

Fonction publique: la dérogation au statut de fonctionnaire devient la norme

PAR MATHILDE GOANEC
ARTICLE PUBLIÉ LE MERCREDI 24 JUILLET 2019



© D.I

La loi portant sur la transformation de la fonction publique a été définitivement adoptée le 23 juillet 2019. Elle accentue une tendance déjà lourde : plus de contractuels, et moins de fonctionnaires, à tous les échelons. Décryptage avec l'universitaire Aurélie Peyrin.

Adoptée, contre l'avis unanime des syndicats de la fonction publique. Après plusieurs tentatives d'amendement des parlementaires, la **loi sur la « Transformation de la fonction publique »** sort plutôt durcie de sa navette entre l'Assemblée nationale et le Sénat. Le 23 juillet 2019, elle a été définitivement adoptée, sans faire taire les critiques. Le texte régit le sort d'environ cinq millions et demi d'agents, répartis entre la fonction publique d'État (44 %), les collectivités territoriales (35 %) et la fonction publique hospitalière (21 %), quelle que soit leur catégorie hiérarchique (**A, B ou C**). La chercheuse Aurélie Peyrin, maîtresse de conférences à Aix-Marseille,

qui vient d'écrire une *Sociologie de l'emploi public* (Armand Colin), décrypte pour nous les principales mesures.



© D.I

Mediapart : Vous rappelez dans votre livre que la fonction publique est loin d'être un corps homogène de fonctionnaires : les agents sous contrat, dits les « contractuels », font partie, et depuis longtemps, des effectifs réguliers des ministères, mairies, hôpitaux... Dans ce contexte, cette réforme est-elle une rupture ou dans la poursuite d'une tendance bien installée ?

Aurélie Peyrin : Il y a toujours eu, sous des appellations diverses, des agents qui travaillaient dans la fonction publique sans avoir le statut de fonctionnaire. Pendant longtemps ils ont été embauchés et gérés sans qu'il n'existe de procédures ou de règles unifiées. Cela a changé tardivement, seulement à la suite de la **loi Sauvadet, votée en 2012**. S'ils sont désormais mieux protégés et ont accès à une forme de stabilité (comme le CDI de droit public), ils ne sont pas et ne seront certainement jamais traités à égalité avec les fonctionnaires.

Cependant, même si la règle stipule toujours que les emplois permanents des collectivités publiques doivent être occupés par des agents relevant du statut de la fonction publique, la norme d'emploi statutaire a été complètement bouleversée ces dix dernières années. Ce que change donc le projet de loi « Transformation de la fonction publique », c'est qu'il élargit considérablement les critères autorisant les employeurs publics à déroger au statut – qui était déjà pourtant assez flou auparavant –, en particulier dans la fonction publique territoriale.

La loi prévoit la possibilité de signer des « contrats de projet », sorte d'équivalent des « contrats de chantier » dans le privé, qui permettent d'embaucher et de débaucher des agents pour des missions à durée limitée par la réalisation d'un projet. Est-ce une nouvelle brèche ?

Le contrat de projet avait déjà été proposé lors de la négociation préalable à la loi Sauvadet, mais avait été abandonné face à l'opposition syndicale. Cette fois-ci, et il me semble que c'est une première, le projet de loi a donné lieu à une concertation, mais pas à une négociation. C'est ce qui explique que le texte proposé au Parlement prévoit donc un contrat de projet d'une durée de 1 à 6 ans, pour toutes les catégories d'agents (A, B et C) et pour les trois fonctions publiques (État, territoriale, hospitalière). Pour autant, on ne voit pas forcément très bien à quel besoin répond cette nouveauté, et rien ne dit que ce contrat de projet sera massivement utilisé dans la fonction publique. À titre d'exemple, l'intérim y est autorisé depuis 2009 et la majorité des remplacements de courte durée sont toujours réalisés par des agents contractuels, et pas par des intérimaires.

Il est également possible désormais de recruter des contractuels, même sur des postes de direction, ce qui ressemblait à un *casus belli* au cours de la concertation.

C'est une vraie nouveauté en effet, avec cette ouverture, en dépit de l'opposition d'associations de cadres territoriaux qui s'étaient manifestées lors d'une tentative préalable, il y a un an environ. Désormais, toutes les catégories hiérarchiques sont concernées par la contractualisation dans la fonction publique d'État, y compris les postes de direction. Seule exclusion à cette ouverture généralisée : un noyau d'emplois de catégorie A dont la caractéristique commune est de nécessiter une formation après réussite du concours [par exemple les concours de l'ENA, du Trésor, de la police, de l'inspection du travail ou encore de l'Insee – ndlr] resterait non substituable à des contractuels. Serait-ce là le signe du poids de certains corps de fonctionnaires qui auraient pesé pour rester hermétiques à la contractualisation ?

On semble en cela se rapprocher progressivement d'une restriction du statut de fonctionnaire aux seules fonctions « régaliennes » de l'État (police, justice, impôts...).

Pourront donc candidater à des postes très élevés de l'administration des salariés du privé, ou d'anciens membres de cabinet, non fonctionnaires, qui devront suivre une « formation à la déontologie de la fonction publique ». Comment éviter les risques de collusion ?

Il est évidemment nécessaire de former les nouveaux entrants – quels qu'ils soient d'ailleurs – à l'organisation et au fonctionnement de l'administration comme aux principes du service public. Mais il me semble que c'est l'examen par la commission de déontologie qui sera le principal garde-fou. À nouveau cependant, cette possibilité nouvelle pourrait ne pas avoir autant d'effet qu'escompté, notamment en raison d'un manque d'attractivité de ces postes en comparaison avec les postes de dirigeant dans le privé – d'autant que ces postes ne donneront pas la possibilité d'accès à un CDI ni à la titularisation dans un « grand corps ». Seul le levier de la rémunération, qui pourra *a priori* être négociée au-delà des grilles indiciaires des corps de fonctionnaire, pourrait favoriser l'attrait pour ce type de poste.

Peut-on imaginer, à l'avenir, une fonction publique dominée par les agents contractuels ?

Plus rien ne l'empêche en droit désormais, en effet, et le processus est déjà en marche : depuis plusieurs années, dans les trois fonctions publiques confondues, la grande majorité des recrutements concernent des contractuels. Ceci dit, ce n'est pas pour demain : le stock de fonctionnaires en poste est important, et l'État recrute encore plusieurs dizaines de milliers de fonctionnaires chaque année, en majorité des enseignants. Il faudrait sans doute des décennies sans aucun recrutement de fonctionnaires titulaires pour inverser le ratio entre les fonctionnaires et les contractuels.

« Faut-il que la maîtresse d'école ou l'agent des impôts soit un agent titulaire d'un statut ? »



© DR

Comment la réforme touche-t-elle la fonction publique territoriale, à savoir les mairies, les communautés de communes, d'agglomérations ?

Dans la fonction publique territoriale, l'assouplissement des possibilités de recours aux contractuels est considérable. Il était déjà possible d'embaucher des agents contractuels en catégorie A dès lors que les besoins du service le justifiaient, et c'est désormais possible en catégorie B. Ceci dit, la majorité des recrutements concernent des agents de catégorie C, qui peuvent déjà accéder au statut sans concours. Le projet de loi permettra surtout aux communes de moins de 1 000 habitants et groupements de communes de moins de 15 000 habitants, qui sont assez nombreuses en France, de recruter des contractuels pour *tous les emplois*, sans plus aucune restriction. Certaines collectivités pourront donc ne plus recruter de fonctionnaires – et **les travaux de la sociologue Émilie Biland** montrent que les pratiques d'embauche et de titularisation varient fortement selon la couleur politique des exécutifs locaux.

Laisser de plus en plus de marges de manœuvre aux employeurs locaux, c'est aussi le sens de la réforme qui permet de conclure encore davantage d'accords négociés localement et de s'affranchir de la règle commune ?

Là encore, les pratiques préexistaient, la nouveauté est que le projet de loi permettra d'accroître ces différenciations. Mais dans toute la fonction publique, les pratiques de recours au contrat, leur renouvellement, l'accès au CDI ou à la titularisation

varient d'un employeur à l'autre : dans les collectivités bien sûr, mais aussi dans les hôpitaux, dans les universités ou même dans les directions d'un même ministère. Il existe parfois déjà des conventions de gestion et des grilles de salaires pour les agents sous contrat, dans certaines directions mais pas dans d'autres, ou qui prennent des modalités variables... Cette possibilité de conclure des accords décentralisés va donc sans doute permettre de formaliser, parfois rationaliser, des pratiques existantes, ce qui peut conduire autant à de la différenciation qu'à de l'homogénéisation.

Le nombre de contractuels pourra donc aller grandissant. Peut-on dire que s'ils sont de plus en plus nombreux, ces agents restent les parents pauvres de la fonction publique ?

Oui, il y a toujours de vraies différences entre les contractuels et les fonctionnaires, sans même parler des autres formes d'emplois précaires, comme les contrats aidés par exemple. Même en CDI, l'emploi n'est pas garanti, ni la progression salariale. Ils n'ont pas les mêmes droits aux congés, leurs salaires et leurs primes sont moins élevés en moyenne. Il y a donc bien des inégalités, qui peuvent engendrer des tensions dans les collectifs de travail. Ces inégalités posent la question d'un État employeur qui se revendique exemplaire.

Les employeurs publics auront également plus de marge de manœuvre sur la rémunération des fonctionnaires, ce qui accentue la tendance de davantage de primes au mérite ou à la performance. Est-ce une innovation ?

Cette volonté est affichée depuis longtemps. Mais là encore, dans les enquêtes qui sont menées, il existe plutôt un hiatus entre l'affichage – il faudrait rémunérer au mérite parce que c'est moderne et performant – et des pratiques qui sont toujours proches d'une gestion statutaire des carrières, avec un recours aux primes limité. Des évaluations réalisées par les chercheurs dans de nombreux pays montrent que le montant des primes en jeu ne suffit pas à jouer sur le montant des rémunérations. Par ailleurs, et c'est le plus important, ces travaux montrent que la rémunération

n'est pas le levier de motivation adéquat dans la fonction publique. Les fonctionnaires ne sont pas motivés par leur salaire mais par le fait d'exercer un métier qui a du sens, et d'être utiles à la société. Ce genre de mesure ne prend donc pas vraiment en compte la « culture du service public » dont les enquêtes d'opinion récentes prouvent la persistance.

Vous rappelez également dans votre livre que la « succession rapide de réformes de structures au cours des 20 dernières années », les « restructurations », les « réorganisations » ont considérablement transformé l'environnement de travail des agents publics. Comme dans le privé, la loi prévoit la fusion des instances représentatives du personnel, ce qui supprime au passage les instances chargées de la sécurité et de la santé des agents et transforme le rôle des commissions administratives paritaires (CAP). La souffrance au travail, qui est un vrai sujet dans la fonction publique, ne va-t-elle pas augmenter ?

Les sociologues et politistes spécialistes des relations professionnelles montrent en effet que les CHSCT [comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail – ndlr] constituaient des échelons importants et méritent d'exister au niveau local. Mais au-delà, ce qui me frappe davantage dans la réforme des instances, c'est la redéfinition des compétences des commissions administratives paritaires. Historiquement, le système d'emploi public, et en particulier les carrières des fonctionnaires, était cogéré par les organisations syndicales et les représentants des corps. Le projet de loi prévoit de recentrer les attributions des CAP sur les seuls cas litigieux : elles ne se prononceront plus sur les mutations ou les promotions. C'est un vrai changement, qui amoindrit fortement cette tradition de cogestion.

Qui aura désormais le pouvoir sur les carrières des fonctionnaires, au-delà de la simple montée à l'ancienneté ?

Cela va justement conduire à se poser la question : entre les responsables hiérarchiques plus ou moins proches et les responsables des services de ressources humaines, qui aura la main sur les promotions ? Cela

dépendra sans doute des rapports de force internes à chaque administration, mais les représentants des syndicats ou des corps n'auront plus leur mot à dire. Le risque d'arbitraire hiérarchique, qui concerne déjà les contractuels, deviendra certes plus prégnant, mais les fonctionnaires restent protégés par leur statut : ils ne pourront pas perdre leur emploi, ni même perdre en rémunération indiciaire. Par ailleurs, la promotion « au choix » était prévue par le statut, et il était déjà possible d'obtenir le soutien de sa hiérarchie pour « accélérer sa carrière ».

Le principe d'une fonction publique menée par des agents publics était considéré, en France comme ailleurs, comme un des éléments essentiels de la démocratie. Quels sont les enjeux sous-jacents à la transformation de ses formes d'emploi ?

La longue histoire du statut des fonctionnaires nous apprend que les principes ayant justifié ce régime dérogatoire au droit commun et l'instauration des recrutements par concours étaient, entre autres, le recrutement sur le mérite et les compétences pour lutter contre le népotisme, l'emploi à vie garantissant à la fois la protection contre les conflits d'intérêts et l'instabilité politique. Il s'agissait notamment d'assurer la continuité de l'État et de lutter contre la corruption pour que les citoyens soient traités de manière égalitaire. Les garanties apportées aux agents de l'État étaient ainsi également des garanties apportées aux citoyens usagers.

Mais depuis cinquante ans, le champ d'intervention de l'État-providence et des services publics s'est étendu, et le nombre d'agents publics – notamment de fonctionnaires – s'est accru en conséquence. Ce qui amène des débats de plus en plus nombreux sur le lien entre statut et service public, et cette antienne d'un recentrage sur les fonctions régaliennes. Faut-il que la maîtresse d'école ou l'agent des impôts soit un agent titulaire d'un statut ? Quelles sont les missions publiques qui nécessitent des protections statutaires et celles qui n'en nécessitent pas ? Ces questions sont éminemment politiques et engagent un modèle de service public propre à notre pays, inscrit dans notre histoire et notre culture.

D'autres pays ont en effet réalisé des choix différents, conservant un petit noyau d'agents statutaires et confiant la majeure partie des services publics à des agents couverts par le droit commun du travail, mais bénéficiant d'une convention collective spécifique, souvent très proche du statut de fonctionnaire. Certains ont fait le choix d'externaliser à des agences privées. Mais l'État a le pouvoir de fixer un cadre, des règles et il reste chargé du contrôle. Ces décisions

sont importantes et les dirigeants politiques sont responsables de la bonne conduite des services publics, même lorsqu'ils sont délégués. Est-ce que notre pays est prêt à emprunter cette voie ? Si oui, les changements seront-ils rapides ? Le changement de modèle est en tout cas facilité par ce projet de loi.

Boite noire

Cet entretien a été réalisé par téléphone le jeudi 18 juillet. Il a été relu par Aurélie Peyrin.

Directeur de la publication : Edwy Plenel

Directeur éditorial : François Bonnet

Le journal MEDIAPART est édité par la Société Editrice de Mediapart (SAS).

Durée de la société : quatre-vingt-dix-neuf ans à compter du 24 octobre 2007.

Capital social : 24 864,88€.

Immatriculée sous le numéro 500 631 932 RCS PARIS. Numéro de Commission paritaire des publications et agences de presse : 1214Y90071 et 1219Y90071.

Conseil d'administration : François Bonnet, Michel Broué, Laurent Mauduit, Edwy Plenel (Président), Sébastien Sassolas, Marie-Hélène Smiéjan, Thierry Wilhelm. Actionnaires directs et indirects : Godefroy Beauvallet, François Bonnet, Laurent Mauduit, Edwy Plenel, Marie-Hélène Smiéjan ; Laurent Chemla, F. Vitrani ; Société Ecofinance, Société Doxa, Société des Amis de Mediapart.

Rédaction et administration : 8 passage Brulon 75012 Paris

Courriel : contact@mediapart.fr

Téléphone : + 33 (0) 1 44 68 99 08

Télécopie : + 33 (0) 1 44 68 01 90

Propriétaire, éditeur, imprimeur : la Société Editrice de Mediapart, Société par actions simplifiée au capital de 24 864,88€, immatriculée sous le numéro 500 631 932 RCS PARIS, dont le siège social est situé au 8 passage Brulon, 75012 Paris.

Abonnement : pour toute information, question ou conseil, le service abonné de Mediapart peut être contacté par courriel à l'adresse : serviceabonnement@mediapart.fr. ou par courrier à l'adresse : Service abonnés Mediapart, 4, rue Saint Hilaire 86000 Poitiers. Vous pouvez également adresser vos courriers à Société Editrice de Mediapart, 8 passage Brulon, 75012 Paris.