Pour approfondir pareille démarche « métiers », il conviendrait de malmener, en tout ou au moins en partie, la taxinomie des fonctionnaires : les corps dont les missions sont identiques ou proches devraient fusionner, ce qui aurait pour conséquence d'étendre les espaces statutaires au cœur desquels se déroulent les carrières. En outre, il s'agirait de dépasser la distinction selon les corps et les grades. Une approche empruntant la route des métiers, s'évadant de la prison taxinomique, aboutirait à rapprocher offre et demande dans les services publics et à mieux s'accommoder de leurs évolutions.

Alors que, y compris en matière administrative, on en appelle avec insistance à la « gouvernance », laquelle repose sur les principes de flexibilité, de subsidiarité et d'évaluation, la taxinomie des fonctionnaires est une limite certaine à l'efficience de la gestion publique des ressources humaines. Les organisations se voulant modernes doivent apporter la preuve de leur capacité à se transformer rapidement afin de répondre aux défis que posent les nouveaux contextes, faits de concurrence et de globalisation. Or les rigoureuses classifications ici en cause produisent nécessairement de l'inadaptation ; elles contribuent à l'étouffement de toute tentative d'innovation et rendent les marges de manœuvre par trop limitées.

Face à ces difficultés, dans lesquelles l'obsession taxinomiste prend toute sa part de responsabilité, le développement d'une fonction publique parallèle, composée de contractuels et autres non-titulaires par définition libérés des carcans du fonctionnariat, semble constituer une première réponse au besoin pressant de modernisation de la fonction publique. Tout autant qu'elle fut à la fois une nécessité et une prouesse lorsqu'elle se développa au cours de la seconde moitié du XX^{e} siècle, la taxinomie des fonctionnaires, aujourd'hui, deviendrait un vestige archaïque, le symbole d'un navire conservateur sans voiles, incapable de se laisser porter par le vent de l'histoire.

B. L'effacement de la taxinomie des fonctionnaires comme source de renouveau de la gestion publique

L'exemple du traitement des agents contractuels — situés hors taxinomie des fonctionnaires — est particulièrement illustratif. Nul texte de portée générale n'établit de cadre dur et détaillé concernant les conditions et les montants de leurs traitements, lesquels sont décidés, en théorie du moins, après négociation. Certes, il est constant que la rémunération doit être fixée en se référant à celle que percevrait un fonctionnaire qui assurerait des fonctions identiques et qui possèderait des niveaux de qualification et d'expérience professionnelle équivalents. Il n'en demeure pas moins que le caractère mécanique induit par la taxinomie des fonctionnaires se fait alors moins oppressant et que l'administration est libre de discuter le traitement de ses agents contractuels en se fondant sur la grille de rémunération des agents titulaires ou en s'en détachant. Selon les besoins et la situation, il est permis de s'affranchir de tout indice et d'opter, au contraire, pour un montant global et forfaitaire ou encore pour une somme calculée à partir d'un taux horaire. Et il n'est pas envisageable, concernant ces agents non-titulaires, de recourir à une clause garantissant une évolution automatique du traitement calquée sur l'avancée de l'ancienneté, à l'instar de ce que permettent la taxinomie et, plus précisément, les grilles indiciaires.

Par conséquent, et d'un point de vue plus général, l'avènement d'une concurrence entre statut et contrat n'est guère surprenant[35]. Nul doute que l'obsession taxinomique attise la tentation de privilégier les solutions souples et pragmatiques que la contractualisation du droit de la fonction publique permet. Le Conseil d'État et Marcel Pochard ont fait figure de pionniers[36] : ils se sont notamment intéressés, au-delà de leur opposition originaire, au rapprochement entre fonctionnariat et

[35] V., par ex., C.-A. GARBAR, « Quelle(s) réforme(s) pour la fonction publique : statut ou/et contrat ? », *AJFP* 2005, p. 281 s. ; M. POCHARD, « La place donnée au contrat dans l'organisation de la fonction publique », *AJDA* 2003, p. 991 s.

[36] Le rapport du Conseil d'État consacré à la fonction publique, rendu en 2003, comportait une subdivision intitulée « Quelle place au contrat dans le droit de la fonction publique ? » (EDCE 2003, *Perspectives pour la fonction publique*). V. M. POCHARD, « Perspectives pour la fonction publique », *JCP Adm.* 2003, p. 411 s.

contrat, notant qu'il faudrait à l'avenir que « la loi pose le principe d'un droit des fonctionnaires à la négociation collective de tout ou partie de leurs conditions d'emploi et de travail, mais aussi détermine les conditions de validité, en la forme et sur le fond, de ces accords collectifs ainsi que les conditions auxquelles seraient subordonnées leur prise d'effet, leur dénonciation et leur extension »[37]. Et le Conseil d'État de proposer le développement d'un atypique et plutôt iconoclaste « contrat d'affectation sur emploi »[38].

La problématique de l'émancipation du contrat dans le droit de la fonction publique émerge ainsi à l'intérieur même du statut[39], interrogeant frontalement la rigide taxinomie légale. À l'extérieur du statut, ladite problématique apparaît avec le recours aux agents publics recrutés par le biais du contrat de travail. L'emploi d'agents contractuels s'est grandement développé au cours de la dernière décennie, ce qui ne manque pas d'affecter le rôle central de la taxinomie et, plus globalement, le monument statutaire en impliquant un rapprochement public-privé. Alors que la demande de généralisation des CDI publics est vive[40], cette tendance, profonde, participe pleinement de la réponse à l'exigence de rationalisation de la gestion et des dépenses publiques. Au sein de fonctions publiques exagérément immobiles dans leurs structures et modes de fonctionnement, le contrat de travail est chaque jour davantage plébiscité par des employeurs publics soucieux de moderniser leurs services, en particulier sous l'angle de la gestion des ressources humaines, et de répondre au meilleur coût aux attentes des usagers. C'est donc avant tout l'ouverture au pragmatisme économique, associée à un recul concomitant de la légitimité historique des principes et valeurs du service public, qui justifie le mouvement de « détaxinomisation » et, plus généralement, de « privatisation »[41] de la fonction publique. Aussi différentes interventions du législateur ont-elles encouragé l'introduction toujours plus poussée du contrat de travail au sein de la fonction publique française, au détriment du statut et de la taxinomie qu'il porte[42].

Sans doute le statut semble-t-il de moins en moins praticable à mesure que l'État adopte les traits d'une grande entreprise publique. À l'heure de la compétition économique planétaire et de la mondialisation des activités, sont exigés en priorité efficacité, rendement, qualité de gestion et utilisation rationnelle des deniers publics. Les grands principes de neutralité et d'égalité et l'intérêt général, que la savante taxinomie vise à protéger, ne sont dès lors plus les premiers guides de l'action publique[43]. En témoigne la loi organique du 1er août 2001 *Relative aux lois de finances* lorsqu'elle invite à passer d'une « administration de moyens » à une « administration de résultats »[44]. L'ambition

---

[37] EDCE 2003, *Perspectives pour la fonction publique*, p. 335 ; v. égal. sur ce sujet J. FOURNIER, *Livre blanc sur le dialogue social dans la fonction publique*, La documentation française, 2002.

[38] EDCE 2003, *Perspectives pour la fonction publique*, p. 242.

[39] Loi n° 83-634 du 13 juill. 1983 *Portant droits et obligations des fonctionnaires*, art. 9 ; loi n° 2010-751 du 5 juill. 2010 *Relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique*. V. D. JEAN-PIERRE, « 1946-2006 : du statut général des fonctionnaires à la gestion des ressources humaines dans la fonction publique », préc., spéc. p. 1241 ; E. AUBIN, *Droit de la fonction publique*, 4e éd., Gualino, coll. Master-pro, 2010, spéc. p. 23.

[40] V. 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*, La documentation française, 2008.

[41] E. DIAMANTI, C. D'ORTA, « La fonction publique vers la privatisation », *RFAP* 1993, p. 347 s. ; D. JEAN-PIERRE, « La privatisation du droit de la fonction publique », *JCP Adm.* 2003, p. 973 s. ; M. TOUZEIL-DIVINA, « "Travaillisation" ou "privatisation" des fonctions publiques ? », *AJFP* 2010, p. 228 s.

[42] Loi n° 84-16 du 11 janv. 1984 *Portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État*, art. 4 ; loi n° 84-53 du 26 janv. 1984 *Portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale*, art. 3-3 ; décret n° 86-83 du 17 janv. 1986 *Relatif aux dispositions générales applicables aux agents non titulaires de l'État pris pour l'application de l'article 7 de la loi n° 84-16 du 11 janv. 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État* ; loi n° 2000-321 du 12 avr. 2000 *Relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations* ; loi n° 2001-3 du 3 janv. 2001 *Relative aux collectivités territoriales*, art. 9 ; loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 *Relative aux lois de finances* ; loi n° 2005-843 du 26 juill. 2005 *Portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique* ; 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, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique*, art. 35. V. D. JEAN-PIERRE, « La généralisation des contrats à durée indéterminée dans la fonction publique par la loi du 26 juillet 2005 », *JCP Adm.* 2005, p. 1302 s. ; V. BOUHIER, « De l'exception à la généralisation des contrats à durée indéterminée dans la fonction publique », *LPA* 2 févr. 2006, p. 4 s.

[43] V. B. CUBERTAFOND, « Critique de l'administration sous emprise libérale », *Rev. adm.* 2006, spéc. p. 426.

[44] Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 *Relative aux lois de finances*.

qui anime au quotidien les dirigeants publics est de moins en moins de préserver le modèle de fonction publique dit « à la française », reposant sur le socle taxinomique, symbole de la spécificité ontologique du public par rapport au privé. Ces dirigeants demandent l'accélération de la transition vers le système de l'emploi et se concentrent sur les impératifs de gestion, l'efficience et la performance. Peut-être la taxinomie des fonctionnaires est-elle d'ailleurs, depuis ses premiers pas, une excessive exception et, par suite, ne s'agirait-il que de « revenir à une conception du droit de la fonction publique qui limite les spécificités de ce droit à ce qui est nécessaire à l'accomplissement des missions de la puissance publique et qui normalise la place de la fonction publique dans la société »[45]. La modernisation par le recours croissant à l'ouverture et à la plasticité et l'effacement progressif de la mécanique droite et invariable produite par la taxinomie des fonctionnaires s'inscrit ainsi dans une perspective de recherche de « gains de productivité » et de redynamisation des services publics.

Enfin, il faut souligner combien la demande de contrat n'est guère unilatérale. Les nouvelles générations de fonctionnaires sollicitent davantage de mobilité, géographique comme fonctionnelle, ainsi qu'une personnalisation plus forte des profils professionnels, *i.e.* une véritable négociation des éléments de l'emploi. Ils aspirent eux aussi à une simplification de l'architecture de la fonction publique apte à favoriser la diversité des parcours. Ces visées impliquent de profonds bouleversements — si ce n'est renoncements — parmi les règles statutaires, dans le sens de plus de souplesse et de flexibilité. Les batailles engagées contre la taxinomie des fonctionnaires et contre ses conséquences se déroulent donc sur plusieurs fronts ; et il n'est pas assuré que les fortifications qui les défendent, bien que profondément ancrées, demeureront suffisamment solides pour neutraliser les assauts du pragmatisme et empêcher la « banalisation »[46] des cadres historiques de la fonction publique française.

*

* *

Pour l'heure, les statuts des fonctionnaires possèdent toujours leur raison d'être. Néanmoins, ils sont à l'épreuve de la « travaillisation »[47] ou — plus simplement — de la « privatisation »[48] du droit de la fonction publique et la question de l'avenir du fonctionnariat se pose[49]. L'enjeu serait de s'émanciper des rigueurs et rigidités induites par la taxinomie, les cloisonnements artificiels et les mouvements machinaux. En particulier, il pourrait être bienvenu de favoriser la mobilité entre fonctions différentes et de gommer les barrières entre les corps ou entre les cadres d'emplois. L'organisation de l'administration publique, et donc l'environnement juridique des individus appelés à la servir, devraient pouvoir s'adapter continuellement aux changements qui s'opèrent alentour.

Pressée par le droit européen, influencée par le droit commun, assistant au développement de nouveaux modes de gestion, s'inscrivant dans un contexte de diminution des dépenses, de redistribution des rôles entre administrations et de recentrage des missions étatiques, la fonction publique serait contrainte à une profonde refonte. Dans ce cadre, le débat afférant à l'intérêt de pareille taxinomie des fonctionnaires serait aujourd'hui une clé de son avenir, un verrou de sa modernisation. L'enjeu paraît de taille car, avec l'émancipation du contrat de travail, ce serait la fonction publique elle-même qui se banaliserait. *In fine*, ce sont l'État, sa structure, ses fonctions et sa légitimité que pareille mutation interroge. État et statut possèdent la même racine étymologique ; leurs sorts semblent ainsi intimement liés et il est tentant d'emprunter le raccourci conduisant de l'effacement du statut à l'effacement de l'État.

[45] M. POCHARD, « Les implications de la libre circulation : plus qu'une banalisation, la normalisation du droit de la fonction publique », *AJDA* 2003, p. 1906.
[46] Réf. à J. BOURDON, « Vers une banalisation du droit de la fonction publique ? », *AJFP* 2005, p. 284 s.
[47] A. ONDOUA, *Les principes généraux du droit relatifs à la fonction publique*, Dalloz, 2007, p. 777 ; E. AUBIN, *Droit de la fonction publique*, *op. cit.*, p. 37.
[48] D. JEAN-PIERRE, « La privatisation du droit de la fonction publique », préc.
[49] D. JEAN-PIERRE, « Une fonction publique sans fonctionnaires ? », *JCP Adm.* 2011, p. 39 s.

La taxinomie des fonctionnaires, pour demeurer un art et ne pas se pervertir en n'étant plus guère qu'obsession conservatrice et archaïque, pourrait se renouveler en subissant une cure de simplification. Si la simplicité est sans doute un art tout aussi difficile à maîtriser, peut-être est-il temps de couper les branches de l'arbre qui, parce que trop longues, lourdes et nombreuses, le fragilisent et font craindre le déracinement dès la prochaine tempête.