



HAL
open science

La reconnaissance du doctorat dans la fonction publique : une bouteille jetée dans l'océan normatif?

Edwin Matutano

► To cite this version:

Edwin Matutano. La reconnaissance du doctorat dans la fonction publique : une bouteille jetée dans l'océan normatif?. AJFP. Actualité juridique Fonctions publiques, 2015, 5, pp.275. hal-01419665

HAL Id: hal-01419665

<https://hal.science/hal-01419665>

Submitted on 19 Dec 2016

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.

AJFP 2015 p.275

La reconnaissance du doctorat dans la fonction publique : une bouteille jetée dans l'océan normatif ?

Edwin Matutano, Avocat, docteur en droit

L'essentiel

L'article 78 de la loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche, codifié à l'article L. 412-1 du code de la recherche, tend à la reconnaissance de la valeur du doctorat en facilitant l'accès des docteurs aux fonctions publiques et en favorisant le déroulement de leur carrière. Mais le retard pris par le pouvoir réglementaire pour mettre en oeuvre cette disposition législative révèle la place ambiguë qu'occupent les diplômés au sein des règles statutaires des fonctions publiques, tout en confirmant la puissance de corporatismes axés sur la défense de certains corps dont sont exclus, en leur qualité, les docteurs.

Il pourrait sembler paradoxal de s'interroger sur la place occupée, au sein de l'administration française, par les titulaires du plus haut diplôme délivré par l'Université, qualifié encore récemment de « diplôme phare de l'Université »⁽¹⁾. La France est en effet réputée privilégier, dans la sphère professionnelle en général et dans la fonction publique en particulier, les personnes diplômées ; il est même fréquent que l'on en vienne à critiquer cette caractéristique, supposée ne pas souffrir d'exception. Aussi peut-il paraître surprenant de constater qu'une disposition de la loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche, celle de son article 78, soit consacrée à une meilleure reconnaissance du doctorat, que ce soit à l'entrée de la fonction publique - une attention particulière étant accordée au concours d'entrée de l'ENA - ou lors du déroulement de la carrière des fonctionnaires docteurs.

Pourtant, loin des stéréotypes et des idées toutes faites, la réalité est là, abrupte et édifiante : hors de l'enseignement supérieur et de la recherche⁽²⁾, il n'y a pas, que ce soit au stade du recrutement ou de celui de l'avancement dans la carrière, de disposition faisant une place aux docteurs dans l'administration française⁽³⁾. La remarque vaut aussi bien pour la fonction publique de l'État que pour les fonctions publiques territoriale et hospitalière⁽⁴⁾.

Tirée de l'analyse du droit positif, cette observation permet d'expliquer la raison pour laquelle le législateur, en 2013, a jugé indispensable de prendre des mesures en faveur des docteurs, catégorie de fonctionnaires que l'on aurait pu croire à l'abri de situations de nécessité entraînant la mise en oeuvre de dispositions protectrices⁽⁵⁾, utiles au contraire pour ceux qui sont dépourvus de tout diplôme⁽⁶⁾. Encore convient-il de souligner que le texte de l'article 78 de la loi du 22 juillet 2013 précitée ne procède pas à une reconnaissance très poussée de la possession du titre de docteur dans les trois fonctions publiques, et que l'examen minutieux de son élaboration au Parlement révèle que le gouvernement fut pour le moins prudent dans la voie de sa consécration⁽⁷⁾. Ceci est un deuxième objet de surprise, car attendre le XXI^e siècle pour consacrer, dans la fonction publique, l'existence des docteurs, aurait dû à tout le moins se traduire par une reconnaissance complète et plus enthousiaste, vouée à combler une lacune aussi curieuse que béante. De surcroît, il est symptomatique de constater que l'article 78 de la loi du 22 juillet

2013, dite « Fioraso », s'insère dans le code de la recherche dont il modifie l'article L. 412-1 et non dans le statut général des fonctionnaires : le service rédacteur « pilote » n'est pas la Direction générale de l'administration et de la fonction publique, alors que si tel avait été le cas, les autorités administratives gestionnaires auraient été davantage impliquées dans sa bonne application. Enfin, il faut indiquer que l'acte du législateur, pourtant préconisé par le rapport précité remis au Premier ministre par M. Jean-Yves Le Déaut, n'a en 2015 toujours pas été suivi d'effet et que la disposition de l'article 78 de la loi du 22 juillet 2013 est demeurée lettre morte, ce qui ne laisse pas de surprendre l'analyste...

Cet ensemble de circonstances, qui combat ce que l'on croit connaître du droit de la fonction publique et de l'administration, met crûment en exergue les deux points suivants : les diplômes ne sont pas si primordiaux dans le recrutement et l'avancement des agents de la fonction publique ; et la tardive et timide reconnaissance, par la loi, du doctorat dans le droit de la fonction publique, en dehors des sphères spécialisées qui lui avaient nécessairement fait sa place, se heurte visiblement, pour sa bonne et complète application, à des résistances corporatistes.

Les diplômes dans la fonction publique : un trompe-l'oeil ?

Dans le pays qui semble, plus que jamais, le parangon du recrutement par concours, le sort réservé aux diplômés pourrait apparaître enviable, voire source d'un déséquilibre au détriment de ceux n'en possédant pas ou que trop peu. L'examen de la réalité invite à porter un autre regard, plus nuancé, dont il résulte que si les diplômes tiennent une place importante dans les règles des trois fonctions publiques relatives au recrutement des fonctionnaires, ils ne sont pas considérés à leur juste mesure.

Les diplômes, un critère de sélection pour le recrutement par concours

À ce titre, les diplômes occupent une place importante dans le droit de la fonction publique : la faculté de se présenter aux concours est subordonnée à la détention de tel d'entre eux. Plus précisément, les corps de la fonction publique de l'État et les cadres d'emplois de la fonction publique territoriale sont classés et regroupés en catégories en fonction du niveau de diplôme requis pour autoriser les candidatures à leur accès.

Par ce trait, la fonction publique française présente nettement des caractéristiques mandarinales ; la liaison entre la titulature préalable au concours et l'institution même de ce dernier donne de la fonction publique un tableau académique, que vient rehausser d'une touche d'élitisme la hiérarchisation des corps ou cadres d'emplois entre les trois catégories A, B et C, qui sonnent comme autant de niveaux. Et il est vrai que l'accès à des corps de catégorie A est subordonné à la détention d'un diplôme au moins égal à une licence, cependant que les concours de catégorie B ne peuvent être tentés que par des titulaires d'un diplôme au moins égal au baccalauréat et que certains parmi ceux de la catégorie C ne sont accessibles qu'aux seuls détenteurs du brevet des collèges ou d'un diplôme de rang équivalent, les corps dont l'accès n'est pas subordonné à la possession de quelque titre ou diplôme formant une sous-strate invisible au sein de la catégorie C, la catégorie D n'existant plus, ayant été absorbée par la catégorie C depuis le « protocole Durafour » du 9 février 1990.

Cette présentation pyramidale, qui répond à l'image que l'on se fait, intuitivement, de la fonction publique, doit toutefois faire l'objet d'une gradation. D'une part en effet, la proportion des

surdiplômés dans la fonction publique, quel que soit leur corps d'appartenance, fausse la répartition des corps selon le niveau d'études, et d'autre part et surtout, cette répartition apparaît, à l'examen, grossière et peu respectueuse des lauréats de titres et de diplômes universitaires.

Le nivellement des diplômes par les règles de la fonction publique

Si les corps et cadres d'emplois de fonctionnaires sont insérés dans trois grandes catégories selon le niveau de diplôme requis, il n'en demeure pas moins que la classification par catégories laisse s'épanouir, à l'intérieur de chacune d'elles, des différences de niveaux de recrutement assez considérables dont ne rend pas compte le rang des différents corps.

C'est ainsi qu'aux corps ou cadres d'emplois de la catégorie A, appartiennent, nous l'avons dit, des fonctionnaires titulaires d'un diplôme au minimum égal à la licence, des équivalences étant prévues pour les diplômes délivrés par les écoles de commerce ou d'ingénieurs et par les instituts d'études politiques. Mais aucune règle générale ne vient subdiviser la catégorie A selon le niveau réel de diplôme possédé par les agents qui en sont membres. Or il existe une différence très objective de mérite entre les fonctionnaires titulaires d'une licence, d'un master ou d'un doctorat, que l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 devrait par conséquent conduire à distinguer davantage. Pourtant, rares sont les concours qui requièrent un diplôme sanctionnant au minimum quatre années d'études supérieures pour s'y présenter ; on peut citer ceux de magistrat de l'ordre judiciaire, de rédacteur des comptes rendus et d'administrateur de l'Assemblée nationale. Il est par exemple étonnant de relever que le concours d'entrée à l'ENA, à l'image de l'ensemble des corps de catégorie A, ne soit pas subordonné à la possession d'un diplôme d'un rang plus élevé que la licence. L'on se doit toutefois de souligner qu'une « passerelle » permet aux docteurs en droit, à défaut de devenir directement magistrats de l'ordre judiciaire, d'être intégrés en qualité d'auditeurs de justice sur leur titre  (8) ; cette « passerelle » est cependant aussi exceptionnelle qu'incomplète.

Le raisonnement est au demeurant le même au sujet des corps de catégorie B. Les personnes titulaires d'un diplôme supérieur au baccalauréat mais inférieur à la licence ne sont pas reconnues comme telles, puisque les règles relatives aux concours ne prennent en compte que la détention du baccalauréat.

D'une part, cette tripartition est inadaptée, car surannée et de surcroît dépassée par l'inflation des diplômes et des diplômés ; d'autre part, s'agissant du doctorat, elle est marquée dès l'origine par l'ignorance, la méconnaissance, alors même qu'il s'agit d'un diplôme ancien. Il n'est donc pas exact de considérer que l'administration française ait à cœur de recruter et de se faire entourer des plus hauts diplômés.

Au-delà du recrutement, l'on eût pu penser qu'une fois installés dans leurs fonctions, les fonctionnaires docteurs eussent bénéficié de voies d'avancement particulières, notamment par le biais de grades ou classes, qui, on le sait, subdivisent les corps. En effet, l'instauration de telles voies n'eût pas constitué un privilège : elle eût reposé sur un critère objectif, la détention du titre universitaire le plus élevé en France, critère parfaitement conforme aux distinctions fondées exclusivement sur le talent et le mérite, évoquées par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. En outre, de nombreux statuts particuliers de corps de fonctionnaires lient la capacité à bénéficier d'un mode d'avancement, ou même de se présenter à un simple examen

professionnel, à l'accomplissement d'une durée de services évaluée en un certain nombre d'années ; or il est évident qu'un tel critère est beaucoup moins conforme à la lettre et à l'esprit de l'article 6 de la Déclaration de 1789 que l'obtention d'un doctorat, puisqu'il ne suppose la mise en oeuvre ou le déploiement d'aucun talent ou mérite particulier.

En toute hypothèse, il n'en est rien. Non seulement aucune voie de promotion n'a été créée pour les docteurs au sein de l'administration, mais des emplois d'un niveau adéquat à leur formation universitaire ne leur ont pas été et ne leur sont toujours pas, en pratique, proposés. L'on comprend dès lors davantage le sens de l'article 78 de la loi du 22 juillet 2013, alors que l'on n'eût pas spontanément décelé dans la catégorie des fonctionnaires titulaires du doctorat, un groupe nécessitant une aide du législateur.

Il en résulte que si le niveau de diplôme constitue, dans les fonctions publiques, un socle très grossièrement établi destiné à délimiter les trois catégories de corps ou de cadres d'emplois, il n'est pas réellement utilisé pour déterminer plus avant les règles d'accès et de déroulement de carrière puisqu'il n'entraîne pas, précisément, l'application d'une règle selon laquelle la détention de tel diplôme répondrait l'appartenance à tel corps. La marge de manoeuvre laissée par les textes en vigueur donne certes, en théorie, à des personnes qui ne sont pas sur-diplômées, la faculté de rejoindre des corps de fonctionnaires où elles côtoient d'autres membres plus solidement diplômés : cette possibilité répond à une faculté de progression sociale, dont l'administration s'est toujours fait l'écho, qui importe naturellement et qu'il convient donc de préserver. Néanmoins, en appliquant un même traitement à des situations individuelles par trop hétérogènes (les règles relatives à un corps ou à un cadre d'emplois de catégorie A s'appliquent indistinctement à ceux qui ont une licence, un master, qui sont lauréats d'une école de commerce, d'ingénieurs, d'un institut d'études politiques ou qui sont détenteurs d'un doctorat), les statuts particuliers des trois fonctions publiques en viennent, aveuglément, à créer de graves iniquités que l'on pourrait analyser comme autant d'erreurs manifestes d'appréciation.

Évidemment, un des leviers qu'il serait loisible d'actionner afin de sortir de cette situation figée, source de nombreux dysfonctionnements dans la gestion de la carrière des agents, serait d'affecter certains emplois aux agents titulaires de tel ou tel diplôme, en tenant compte de l'importance du titre ou du grade universitaire. En l'état actuel de notre droit, une telle initiative, pour n'être pas inopportune, heurterait très sûrement le principe de l'égalité de traitement des fonctionnaires appartenant à un même corps. Elle ne serait donc pas faisable à droit constant. En outre, elle orienterait les administrations vers une professionnalisation dépassant les simples mots et discours, car il est certain qu'en réservant des emplois donnés à tel ou tel type de diplômés, l'administration s'éloignerait de ce caractère généraliste que modèle depuis si longtemps la gestion par corps, et qui lui est tant reproché de nos jours 📖(9).

Aussi les règles statutaires applicables aux fonctions publiques nivellent-elles les fonctionnaires en usant, comme paliers d'accès aux corps et cadres d'emplois, de diplômes (licence, baccalauréat, brevet). Mais en ne poussant pas la logique à son terme, elles favorisent une gestion à l'aveugle dont, au sein de la catégorie A, pâtissent assurément les agents titulaires d'un doctorat et même ceux possédant un diplôme universitaire de troisième cycle.

Après avoir analysé la question sous l'angle juridique, il convient de poursuivre son étude en s'interrogeant sur ses causes, notamment sociologiques.

Les docteurs, victimes des corporatismes au sein des fonctions publiques

Si la place accordée aux titulaires d'un doctorat dans l'administration, avant l'intervention de la loi du 22 juillet 2013, était inexistante, c'est du fait de la conjonction des trois causes suivantes.

En premier lieu, le recrutement et l'emploi dans les fonctions publiques ne reposent pas exclusivement sur les diplômés : nous renvoyons à ce qui a été vu *supra*.

En deuxième lieu, il ne faut pas sous-estimer que dans l'administration française, les emplois les plus élevés sont réservés à des agents issus de corps recrutés parmi les diplômés de certaines écoles qui constituent autant de groupes d'intérêts efficaces, aptes à attirer à eux et à consolider le pouvoir dans les administrations.

En troisième lieu, la pression susceptible d'être exercée, en comparaison, par les titulaires d'un doctorat est de nul effet, au regard de la puissance du déploiement de celle émanant des corps issus de ces écoles (10).

Une captation efficace de la haute fonction publique de la part de corps recrutés au sortir de certaines écoles

Les écoles dont il est question délivrent des diplômés : leurs lauréats sont par conséquent des diplômés au même titre que ceux issus de l'Université. Au demeurant, il est fréquent qu'ils soient également titulaires d'un diplôme délivré par l'Université ; mais en ce cas, il s'agit rarement du plus élevé d'entre eux (11). Ainsi, on observe une parfaite articulation entre ces trois indices : les fonctionnaires occupant des emplois élevés dans l'administration sont le plus souvent issus d'écoles ; s'ils ont eu un parcours universitaire, il n'a pas été sanctionné par l'obtention du grade le plus haut (12) ; les docteurs ne sont pas éligibles, en cette qualité, aux emplois les plus élevés. De la sorte, se tisse la trame d'une mainmise qui se traduit par la captation de nombreux emplois réservés, accompagnée d'une mise à l'écart, prenant la forme d'une ignorance parfaite, des fonctionnaires ou candidats titulaires d'un doctorat.

Cette situation d'accaparement se manifeste à travers la distribution des emplois les plus élevés dans les administrations de l'État. Longtemps, le décret n° 55-1226 du 19 septembre 1955 portant règlement d'administration publique relatif aux conditions de nomination et d'avancement dans les emplois de chef de service, de directeur adjoint et de sous-directeur des administrations centrales de l'État, exprima ce rapport de forces inégalitaire. Aujourd'hui, tel est l'objet du décret n° 2012-32 du 9 janvier 2012 relatif aux emplois de chef de service et de sous-directeur des administrations de l'État qui a remplacé le précédent décret. Qu'est-il loisible d'observer à la lecture de ce décret ?

Aux termes de son article 2, les chefs de service assurent l'encadrement d'un service des administrations centrales et administrations assimilées, des services à compétence nationale, des établissements publics administratifs de l'État, des autorités administratives indépendantes non dotées de la personnalité morale et des services administratifs placés sous l'autorité du secrétaire général du Conseil d'État et du secrétaire général de la Cour des comptes ; ils peuvent aussi, simultanément ou non, occuper des fonctions d'adjoint d'une importance particulière auprès des secrétaires généraux de ministère et des directeurs généraux et directeurs d'administration

centrale ; quant aux sous-directeurs, ils peuvent également assister un directeur d'administration centrale. Or son article 4 prévoit que ces emplois sont normalement réservés aux membres du corps des administrateurs civils, ainsi que, pour l'administration centrale et les services à compétence nationale du ministère de la Justice, aux magistrats de l'ordre judiciaire⁽¹³⁾ et, pour l'administration centrale du ministère chargé des Affaires étrangères, aux ministres plénipotentiaires de deuxième classe et de première classe et aux conseillers des affaires étrangères. En outre, ledit article 4 précise que dans la limite de 50 % de l'effectif des emplois relevant d'un même ministre ou d'une même autorité, ces emplois peuvent être pourvus par d'autres fonctionnaires appartenant à un corps ou à un cadre d'emplois relevant de la catégorie A et dont l'indice terminal est au moins égal à la hors-échelle B, par des officiers de carrière détenant au moins le grade de colonel ou un grade équivalent de la hiérarchie militaire, par des membres du corps du contrôle général des armées, ainsi que, hors ministère de la Justice, par des magistrats de l'ordre judiciaire.

Au vu de ces dispositions, les nominations dans les emplois supérieurs de l'administration de l'État se font eu égard à l'appartenance à un corps ou à un cadre d'emplois ; et c'est le niveau de rémunération et non le rang du diplôme qui permet de compléter un recrutement dans un nombre restreint de corps, dont la désignation reflète les enjeux en termes de pouvoir au sein des administrations centrales de l'État.

Dans la fonction publique territoriale, l'article 6 du décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987 portant dispositions statutaires particulières à certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales et des établissements publics locaux assimilés réserve, de manière similaire, aux administrateurs territoriaux une série d'emplois de haut niveau dans les collectivités territoriales.

L'on trouve un écho de ce paysage tracé à partir de l'appartenance, à un instant donné, à tel corps ou cadre d'emplois, à travers l'avis n° 388823 émis par le Conseil d'État le 4 septembre 2014, sur la saisine du Premier ministre relative à l'application de l'article L. 412-1 du code de la recherche. En effet, après avoir pris la précaution d'indiquer qu'il ne serait pas nécessaire, aux fins de satisfaire aux dispositions de cet article de loi, d'adapter toutes les voies d'accès à un corps ou à un cadre d'emplois, le Conseil d'État estime, certes conformément à la lettre de l'article L. 412-1, que le gouvernement pourrait créer une voie d'accès à un corps ou à un cadre d'emplois par l'institution d'un concours externe réservé aux docteurs ou bien aménager les voies d'accès existantes en tenant compte des acquis de la formation à la recherche et par la recherche. En revanche, le Conseil d'État a catégoriquement écarté la possibilité de déroger aux procédures d'avancement interne (inscription sur une liste d'inscription, examen professionnel). S'agissant de ces procédures d'avancement, le Conseil d'État estime qu'il ne serait pas loisible au gouvernement de prendre en considération la condition relative à la possession du doctorat pour promouvoir des fonctionnaires. Assurément, une telle position entérine la situation de fonctionnaires très diplômés commandés par d'autres moins bien formés, car la réussite à un examen professionnel ou l'inscription sur une liste d'inscription commandent le changement de corps ou de cadre durant la carrière et ce sont souvent les voies qui permettent aux agents distingués d'exercer ensuite des fonctions d'encadrement du personnel. À cet égard, le Conseil d'État exclut même tout aménagement des voies de promotion existantes...

Dans le même ordre d'idées, le Conseil d'État ferme la porte à des voies d'accès qui permettraient

aux docteurs de bénéficier du « tour du gouvernement », instauré en application de l'article 8 de la loi du 13 septembre 1984 relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public, ou de l'accès direct à certains corps figurant sur une liste établie par décret en Conseil d'État en application de l'article 24 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984, la Haute instance estimant que le critère de possession d'un diplôme de docteur n'est pas de nature, à lui seul, à fournir des garanties suffisantes de compétence conformément à sa décision n° 137284 du 9 février 1994, *Union syndicale des administrateurs civils*.

Enfin, le Conseil d'État est d'avis de ne pas faire prendre en considération par le gouvernement la totalité de la période de préparation au doctorat lors de la nomination ou de la titularisation d'un fonctionnaire et de veiller à ce que cette prise en considération ne procure pas « durablement » à ce dernier « un avantage de carrière disproportionné ne pouvant trouver de justification dans une différence de situation existant par rapport aux autres membres du corps ou cadre d'emplois ». Il recommande au gouvernement de limiter la prise en considération de l'expérience professionnelle acquise pendant la préparation du doctorat aux lauréats des concours réservés ou adaptés aux docteurs en vertu des nouvelles dispositions législatives, et non à tous les lauréats de concours de catégorie A, ce qui constitue une interprétation restrictive. Enfin le Conseil d'État, plus fidèlement à la lettre de la loi, déconseille de transposer à d'autres concours internes et à d'autres « troisièmes concours » que ceux d'entrée à l'ENA, les dispositions favorables aux docteurs du code de la recherche.

L'acception retenue par le Conseil d'État est donc placée sous le signe d'une interprétation des plus strictes, selon laquelle le doctorat ne semble pas être, à lui seul, un critère de nature à assurer de solides qualités professionnelles dans les fonctions publiques. Au surplus, l'on pourrait souligner que la circonstance tenant à ce que le Premier ministre ait jugé utile de solliciter l'avis du Conseil d'État démontre, à elle seule, l'embarras de l'administration à bien exécuter les termes de la loi.

Cela conduit naturellement à se pencher sur les raisons profondes de l'éviction des docteurs des emplois les plus élevés de l'administration, et en tout état de cause de l'absence de voies propres manifestant la reconnaissance de leur existence au sein des services administratifs.

Un *lobbying* inexistant

À cet égard, il y a lieu de conjuguer l'enseignement fourni par l'aspect proprement juridique de la question et l'apport de la science administrative. Car il ne saurait être fait injure à la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) d'ignorer qu'il existe un diplôme universitaire du nom de doctorat ; et les textes mentionnés *supra* ne constituent, finalement, que l'habillage d'une ligne directrice implicite selon laquelle s'il ne déplaît pas aux administrations françaises de recruter des agents d'un très haut niveau, le déroulement de leur carrière obéit à des règles qui constituent une sorte de rouleau compresseur, niveleur, source de contradictions, *a fortiori* aujourd'hui dans une société où les plus diplômés, solidement pourvus par rapport au niveau exigé pour se présenter aux concours qu'ils tentent, peuplent les administrations sans y trouver le rang adéquat à leur niveau de recrutement.

En conséquence, s'ils appartiennent à l'un des corps auxquels le pouvoir réglementaire réserve complaisamment les emplois appréhendés par le décret n° 2012-32 du 9 janvier 2012

précédemment étudié, leur carrière ne suivra pas un déroulement particulier du simple fait qu'ils sont détenteurs d'un doctorat. La vocation qui est la leur d'occuper les emplois en question sera identique à celle de leurs collègues appartenant aux mêmes corps, mais pas plus évidente alors qu'ils sont davantage diplômés que ces derniers.

Et s'ils appartiennent à un corps ne faisant pas partie de ceux distingués par le décret du 9 janvier 2012, il en ira de même, avec ce facteur aggravant tenant à ce qu'ils se trouveront, eu égard au verrouillage efficace conçu par les membres de certains corps et qui dépasse le monopole, devenu de droit, d'occupation des emplois couverts par ce décret, toujours subordonnés à des agents moins diplômés qu'eux-mêmes. En effet, bien que les emplois de chef de bureau ne fassent pas partie des emplois visés par le décret du 9 janvier 2012, il est extrêmement fréquent, au moins dans les administrations centrales de l'État, de les confier à des administrateurs civils ou à des membres des corps concernés par le décret du 9 janvier 2012. En toute hypothèse, un chef de bureau, dans l'administration, est subordonné à un sous-directeur ou à un chef de service, ce qui boucle la boucle pour ainsi dire.

L'ignorance dans laquelle l'administration française tient le doctorat et les titulaires de ce diplôme est donc certaine. Elle s'accompagne d'un confinement dans les sphères universitaires et de la recherche. L'une et l'autre révèlent un aspect fondamental de la question : les docteurs, quelle que soit la discipline concernée, ne constituent pas un groupe de pression efficace et sérieusement pris en compte par l'administration. Si les règles et principes qui structurent les fonctions publiques en France ignorent, voire bannissent, l'idée même de lobby, ce qui paraît juste au regard d'un système démocratique et des modes de reconnaissance sociale choisis par ce pays, il importe cependant de ne pas occulter l'existence de pressions corporatistes, particulièrement fortes lorsqu'elles émanent des corps précisément visés par le décret du 9 janvier 2012 ou de ceux issus de certaines écoles d'ingénieurs. De toute évidence, celles-ci jouent au maximum de leurs effets, comme en témoigne l'existence même d'un tel décret ; et l'on en trouve d'autres signes distinctifs. En effet, d'autres lobbies savent apparemment se montrer efficaces et sont fidèlement suivis par les pouvoirs publics.

Qu'il suffise sur ce point de renvoyer aux dispositions de l'article L. 4139-2 du code de la défense⁽¹⁴⁾ : elles prévoient, par simple voie réglementaire, d'amples dérogations au principe du recrutement par concours. C'est ainsi que sur leur fondement, d'anciens officiers peuvent occuper des emplois de chef de bureau ou de sous-directeur adjoint dans des ministères, nonobstant leur niveau de diplômes.

Dans un état d'esprit voisin, l'article L. 221-3 du code du sport prévoit la faculté pour les sportifs de haut niveau de se présenter aux concours d'accès aux emplois de l'État, des collectivités territoriales, de leurs établissements publics ainsi que de toute société nationale ou d'économie mixte, sans remplir les conditions de diplôme exigées des candidats.

Et l'on mentionnera, encore, le maintien jusqu'à une période récente, dans le texte de l'article 6 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, et par la force, de l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 2005-901 du 2 août 2005, de la condition d'âge requise pour concourir à l'accès à des corps, cadres d'emplois ou emplois lorsque l'accès à ceux-ci est subordonné à l'accomplissement d'une période de scolarité préalable d'une durée au moins égale à deux ans⁽¹⁵⁾, maintien évidemment lié à la

prise en compte, par le droit, de considérations corporatistes : il fallut attendre l'intervention de l'article 27 de la loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique pour voir cette condition disparaître.

Au regard de ces dispositifs catégoriels, la loi du 22 juillet 2013 paraît tardive et fort timorée ; l'on comprend mieux pourquoi les décrets d'application de son article 78 ne sont toujours pas intervenus. Au surplus, il doit être observé que l'article 79 a prévu que le gouvernement transmette chaque année au Parlement un rapport sur les mesures d'application de l'article 78. Ce rapport doit recenser les corps et cadres d'emplois de catégorie A relevant du statut général de la fonction publique dont les statuts particuliers ont été modifiés pour permettre aux titulaires d'un doctorat d'y accéder. Or il apparaît, ainsi qu'en témoigne la partie du site du Sénat relative au contrôle de l'application des lois [\(16\)](#), qu'au 16 juillet 2015 le rapport en question n'avait pas été remis par le gouvernement au Parlement [\(17\)](#).

L'existence d'une mesure législative spécialement destinée aux docteurs ayant la qualité de fonctionnaire, afin de reconnaître leur doctorat au stade de leur recrutement puis dans le cours de leur carrière, s'explique par le mépris dans lequel les règles statutaires des fonctions publiques tiennent les docteurs. Cet état du droit tranche apparemment avec les seuils d'accès aux trois catégories des fonctions publiques, exprimés à partir de la détention de tel ou tel diplôme. Il contredit également, d'une part, la recherche affirmée de spécialistes en plus grand nombre dans la fonction publique, et plus généralement, d'autre part, l'élévation du nombre de diplômés dans la société française.

Le *corpus* juridique en la matière et son ordonnancement révèlent la force de corporatismes qui s'organisent autour de la notion de corps ou de cadres d'emplois, quelquefois renforcés par la solidarité engendrée par la scolarité accomplie dans telle école de formation professionnelle, mais d'où paraissent absents les parcours universitaires et leurs diplômes, y compris le plus prestigieux d'entre eux. Reflétant un droit de la fonction publique arc-bouté sur une vision surannée, dont le professionnalisme n'est pas la première préoccupation, il est important qu'il soit aujourd'hui dépassé ; et si l'article 78 de la loi du 22 juillet 2013 doit marquer le début de la diffusion de nouvelles mentalités, qu'il soit donné toutes ses chances à cet article de loi, sans doute encore diaphane mais que l'on voudrait porteur d'un espoir.

Paradoxe liminaire...

À première approche, les titulaires d'un doctorat, le diplôme le plus élevé délivré par l'Université, ne devraient pas faire l'objet de mesures particulières destinées à favoriser leur recrutement dans les trois fonctions publiques, tant ces dernières paraissent articulées à la réussite à des concours dont l'accès est lui-même subordonné à la détention de diplômes.

L'insuffisante reconnaissance des diplômes

Si les diplômes semblent occuper une place importante dans le droit de la fonction publique, dans la mesure où la faculté de se présenter aux concours est subordonnée à la détention de tel d'entre eux, l'analyse du droit positif révèle que cette place est en réalité contenue dans certaines limites,

fixées par les règles statutaires elles-mêmes. Ainsi, les paliers d'accès aux concours, qui délimitent les catégories de fonctionnaires, ne sont pas fidèlement alignés sur les diplômes obtenus par les lauréats, lesquels diplômes ne conditionnent en rien, plus tard, le déroulement de leur carrière.

Le poids des diplômés de certaines écoles

L'absence de prise en considération des docteurs s'explique également par des facteurs sociologiques : dans l'administration française, les emplois les plus élevés sont réservés à des agents issus de corps recrutés parmi les diplômés de certaines écoles, qui constituent autant de groupes d'intérêts aptes à attirer à eux le pouvoir au sein, notamment, des cabinets ministériels - et dès lors à permettre le rejet de la détention du doctorat comme condition d'accès à la haute fonction publique.

Les réticences du Conseil d'État

Saisi pour avis par le gouvernement au sujet des mesures d'application de la loi du 22 juillet 2013, le Conseil d'État a livré une interprétation restrictive, exprimant parfaitement - et relayant - les réticences de certains corps de la haute fonction publique à faire toute leur place aux docteurs dans les fonctions publiques. À ses yeux, le doctorat n'offre pas, par lui-même, de garanties relatives aux qualités professionnelles attendues dans les fonctions publiques.

To lobby or not to lobby

Plusieurs groupes de pression, dont les légitimités sont diverses, ont de longue date obtenu une reconnaissance propre en matière d'accès à la fonction publique. Ce n'est pas le cas des docteurs, qui proviennent de toutes les disciplines académiques, peu connectées entre elles, et qui en tout état de cause n'ont pas cette culture des réseaux et des pressions. Cet aspect n'est pas sans lien avec l'indifférence dans laquelle l'administration française tient le doctorat et les titulaires de ce diplôme.

Mots clés :

ACCES A LA FONCTION PUBLIQUE * Concours * Admission à concourir * Condition de diplôme pour concourir * Conditions d'accès à la fonction publique * Doctorat
CARRIERE DES AGENTS PUBLICS * Mérite
ENSEIGNEMENT ET RECHERCHE * Enseignement supérieur * Doctorat * Reconnaissance du doctorat dans la fonction publique

(1) J.-Y. Le Déaut, *Refonder l'Université, dynamiser la recherche, Mieux coopérer pour réussir*, Rapport au Premier ministre, DILA, coll. des rapports officiels, 2013, p. 124.

(2) Corps des professeurs d'université, des maîtres de conférences, des directeurs de recherche, des chargés de recherche et des ingénieurs de recherche.

(3) A. Taillefait, « La loi relative à l'enseignement supérieur et à la recherche du 22 juillet 2013 :

une ligne de départ pour la réforme de l'université française ? », JCP Adm. 2013, n° 2365.

(4) Étant rappelé que les praticiens hospitaliers, dont le corps a été créé par le décret n° 84-131 du 24 février 1984 portant statut des praticiens hospitaliers, abrogé et codifié par le décret n° 2005-840 du 20 juillet 2005, n'ont pas la qualité de fonctionnaires, aux termes des dispositions combinées de l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière et de l'article L. 6152-1 du code de la santé publique.

(5) Toutefois, mettant en cause cette idée reçue, v. Ch. Fortier, « La réforme de l'Université à l'épreuve de la non-réforme », AJDA 2010. 299.

(6) V. ord. n° 2005-901, 2 août 2005, relative aux conditions d'âge dans la fonction publique et instituant un nouveau parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, de la fonction publique hospitalière et de la fonction publique de l'État.

(7) V. Ch. Fortier, « Les universités dans la loi du 22 juillet 2013 », AJDA 2013. 2251.

(8) C. Vialot, S. Valory, D. Tricot, « De nouvelles opportunités pour les docteurs en droit - À propos de la loi Enseignement supérieur et recherche », JCP 2013, n° 1853.

(9) Rapport de 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*, Doc. fr., avr. 2008, p. 103-108.

(10) Parfaitement et efficacement mise en oeuvre lors de l'élaboration de l'article 78 de loi du 22 juillet 2013 : v. Ch. Fortier, « Les universités dans la loi du 22 juillet 2013 », art. cit.

(11) Ainsi que le souligne C. Mialot, « La reconnaissance du doctorat dans la fonction publique par la loi ESR », D. 2013. 2216.

(12) V. Ch. Fortier, « Les universités dans la loi du 22 juillet 2013 », art. cit.

(13) Ce qui, à présent, ratifie la présence, insolite, de magistrats de l'ordre judiciaire dans les services centraux du ministère de la Justice et consolide non seulement l'existence, mais la mainmise sur lesdits services, d'un corps à la vocation discutable au regard de la conception française de la séparation des pouvoirs, celui des magistrats de l'administration centrale de la justice (MACJ).

(14) Jadis connues comme celles de l'article 1^{er} de la loi n° 70-2 du 2 janvier 1970 tendant à faciliter l'accès des militaires à des emplois civils, avant l'abrogation de cette loi par l'article 92, 18° de la loi n° 2005-270 du 24 mars 2005 portant statut général des militaires, et la reprise du contenu de l'article 1^{er} de la loi du 2 janvier 1970 par l'article 62 de ladite loi du 24 mars 2005, lui-même codifié et abrogé par l'effet de l'ordonnance n° 2007-465 du 29 mars 2007 relative au personnel militaire, modifiant et complétant la partie législative du code de la défense et le code civil.

(15) D. Jean-Pierre, « La disparition progressive des limites d'âge pour l'accès à la fonction publique », JCP Adm. 2005, n° 1328.

(16) www.senat.fr/application-des-lois/pj112-614.html

(17) À cet égard, appelons l'attention sur l'omission d'une information du site du Sénat consacré au contrôle de l'application des lois : le site ne mentionne pas l'article 78 de la loi « Fioraso » comme impliquant que soient prises, sur son fondement, des mesures réglementaires. Or, si l'article 78 n'emploie pas le terme de « décrets » ou de « décrets en Conseil d'État », il mentionne « les statuts particuliers des corps et des cadres d'emplois », lesquels résultent bel et bien de décrets.