



HAL
open science

Résorber la précarité sans réduire les inégalités

Aurélie Peyrin

► **To cite this version:**

| Aurélie Peyrin. Résorber la précarité sans réduire les inégalités . 2016. <halshs-01319862>

HAL Id: halshs-01319862

<https://shs.hal.science/halshs-01319862v1>

Preprint submitted on 23 May 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.



HAL Authorization

Aurélie Peyrin¹

Maître de conférences en sociologie à Aix Marseille Université (AMU)

Chercheuse au Laboratoire d'économie et de sociologie du travail (AMU-CNRS)

Contact : aurelie.peyrin@univ-amu.fr.

Résorber la précarité sans réduire les inégalités

Une dualisation négociée des carrières dans les fonctions publiques (2009-2011)

Texte inédit

Résumé

Entre 2009 et 2011, syndicats de fonctionnaires et dirigeants de « l'Etat patron » ont négocié sur la place du contrat dans les fonctions publiques, avec une issue inattendue : l'institutionnalisation d'un système de carrières à deux vitesses. En échange d'un dispositif de titularisation réservé aux agents contractuels, la majorité des syndicats a accepté la généralisation du contrat à durée indéterminée dans les fonctions publiques, ce qui revient à séparer l'espace de carrière des contractuels de celui des fonctionnaires. La sécurité de l'emploi est accordée aux agents contractuels, mais le droit à la carrière reste réservé aux fonctionnaires recrutés par la voie du concours. Le concours, garant de l'équité, du mérite et de l'indépendance politique, est ici confirmé comme un principe de différenciation des carrières légitime pour les syndicats et l'Etat patron.

Mots clés

Fonctions publiques, relations professionnelles, négociation, dualisation, agents contractuels, précarité.

¹ Je tiens à remercier Caroline Lanciano-Morandat, Eric Verdier, Anne-Marie Arborio, Jeanne Siwek-Pouydesseau et Philippe Méhaut pour leur relecture et leurs suggestions sur les versions successives de ce texte.

Une enquête récente, inspirée d'une expérience méthodologique conduite par Luc Boltanski et Laurent Thévenot, a montré que « le statut sous ses différentes déclinaisons (opposition entre indépendants et salariés, public et privé ou fonctionnaires et salariés) occupe une place importante dans les phénomènes de catégorisation ordinaire du monde social » (Hugrée, de Verdalle, 2015). Plus encore que le secteur public, la fonction publique fait l'objet de représentations sociales idéal-typiques en raison du statut particulier réservé à ses agents, un régime qui les soustrait au droit commun² et leur apporte une sécurité précieuse en temps de crise³. De plus, « les relations d'emploi dans le public sont le plus souvent considérées comme le modèle par rapport auquel il convient d'évaluer et d'estimer ce qui se passe dans le secteur privé » (Saglio, 2004 : 36), voire comme un modèle souhaitable pour l'ensemble des relations salariales (Friot, 1998).

Loin de l'idéal-type, la fonction publique française est cependant hétérogène. Elle se décompose d'abord en trois sous-ensembles régis par des lois et des règles spécifiques : la fonction publique d'Etat, la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière, formant autant d'univers sociaux distincts. En outre, seuls les deux tiers des agents publics sont des fonctionnaires titulaires bénéficiant de garanties statutaires caractéristiques que sont l'emploi à vie et l'augmentation automatique du salaire avec l'ancienneté dans le poste, suivant une grille réglementaire fixée au plan national. Ils coexistent avec un tiers d'agents publics ne bénéficiant pas de ce statut, recrutés sous contrat à durée déterminée ou indéterminée de droit public, mais aussi sous contrat de droit privé ou en contrat aidé – sans compter les nombreux quasi-statuts et statuts particuliers. Le contrat à durée indéterminée de droit public étant l'exception plutôt que la règle dans ce secteur, la précarité est une réalité dans les fonctions publiques.

Cette segmentation des agents publics selon leur statut d'emploi n'est ni spécifique à la France (Meyer, 2006), ni même récente (Magaud, 1974) mais, comme dans la plupart des pays européens, la dualisation s'est accrue depuis la crise de 2008 à la faveur des politiques de lutte contre les déficits publics (Grimshaw et al., 2012 ; Audier et al., 2012). En France, la lutte contre la précarité dans la fonction publique est un objet de négociation récurrent, même si le sujet est moins fédérateur et moins propice au conflit que la question des salaires et des retraites (Siwek-Pouydesseau, 2004) : il concerne une minorité d'agents dont le droit à participation a longtemps été faiblement appliqué, voire entravé. A plusieurs reprises depuis l'unification statutaire du début des années 1980⁴, gouvernement et syndicats se sont néanmoins accordés pour diminuer le nombre et la part des agents contractuels dans les fonctions publiques. En 1983, 1996, 2001, et 2012, des lois ont ainsi organisé la titularisation d'une partie des agents contractuels à travers des dispositifs temporaires, tout en précisant les conditions légales de recrutement par voie contractuelle. Mais aucun n'a fait disparaître cette marge d'agents au service de la flexibilité des employeurs publics (Magaud, 1974), qui continue de s'accroître régulièrement : entre 2000 et 2011, la part des agents non-titulaires est ainsi passée de 14,3% à 16,8% (soit environ 900 000 agents en 2011)⁵.

² Un sondage de l'IFOP, commandé et publié par les « Enquêtes du contribuable » (n°9 février/mars 2015), sous le titre « Les inégalités public-privé » porte par exemple sur trois sujets : les modalités particulières de calcul de la retraite, l'absence de jours de carence dans la fonction publique et la sécurité de l'emploi.

³ Un autre sondage, plus ancien, montre que 73% des jeunes de 15 à 30 ans interrogés souhaite travailler dans les fonctions publiques. Pour 59% d'entre eux, la garantie d'emploi est la principale motivation (source : sondage Ipsos/Logica Business Consulting pour emploi-public.fr et *Le Monde*, mars 2012).

⁴ Il s'agit des quatre lois votées entre 1983 et 1986 qui constituent le Statut général de la fonction publique. Le premier titre s'applique à l'ensemble des fonctionnaires (Loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires) ; le second à la fonction publique de l'Etat (Loi n°84-16 du 11 janvier 1984), le troisième à la fonction publique territoriale (Loi n°84-53 du 26 janvier 1984) et le quatrième à la fonction publique hospitalière (Loi n°86-33 du 9 janvier 1986).

⁵ Les données auxquelles se réfèrent administration et syndicats sont produites et publiées par le service statistique ministériel du ministère de la fonction publique, sous double tutelle de l'Insee et du ministre. Considérer la statistique

La part des agents non-statutaires, incluant toutes les catégories d'agents civils ne relevant pas du statut, est même passée de 21,7% à 23,4%, ce qui représente 1 254 000 agents dans les fonctions publiques.

De ce point de vue, l'accord signé le 31 mars 2011 par le ministre de la fonction publique et la majorité des organisations syndicales de fonctionnaires rompt avec cette tradition de façon radicale : pour la première fois, la « CDIisation » est proposée comme une forme de « sécurisation des parcours professionnels » alternative aux titularisations. L'accord du 31 mars 2011 institutionnalise un dualisme des espaces de carrière : d'un côté, les fonctionnaires bénéficiant du « droit à la carrière » (Saglio, 2005) inscrit dans les dispositions statutaires, de l'autre, les contractuels de droit public, auxquels est désormais proposée une sécurisation de l'emploi sans les mêmes avantages que ceux des fonctionnaires.

Pourquoi six organisations syndicales sur huit ont-elles signé un accord qui instaure une fonction publique à deux vitesses ? Comment ont-elles pu passer d'une opposition frontale à l'inégalité de traitement entre contractuels et fonctionnaires à la construction d'espaces de carrière radicalement inégaux ? Pour le comprendre, il faut revenir sur l'évolution de leurs positions durant la séquence de dialogue social consacrée aux conditions d'emploi des agents contractuels des fonctions publiques entre 2009 et 2011. Véritable « expérience négociée de transformation de l'emploi » dans les fonctions publiques (Rehfeld, Vincent, 2004 : 4), l'analyse de cette négociation contribue à éclairer « l'angle mort » que représentent les relations professionnelles dans les fonctions publiques (Garabige, Lallement, 2004)⁶.

La première partie est consacrée à la place particulière qu'occupent les agents publics contractuels dans le dialogue social au sein des fonctions publiques. Essentiellement caractérisés par le fait de ne pas être titulaires et recrutés par dérogation au statut, ces agents sont exclus des logiques professionnelles et identités collectives. Si les employeurs recourent aux contrats de courte durée pour couvrir leurs besoins de flexibilité, les syndicats de fonctionnaires tentent de juguler la concurrence qu'ils représentent, et la menace qu'ils font peser sur l'emploi statutaire. Ces deux éléments motivent la réédition de plans de titularisation associés à des mesures censées réduire les flux de recrutement d'agents contractuels. La deuxième partie retrace les échanges entre organisations représentatives des fonctionnaires et dirigeants politiques et administratifs pendant les deux années précédant l'accord du 31 mars 2011, accord qui a servi de base de travail à la dernière loi en date, la loi Sauvadet (loi n°2012-347). L'analyse du corpus documentaire (cf. **encadré 1** et **annexe 1**) se concentre sur la construction d'un compromis, dans un climat social fortement défavorable aux syndicats. La négociation s'ouvre sur des positions apparemment irréconciliables ; elle débouche étonnamment sur un accord qui troque un plan de titularisation sans engagement chiffré contre une généralisation de l'accès au contrat à durée indéterminée dans les fonctions publiques. La troisième partie revient sur les termes et la nature de l'échange politique et social. D'un côté, « l'Etat patron » recherche d'abord à sécuriser les agents contractuels, pour sécuriser les employeurs et rendre possible la dualisation de l'emploi public. De l'autre, les syndicats sont confrontés à deux dilemmes épineux : lutter contre la précarité au risque de déstabiliser le statut, faciliter l'accès à l'emploi titulaire

administrative comme l'instrument d'une volonté de contrôle bureaucratique ou un facteur de légitimité intrinsèque des politiques publiques relève évidemment d'une vision simpliste (Ruiz, 2010). Il n'empêche qu'en l'absence d'un libre accès aux données de l'Insee, les catégories statistiques diffusées dans le rapport annuel sur l'état de la fonction publique s'imposent aux acteurs et contribuent à structurer le débat. L'analyse critique de ces données statistiques sur les agents contractuels est un chantier à mener.

⁶ Dans une acception sociologique, la négociation est en effet « l'ensemble du processus social d'énonciation légitime des règles collectives. [...] Les relevés de conclusion et autres résultats des processus de concertation sont bien des éléments d'un processus de négociation entendue au sens large comme processus collectif d'énonciation des règles reconnues comme légitimes » (Saglio, 2004, p. 38).

en perturbant l'ordre statutaire. L'accord final traduit l'étonnante convergence des positions autour du concours comme principe commun de différenciation des carrières, légitime pour l'ensemble des acteurs : la sécurité de l'emploi peut être accordée aux agents contractuels, à condition que le droit à la carrière reste réservé aux fonctionnaires recrutés par la voie du concours.

Encadré n°1 : Une enquête auprès des fédérations syndicales représentatives des fonctionnaires

Le corpus documentaire est composé de documents produits et diffusés par les organisations syndicales ; il s'agit de documents en ligne, c'est-à-dire mis à disposition de tous, au-delà de leurs adhérents. La nature des documents syndicaux est variée : comptes rendus de réunions, tracts, lettres ouvertes, déclarations liminaires (cf. **annexe 1** Les références au corpus sont signalées entre crochets et soulignées dans le corps du texte). S'y ajoutent des supports visuels projetés en réunion par l'administration, des lettres rédigées par le secrétaire d'État en réponse aux courriers des organisations syndicales, et enfin plusieurs versions provisoires du texte de l'accord : autant de documents renseignant sur la position de l'autre acteur de la négociation, également mis à disposition de tous par les syndicats.

Ce corpus biaise nécessairement la représentativité des points de vue. Tous les syndicats ne disposent d'abord pas d'un espace d'information dédié aux agents non-titulaires ou aux contractuels sur le site de la fédération de fonctionnaires. Parmi ceux qui le font, une partie en restreint l'accès à ses adhérents. Le corpus comprend donc seulement les documents produits et mis en accès libre par trois des huit organisations syndicales représentatives :

- la CGT, l'une des six organisations signataires du protocole d'accord, qui représentant entre 23 et 25% des agents aux élections professionnelles entre 2009 et 2011⁷ ;
- Les deux organisations non signataires : Solidaires et la FSU, représentant respectivement 7,5 à 6,6% et 11,5 à 8,2% des agents aux élections professionnelles entre 2009 et 2011.

Des entretiens avec des militants, élus ou représentants syndicaux CGT et CFDT complètent ce corpus. Un entretien avec deux représentants nationaux de l'union des fédérations de fonctionnaires CFDT palie partiellement l'absence de documents pour cette organisation qui représente de 16,7 à 19,1% des agents des trois fonctions publiques sur la période étudiée. L'enquête s'étant déroulée dans un milieu où le degré d'interconnaissance est très élevé, le respect de l'anonymat rend indispensable la suppression de certains éléments d'identification. Choix est donc fait de mentionner uniquement l'âge, le statut syndical et professionnel de chaque interviewé.

Si la réalisation d'entretiens n'a posé aucun problème du côté syndical, elle n'a en revanche pas été possible du côté des représentants de « l'État patron » pour reprendre l'expression de Jeanne Siwek-Pouydesseau (2004) : toutes les demandes d'entretien auprès de la DGAFP et des représentants politiques sont restées sans suite, ou se sont soldées par un refus. Le point de vue des dirigeants politiques et administratifs est donc uniquement restitué à travers les documents produits par l'administration qui ont été mis en ligne par certains syndicats. S'y

⁷ Sources : pour les données 2007-2009, Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2009-2010, p. 388; pour les données 2008-2011, Thierus, L., Thomas, J.-E., Wertheim, J. Elections professionnelles dans la fonction publique en 2011. Comités techniques et commissions administratives paritaires. Documents et méthodes DGAFP, n°4; pour les données 2014, Résultats des élections professionnelles pour les comités techniques dans la fonction publique en 2014, Stats rapides n°10, DGAFP.

ajoutent, ponctuellement, des références à des rapports parlementaires et des rapports de missions d'inspection, ou encore une interview du secrétaire d'Etat à la fonction publique dans la presse.

I. La place des agents publics contractuels dans le dialogue social

Les agents publics contractuels occupent une place à part dans les fonctions publiques : les motifs mêmes de leur recrutement constituent en effet des dérogations au statut de la fonction publique. Parce qu'ils ne sont pas des agents titulaires mais bien des « agents *non*-titulaires », les contractuels sont exclus des logiques professionnelles et identités collectives : ils ne jouent pas le jeu de l'action publique selon les mêmes règles que les fonctionnaires. La flexibilité de leurs conditions d'emploi fait concurrence aux fonctionnaires titulaires, poussant les organisations syndicales à réclamer la titularisation des agents contractuels pour réduire la menace qu'ils font peser sur l'emploi statutaire. La faible définition de leurs conditions de recrutement, de renouvellement et de déroulement de carrière entraîne en outre une réécriture perpétuelle des lois et décrets régissant l'emploi contractuel, dont les lois successives de « déprécarisation » marquent les principales étapes.

1.1. Des agents publics recrutés par dérogation aux principes statutaires

Les employeurs relevant des collectivités publiques ont toujours recruté des agents contractuels (Bodiguel, 1999 ; Moniolle, 1997). Depuis le début des années 1980, le statut général de la fonction publique a cependant fixé les conditions dans lesquelles le recours aux contrats de droit public et privé est possible. Légalement, ce recrutement constitue une *dérogation* au principe d'occupation des emplois permanents des fonctions publiques par des fonctionnaires régis par le statut⁸, et par extension au principe du recrutement des fonctionnaires par la voie de concours⁹. Progressivement mis en place entre la fin du XIXe siècle et le milieu du XXe en France, le principe du recrutement par concours est affiché comme le meilleur moyen de professionnaliser les recrutements en s'assurant du mérite et de la compétence des agents, et de les protéger de l'emprise politique des gouvernants (Dreyfus, 2012, p. 327). Depuis les années 1980, le concours codifié en France les règles d'embauche et de promotion dans les fonctions publiques (Join-Lambert, Lochard, 2010) : il est l'une des principales « super-règles » (Saglio, 2004) de l'échange salarial dans ce secteur. Il est aussi un puissant facteur de construction identitaire et de socialisation (Biland, 2010, Oger, 2008). N'étant pas recrutés par concours, les agents contractuels ne sont donc pas des agents publics comme les autres.

Le système des relations professionnelles dans les fonctions publiques repose sur des instances et des modes de régulation spécifiques ; dans ce secteur, c'est la gestion des carrières qui est au cœur des enjeux collectifs (Saglio, 2004 : 40). Les agents des fonctions publiques sont ainsi associés aux mesures individuelles ou collectives qui les concernent, par l'intermédiaire de leurs délégués siégeant dans les organismes consultatifs que sont les commissions administratives paritaires (CAP). Composées à parité de représentants de l'employeur et de représentants élus des *fonctionnaires*, les CAP sont des instances de contrôle des procédures d'embauche et de déroulement des carrières. Elles incarnent un système de co-gestion des carrières proche du modèle de régulation professionnelle – les corps de fonctionnaires jouant le rôle de professions (Saglio, 2006 : 241).

⁸ Titre I, Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, article 3

⁹ Loi 84-16, chapitre III, art. 19.

Statutairement, l'emploi contractuel échappe aussi au contrôle collectif des instances de gestion des corps, puisque leur embauche et le déroulement de leur carrière ne sont pas soumis à accord des CAP.

Forme d'emploi, mode de recrutement, gestion des carrières : tout ce qui touche à l'emploi contractuel constitue une dérogation, qui peut être perçue comme une infraction aux principes statutaires par les fonctionnaires et leurs représentants. Au fond, contractuels et fonctionnaires ne jouent pas le jeu selon les mêmes règles, et les agents contractuels sont de fait exclus des logiques professionnelles qui structurent les identités collectives dans les fonctions publiques. Les agents publics contractuels relèvent du droit public et non du régime de droit commun (Moniolle, 1999) : trois décrets, un pour chaque fonction publique, précisent les « dispositions générales applicables aux agents non-titulaires », en articulation avec les trois lois statutaires¹⁰. Mais ces décrets sont loin de constituer la « grammaire de base d'un échange salarial » (Saglio, 2003) fixant le fondement de la relation de travail, la distribution des revenus et les principes identitaires. La constante réécriture des articles de loi et des décrets concernant les agents contractuels depuis 30 ans traduit cet effort pour structurer un système d'action pour les employeurs, les salariés et leurs représentants. La majorité de ces modifications législatives et réglementaires a été adoptée à la suite d'accords entre les représentants de « l'Etat-patron » et ceux des fonctionnaires, dans le cadre de « plans de titularisation »¹¹.

1.2. L'impossible « déprécarisation » dans les fonctions publiques

Ces trente dernières années, les lois dites Le Pors (1983), Perben (1996) et Sapin (2001) ont traduit sur le plan législatif des accords signés par tout ou partie des organisations syndicales représentatives¹². Chacun des trois plans de titularisation répond à deux objectifs : réduire à la fois le stock et les flux, en organisant l'accès des agents contractuels à l'emploi titulaire et en « normalisant » les recrutements d'agents contractuels. Le premier plan de titularisation organisé sous l'égide d'Anicet Le Pors, est de ce point de vue très paradoxal (Bernard-Steindecker, 1990) : le même texte de loi rassemble en effet les mesures organisant la titularisation massive et exceptionnelle de nombreux contractuels, afin de résorber une précarité considérée comme contraire aux ambitions d'exemplarité de l'Etat, et les dispositions législatives prévoyant le recrutement d'agents contractuels pour faire face à des besoins temporaires et permanents. Depuis, les principes généraux établis alors n'ont pas été profondément modifiés ; les réécritures successives ont seulement précisé les cas de recours en clarifiant le vocabulaire employé (voir un exemple en **encadré n°2**).

Encadré n°2 : les réécritures successives des « super règles » de l'échange salarial entre contractuels et employeurs publics

Dernière en date, la Loi Sauvadet votée en 2012 distingue le remplacement momentané d'agents indisponibles (Loi n°84-16 art. 6 quater), la vacance temporaire d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire (art. 6 quinquies), ou encore l'accroissement temporaire ou saisonnier d'activité (art. 6 sexies). Par exemple, là où la loi n°2009-972 du 3 août 2009 avait auparavant précisé que les besoins temporaires (occasionnels ou saisonniers) désignaient des remplacements temporaires ou des vacances d'emploi, la Loi 2012-347 précise que les

¹⁰ Décret n°86-83 du 17 janvier 1986 pour les agents non-titulaires de la fonction publique de l'Etat, décret n°88-145 du 15 février 1988 pour les agents non-titulaires de la fonction publique territoriale et décret n°91-155 du 6 février 1991 pour les agents non-titulaires de la fonction publique hospitalière.

¹¹ Le rapport du Sénat n°260 relatif au plan Sauvadet (2012) mentionne un total de sept plans généraux et sept plans sectoriels depuis la fin des années 1950.

¹² Accord du 14 mai 1996 pour la Loi Perben, Accord du 10 juillet 2000 pour la Loi Sapin.

remplacements qui correspondent à un « besoin prévisible et constant » « doivent être assurés en faisant appel à d'autres fonctionnaires ». Des agents non-titulaires ne peuvent être recrutés qu'à défaut, pour remplacer momentanément des fonctionnaires ou des contractuels absents.

Le statut prévoit aussi (depuis 1983) le recrutement d'agents contractuels pour répondre à des besoins permanents, dans des conditions très ouvertes : « Lorsqu'il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes ; 2° Pour les emplois du niveau de la catégorie A [...] lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient » (art. 4), mais aussi pour « les fonctions qui, correspondant à un besoin permanent, impliquent un service à temps incomplet d'une durée n'excédant pas 70% d'un service à temps complet » (art. 6). On verra dans la suite du texte que la dernière négociation en date n'a pas entraîné de modification de ces motifs de recours, ni en plus ni en moins.

La place du contrat à durée indéterminée dans les fonctions publiques fait partie des évolutions législatives significatives. Depuis 1983, l'évènement marquant sur ce point a été la transposition en droit français d'une directive européenne¹³ dans la loi du 26 juillet 2005¹⁴. Pour lutter contre la précarité des agents contractuels dans les fonctions publiques, le législateur français a choisi de limiter à 6 années la relation d'emploi sous contrat à durée déterminée (CDD). Précisément, la durée des CDD est limitée à trois ans, le renouvellement ne pouvant dépasser six ans au total. Au-delà de cette durée, l'employeur qui souhaite poursuivre la relation d'emploi doit proposer un contrat à durée indéterminée (CDI) à l'agent concerné – mais il n'a aucune obligation de le faire.

Pour réduire les stocks, la Loi Le Pors prévoyait l'organisation de titularisations sans concours sur la base d'examens professionnels, d'inscriptions sur listes d'aptitude, voire de nominations directes sur une durée de quatre ans. Les Lois Perben et Sapin ont ensuite privilégié les concours réservés, sur une période de quatre (Perben) ou cinq ans (Sapin), D'un plan à l'autre, le champ d'éligibilité s'est nettement rétréci, entraînant une baisse du nombre d'agents titularisés : on recense ainsi 146 000 titularisations consécutives au plan Le Pors, contre seulement 60 000 pour le plan Perben¹⁵ et 30 000 pour le plan Sapin¹⁶. La réduction des flux a fait en revanche l'objet de très rares modifications du Statut général¹⁷. Pour éviter la reconstitution du stock d'agents contractuels, les deux derniers accords misaient en effet sur la « modernisation du recrutement » des fonctionnaires : desserrer les contraintes de diplôme ou instaurer une voie de concours spécifique pour les personnes ayant déjà une expérience professionnelle, politique ou associative. Le vaste programme de « professionnalisation » des concours, de plus en plus critiqués pour leur aspect scolaire¹⁸, est ainsi censé contribuer à simplifier et améliorer le recrutement des fonctionnaires, pour réduire la nécessité de recours aux contractuels.

¹³ Directive 1999/70/CE du 28 juin 1999.

¹⁴ Loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique.

¹⁵ Source : Rapport du Sénat sur le projet de loi relatif à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, n°260 2012. Estimations non sourcées, ni référencées.

¹⁶ Source : Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, 2007-2008, La Documentation Française.

¹⁷ La Loi de 2001 porte par exemple de 90% à 70% d'un temps complet la durée des fonctions assurées par agents contractuels lorsqu'elles correspondent à un besoin permanent à temps incomplet (Titre II, article 14).

¹⁸ Un réexamen général du contenu des concours a été engagé suite à deux rapports administratifs pilotés en totalité ou partiellement par l'inspection générale de l'administration (Desforges, 2008 et Dorne-Corràze, 2008). Les préconisations portent sur la réduction du nombre d'épreuves, leur différenciation et leur adaptation selon les voies d'accès, mais aussi sur un renforcement du pilotage des recrutements au sein de la fonction publique. Le débat sur la pertinence du mode de recrutement des fonctionnaires remonte à plus d'un siècle et anime toujours de nombreux pays, cf. Dreyfus, 2012.

Si la lutte contre la précarité au cœur même de l'État est affichée comme l'objectif premier des organisations syndicales, Claire Bernard-Steindecker (1990) montre bien que leur mobilisation est en réalité motivée par la concurrence économique et sociale que les agents contractuels font aux fonctionnaires. L'intégration des agents non-titulaires dans le cadre statutaire via des titularisations collectives est censée concilier la résorption des situations de précarité individuelle et réduire cette concurrence faite aux fonctionnaires. La dénonciation du recours au contrat comme un facteur de déstabilisation du statut de la fonction publique occupe, on le verra, une place centrale des discours syndicaux dans les fonctions publiques. Par ailleurs, les dispositifs de « déprécarisation » organisant des titularisations de manière dérogatoire au principe du recrutement par concours, les syndicats doivent veiller à préserver un équilibre délicat entre « sécurisation » des précaires et défense des intérêts des fonctionnaires, dans le respect des principes et règles statutaires.

II. Une négociation à l'issue inattendue (2009-2011)

Contrairement aux réformes conduites en Italie ou en Suède, les fonctions publiques françaises se sont pour l'instant transformées sans que soit remis en cause le principe de l'occupation des emplois permanents par des fonctionnaires titulaires, ni le rattachement des agents contractuels au droit public. Pour autant, la place respective du contrat et du statut dans les fonctions publiques est un objet récurrent des relations professionnelles dans les fonctions publiques françaises depuis le début des années 1980. A chaque occurrence, les négociations précédant l'accord et les débats autour du projet de loi ont combiné l'objectif de réduction du stock et du flux. L'accord du 31 mars 2011 représente une rupture de cette tradition dans les relations professionnelles entre syndicats de fonctionnaires et « Etat-patron », qui doit être replacée dans un contexte historique particulier.

2.1. Des syndicats affaiblis face au ministre du Budget, et des contractuels exclus du processus

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et la révision générale des politiques publiques (RGPP) ont mis en place des changements irréversibles, sans concertation, laissant les syndicats de fonctionnaires désemparés (Siwek-Pouydesseau, 2009 : 756). En 2009, la concertation sur les agents contractuels s'ouvre donc dans un contexte où les fédérations syndicales de fonctionnaires doivent avant tout « survivre et retrouver quelques marges de manœuvre ». La période se caractérise en outre par le lent déclin des syndicats réformistes, alors que la montée de Sud et Solidaires tendent à bloquer le système de relations professionnelles avec les pouvoirs publics (Siwek-Pouydesseau, 2004 : 71).

« Dans l'administration de l'État, sept organisations représentatives des fonctionnaires (FSU, UNSA, UGFF-CGT, FGF-FO, UFFA-CFDT, FGF-CFTC et FFP-CGC) ont [...] pour interlocuteur, au plus haut niveau, les représentants de l'État-employeur, qui sont le ministre de la fonction publique et de la réforme de l'État, au nom du premier ministre, et le directeur général de l'administration et de la fonction publique¹⁹ » (Siwek-Pouydesseau, 2004 : 63). Le portefeuille du secrétariat d'Etat à la fonction publique ayant été vacant sur la séquence de dialogue social consacrée aux agents non-titulaires, c'est *in fine* E. Woerth, ministre du Budget, qui pilote directement l'administration en charge des fonctions publiques. Seul habilité à signer des accords dont la validité, en France, est seulement politique, le Ministre de la fonction publique préside généralement, seul, les réunions de

¹⁹ Jeanne Siwek-Pouydesseau rappelle que la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) est une direction d'administration centrale créée en 1945 pour faire face aux organisations syndicales (2004 : 57 et 63). Cette direction est l'un des trois acteurs en concurrence pour la conduite des réformes de l'Etat, cf. Bezes, 2005).

négociation. Les réunions de concertation et autres groupes de travail peuvent être animées par les conseillers du ministre (membres de son cabinet) ou les hauts fonctionnaires dirigeant l'administration en charge du dialogue social dans la fonction publique (la Direction générale de l'administration et de la fonction publique).

Alors que la négociation précédant l'adoption du plan de titularisation dit « Le Pors » avait associé des syndicats ou associations d'agents publics contractuels (Bernard-Steindecker, 1990), le corpus documentaire semble indiquer qu'à aucun moment, les associations ministérielles de contractuels n'ont été consultées - l'association des agents non-titulaires du ministère des affaires étrangères ou le syndicat des agents non-titulaires du ministère de la santé par exemple. L'existence de ces associations ministérielles s'explique par l'exclusion des agents publics contractuels de la représentation syndicale organisée par le statut. Pendant longtemps, ils n'étaient en effet ni électeurs ni éligibles aux scrutins qui déterminaient la représentation syndicale : les élections aux commissions administratives paritaires (CAP). Les choses ont changé en 2010, avec la loi relative à la rénovation du dialogue social dans les fonctions publiques²⁰ : les contractuels participent en effet à l'élection de représentants dans les comités techniques (CT), qui déterminent en effet le montant des subventions publiques allouées aux fédérations syndicales et leur représentativité, mais conditionne aussi la participation aux négociations avec le gouvernement et la validité des accords²¹.

Le premier scrutin organisé dans le cadre de la loi de juillet 2010 ayant eu lieu le 20 octobre 2011 dans les fonctions publiques, l'accord du 31 mars 2011 sur la sécurisation des parcours professionnels a donc été signé par des fédérations de fonctionnaires adossées à des grandes centrales syndicales qui ne représentaient pas les agents concernés. Ironie de l'histoire, l'un des objectifs affichés au début de la séquence de dialogue social entamée en 2009 est justement d'améliorer leur représentation.

2.2. L'entrée en dialogue : un premier accord (tacite) sur le champ de la négociation

Juste après son élection à la présidence de la République en 2007, Nicolas Sarkozy organise des conférences sociales dans les fonctions publiques. La place des contractuels dans l'emploi public figure parmi les trois thèmes identifiés, avec le déficit de dialogue social et le thème des conditions de travail [entretien représentant CFDT, fonctionnaire, plus de 50 ans, janvier 2014]. La première réunion entre représentants du gouvernement et organisations syndicales sur le thème des contractuels a lieu au printemps 2009, sur la base d'un « état des lieux » statistique et juridique et d'« orientations pour améliorer la gestion » des agents non- titulaires [Doc 2].

A cette date, l'objectif affiché est la réalisation d'un cahier des charges statistiques pour améliorer la connaissance de la population des contractuels. Mais le document de l'administration précise d'emblée quelles sont les « catégories de personnels visées par le groupe de travail » : le « cœur de cible » est constitué des « agents recrutés sur le fondement des articles 4 et 6 dans l'ensemble des administrations et établissements publics administratifs de l'État ». Précisément, l'article 4 de la loi n°84-16 concerne les agents recrutés lorsqu'il n'existe pas de corps de fonctionnaire correspondant, et les agents du niveau de la catégorie A lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient. L'article 6 concerne quant à lui les agents occupant des emplois permanents à temps incomplet, et exerçant des fonctions correspondant à un besoin saisonnier ou occasionnel. Il inclut de manière indirecte les agents auxquels s'appliquent les dispositions du décret n°1986-83,

²⁰ Loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010.

²¹ Dès lors qu'ils bénéficient d'un contrat à durée indéterminée ou d'un contrat à durée déterminée d'une durée minimale de six mois ou d'un contrat reconduit successivement depuis au moins six mois, depuis au moins deux mois, cf. décret n°2011-184, articles 18 et 20.

notamment ceux des établissements publics dérogatoires. Le champ des discussions exclut ainsi de nombreuses catégories d'agents non-titulaires de l'État : contrats aidés, travailleurs handicapés, enseignants-chercheurs associés ou invités, personnels médicaux et scientifiques des centres hospitaliers universitaires, ouvriers d'État, assistants d'éducation. Le périmètre des négociations, posé d'emblée par l'administration, exclut d'emblée la moitié des agents non statutaires ; il est ensuite très peu contesté par les organisations syndicales.

La démission du secrétaire d'État en charge de la fonction publique, André Santini, stoppe les discussions en juin 2009, même si le portefeuille reste confié au ministre de tutelle, Eric Woerth, Ministre du Budget. Le Président de la république relance lui-même les échanges en janvier 2010, en annonçant dans la presse vouloir « réduire les situations de précarité et envisager la titularisation progressive des agents non titulaires ». Cette intervention permet aux organisations syndicales d'exprimer leurs revendications. Premières à réagir, la FSU et la CGT se déclarent immédiatement disponibles pour entamer des négociations. Le Président ayant annoncé la titularisation des contractuels, les deux centrales avancent un cran plus loin en réclamant « l'arrêt immédiat de l'embauche de personnels précaires et non-titulaires » (FSU), et l'« encadrement strict des possibilités de recrutement dérogatoires au statut » (CGT). Toutes deux s'accordent également sur la nécessité de « créer le nombre de places aux différents concours pour un recrutement à hauteur des besoins » et de mettre un terme aux suppressions d'emplois de fonctionnaires [Doc 8 et 9]. Le sujet devient comme priorité de l'agenda social 2010, et pris en charge par le nouveau secrétaire d'État à la fonction publique, Georges Tron, nommé en mars 2010.

2.3. Une concertation qui démarre sous le signe de l'affrontement idéologique

Le redémarrage officiel de la concertation a lieu le 22 juin 2010. L'« État patron » est représenté par le secrétaire d'État à la fonction publique, son directeur de cabinet et le directeur général de l'administration et de la fonction publique ; les syndicats sont représentés par les secrétaires généraux des huit unions de fédérations représentatives des fonctionnaires. Pour cette réunion inaugurale, on dispose du support de présentation rédigé par la DGAFP, estampillé Ministère du Budget, et des comptes-rendus de deux organisations syndicales (FSU et CGT). L'objet de la négociation est posé de manière radicalement différente des annonces du président de la république, forçant les organisations syndicales à adopter une stratégie de défense des acquis.

Dans son propos introductif, le secrétaire d'État commence en effet par déplorer l'échec des plans successifs de titularisation, et se féliciter du « progrès » représenté par le CDI de droit public pour répondre aux situations de précarité. Il poursuit en décrivant le contrat comme un mode d'emploi « complémentaire au statut pour assurer le service public », et en proposant un nouveau « contrat d'opération » - contrat à terme incertain, destiné à s'ajuster à la durée de réalisation d'un projet. Il conclut en annonçant un calendrier de concertation articulé autour de quatre thèmes aboutissant à une négociation début 2011. A aucun moment dans cette première prise de parole, il n'emploie le terme « titularisation ». Les prises de parole des organisations syndicales se succèdent aussitôt pour dénoncer le « principe inacceptable du non-titulariat » et sa « non-conformité à l'exercice des missions de service public » [doc 11], rappelant l'« attachement à l'emploi statutaire et à l'emploi permanent » et réclamant la fin du « dogme de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux et l'arrêt des embauches de nouveaux agents non-titulaires » [doc 12]. Le contrat d'opération est clairement identifié comme la « ligne jaune à ne pas franchir » [doc 11]. Les représentants des fonctionnaires rappellent aussi que l'engagement du Président de la république porte sur la titularisation et non la « CDIisation » des agents contractuels.

Les syndicats peuvent rapidement afficher une première victoire puisque G. Tron annonce dès la fin de la réunion l'organisation d'un plan de titularisation « ciblé et progressif ». Les participants se séparent autour d'un accord

sur cinq thèmes de travail : amélioration de la connaissance statistique de la situation des agents non-titulaires ; évolution des cas de recours aux agents non-titulaires ; conditions de renouvellement des contrats, notamment en CDI ; conditions d'accès à l'emploi titulaire ; conditions d'emploi des agents non-titulaires (mobilité, formation professionnelle, participation, etc.) [doc 4]. Le calendrier des groupes de travail s'échelonne de septembre à novembre 2010 – la production documentaire syndicale s'interrompt en juillet et août. Malgré l'accord de principe sur les thématiques des groupes de travail, la CGT s'attache à reformuler les objectifs associés à chaque thème : là où le document de l'administration mentionne par exemple les « conditions d'emploi des agents non-titulaires », la CGT préfère parler de leurs « droits sociaux » [doc 14].

Obtenir d'inclure un plan de titularisation dans la négociation est cependant une faible concession de la part du secrétaire d'État. L'entrée en matière de G. Tron a clairement posé le cadre d'une discussion basée sur des positions idéologiques opposées. De fait, dès le démarrage des groupes de travail en septembre, l'ensemble des unions de fédérations de fonctionnaires décide d'unir ses forces : les huit organisations représentatives signent ainsi une déclaration commune lors de la première réunion du groupe de travail sur les agents non-titulaires, puis une lettre commune à E. Woerth et G. Tron. Ces deux documents interpellent les ministres sur les mêmes points : les supports de réunion proposés par l'administration font fi des échanges précédents et rendent compte d'un point de vue « unilatéral », celui du gestionnaire. Partant des seuls « besoins des administrations » et de « l'indispensable souplesse » dont elles auraient besoin, les documents occultent la « lutte contre les abus » - qui était pourtant l'un des engagements pris par le ministre au printemps 2009. Autrement dit, « il ne s'agit plus de faire respecter le droit, mais de l'adapter aux pratiques des administrations et établissements » [doc 15]. Par ailleurs, le calendrier d'accès à l'emploi titulaire a « disparu ». Les syndicats déplorent de ne pas y trouver les signes annonçant une « véritable négociation permettant des avancées concrètes pour les agents non-titulaires » [doc 16].

Une réponse écrite de G. Tron leur parvient 15 jours plus tard [doc 6]. Il y reconnaît l'existence de « situations de précarité parfois constatées » et réitère sa volonté « d'apporter des solutions à ces agents non titulaires en fonction », tout en « encadrant les pratiques de recrutement des employeurs publics à l'avenir ». S'il maintient sa position, affirmant que « la titularisation n'est plus l'unique réponse à la précarité de certains contractuels [car le CDI devient] un complément des voies d'accès à l'emploi titulaire », le ministre confirme toutefois que la réunion du 20 octobre sera l'occasion d'examiner à la fois les conditions d'accès au CDI et les conditions d'accès à l'emploi titulaire.

Dans l'intervalle, les organisations syndicales n'avaient pas déserté les groupes de travail thématiques : le groupe de travail « sécuriser les procédures de recrutement et de renouvellement des contrats » a par exemple eu lieu le 6 octobre 2010, avant qu'elles ne reçoivent la réponse du ministre. Mais les échanges sont tendus, plutôt vifs : le problème principal soulevé par les syndicats est celui des abus des employeurs, rendus possible par l'absence de contrôle et de sanction. Sont également abordées les manières de « sécuriser » les agents contractuels : accompagnement des agents non titulaires non renouvelés, versement du chômage, prime de précarité... . Peu après, la CGT lance une pétition, réclamant une « loi de titularisation » pour tous les agents contractuels des fonctions publiques, dans les meilleures conditions : « sans mobilité géographique imposée, avec reprise totale de l'ancienneté, sans perte de rémunération, dans les corps de fonctionnaires correspondant aux missions exercées et qualifications et compétences exigées, sur des postes statutaires créés à cet effet » [doc 17]. Il paraît encore possible, à ce moment, de négocier le détail de conditions d'intégration particulièrement favorables dans les corps de fonctionnaires. Le front syndical se fissure lors de l'ouverture officielle des négociations, en novembre 2010, par les ministres E. Woerth et G. Tron. Après une phase d'actions communes, la CGT, FSU et

Solidaires se désolidarisent par un rassemblement le 9 décembre, et réclament « un plan de titularisation de tous les agents non-titulaires, la création d'emplois statutaires, la limitation et l'encadrement des futurs recrutements et de nouveaux droits pour tous » [doc 20]. Le mot d'ordre est général, les revendications peu spécifiques.

Cette phase initiale de concertation, marquée par un conflit larvé qui ne nomme pas ses objets, se termine fin décembre 2010. Le 30 décembre, les organisations syndicales reçoivent un document intitulé « Orientations pour la modernisation des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique ». Ce document a été transmis la veille au journal *Les Echos*, qui accompagne sa mise en ligne d'une interview de Georges Tron²² complétée par un article présentant les principales mesures préparées par l'administration²³ et un deuxième court article sur l'emploi non-titulaire dans la fonction publique²⁴. La méthode est perçue comme cavalière, et sonne comme une déclaration de guerre. Sur le fond, les syndicats critiquent un document « très éloigné [de leurs] positions convergentes » [doc 23]. L'administration y propose en effet un plan de titularisation réservé aux seuls agents en contrat à durée indéterminée au moment de la loi, ce qui « exclut la plupart des agents non-titulaires du dispositif », sans évoquer l'accroissement du nombre d'emplois permanents [doc 21 et doc 20]. Surtout, le document mentionne explicitement l'expérimentation d'un « contrat de projet à terme incertain [...], légalisation de l'ultra précarité », pourtant rejeté par les organisations syndicales à chaque réunion [doc 22].

Le 11 janvier 2011, les syndicats quittent une séance de travail « dans l'attente de réponses écrites » concernant un « socle d'exigences minimales » [doc 24]. La plateforme de revendications est rédigée et diffusée dans une lettre commune (sans FO) au ministre de la fonction publique : « Les emplois permanents doivent être occupés par des fonctionnaires, c'est pourquoi le dispositif de titularisation doit être accessible à tous les agents, y compris les CDD. Besoin de réaffirmation de la limitation drastique des cas de recours aux agents non titulaires. Retrait du 'contrat de projet'. Demande d'une annonce forte sur les droits et garanties des agents non titulaires. » [doc 24]

Une journée d'action organisée le 20 janvier 2011 est suivie d'un nouveau courrier commun. Les organisations syndicales n'acceptent d'entrer en négociation qu'après clarification de la position ministérielle, le 17 janvier 2011 : « réaffirmation du principe d'occupation des emplois permanents par les fonctionnaires, ouverture du débat sur les conditions d'accès des CDD aux concours de titularisation, et report du contrat de projet » [doc 23]. G. Tron annonce par ailleurs son accord pour changer le titre du document en y faisant apparaître les termes « titularisation » ou « résorption de la précarité » [doc 25].

La CGT, FSU et Solidaires publient un communiqué de presse à trois, le 18/01/2011, défendant une plateforme de revendications plus étoffée : titularisation de *tous* les agents non-titulaires sur besoins permanents (avec meilleur transfert des droits et reprise de l'ancienneté), limitation des cas de recours et notamment rejet du contrat de projet, moyens de contrôle pour les représentants syndicaux, amélioration des conditions d'emploi, de salaire et des droits sociaux des agents non-titulaires. S'y ajoute l'abrogation de l'intérim, introduit dans les fonctions publiques par la loi en 2009.

²² Georges Tron « Nous allons faciliter l'accès à la titularisation des agents contractuels », propos recueillis par Etienne Lefebvre, *Les Echos*, 30/12/2010.

²³ « Accès au statut, passage en CDI, contrôle des recrutements, nouveaux contrats : le plan du gouvernement », *Les Echos*, 30/12/2010.

²⁴ « Un recours aux CDD qui va au-delà du cadre légal », Lucie Roquebain, *Les Echos*, 30/12/2010.

2. 4. Du débloqué à la signature de l'accord : deux mois pour parvenir à un compromis

Fin janvier, « les représentants [des ministres F. Baroin et G. Tron], qui mènent les négociations, passent beaucoup de temps à essayer de convaincre les syndicats qu'il faut encore élargir les cas où la loi permet de recourir à l'emploi de non-titulaires » [doc 27]. Parallèlement, « l'État employeur » refuse de s'engager sur le volume et le financement des emplois permanents, et surtout aucun représentant du Gouvernement ou de l'administration ne se risque à évoquer l'évolution des recrutements et de l'emploi statutaire : ce sont précisément ces points qui entraînent la radicalisation de la position de Solidaires, puis son refus de signer le protocole d'accord.

La négociation avance pourtant, rapidement, vers la rédaction d'un nouveau texte. Une fois accepté le principe d'inclure les agents en CDD dans le protocole de titularisation, les organisations syndicales poussent leur avantage et négocient pied à pied sur l'étendue et la durée du plan de titularisation. Face à un gouvernement partisan d'une contractualisation accrue des relations d'emploi dans les fonctions publiques, le nombre de titularisations apparaît comme la seule victoire des syndicats. Le contrat de projet aura sans doute joué le rôle d'épouvantail : présenté comme une piste de travail lors de la réunion inaugurale de la concertation, en juin 2010, ce contrat a aussitôt cristallisé l'opposition syndicale. Régulièrement mentionné dans les documents préparés par l'administration jusqu'en décembre 2010, il est finalement abandonné en fin de processus. Hautement symbolique, ce sujet permet aux syndicats d'afficher une victoire, peut-être plus concédée qu'arrachée au gouvernement.

La séance conclusive des négociations a lieu le 7 mars 2011 ; elle commence par les déclarations liminaires séparées des huit organisations syndicales. La CGT revendique ainsi une signature « responsable, vigilante », « lucide et déterminée », affichant sa satisfaction de ne pas constater de recul, mais aussi d'avoir obtenu « des évolutions profondes et positives » : « le dispositif de titularisation sur 4 ans, des mesures fortes d'encadrement du recours aux agents contractuels, et une amélioration des droits sociaux » [doc 35]. Solidaires se félicite aussi d'avancées significatives : la tentative d'extension aux catégories B et C des possibilités de recours « lorsque la nature des fonctions le justifie » a été supprimée ; le contrat de projet retiré [doc 33]. Mais deux conditions ne sont pas remplies pour signer : l'arrêt de la suppression d'un emploi de fonctionnaire sur deux, et la mise en place de dispositifs contraignants pour réduire le recrutement des agents non-titulaires [doc 38].

Le protocole d'accord portant sécurisation des parcours professionnels des agents contractuels dans les trois versants de la fonction publique est officiellement signé le 31 mars 2011 par E. Woerth, G. Tron et six syndicats sur huit : UNSA, CGT, FO, CFDT, CGC et CFTC. Il comporte peu de dispositions spécifiquement destinées à tarir le flux de recrutement de contractuels. Comme les précédents plans de résorption de la précarité, il repose sur l'hypothèse que le meilleur moyen de limiter le recours à l'emploi non-titulaire est de réformer l'emploi titulaire – ce qui a peu porté ses fruits jusqu'à présent.

L'échange négocié se clôt surtout par de nombreux renoncements pour les syndicats : ils ne sont pas parvenus à imposer la mise en place de contrôles et sanctions en cas de non-respect du droit par les employeurs, ni à limiter le recours au CDD aux emplois correspondant à des besoins temporaires ou saisonniers – le texte final ne comporte qu'un engagement à préciser certaines formules autorisant le recrutement des agents contractuels (articles 4 et 6 de la loi de 1984). Enfin, les syndicats signataires de l'accord acceptent la généralisation du CDI dans les trois fonctions publiques et l'expérimentation du primo-recrutement en CDI dans la fonction publique de l'État. Comment est-on passé d'une opposition syndicale frontale à la généralisation du recours au contrat –

en particulier au CDI – dans les fonctions publiques, à une expérimentation qui représente une véritable rupture dans l’histoire des relations professionnelles dans ce secteur ?

III. Les ressorts de l’échange politique et social

Entre 2009 et 2011, le climat social français est bien loin du « consensus conjoncturel » marqué par « l’état de grâce facilité par la proximité politique et idéologique entre les partis concernés » qui caractérisait l’accord précédant la Loi Le Pors, au début des années 1980 (Bernard-Steindecker, 1990 : 238). Si le ministre communiste de François Mitterrand cherchait à instaurer un Etat patron exemplaire, le ministre UMP de Nicolas Sarkozy cherche à la fois à réduire l’insécurité juridique des employeurs publics et à offrir des perspectives de carrière attractives aux contractuels. De leur côté, les organisations syndicales oscillent entre lutte contre la précarité et défense de l’emploi statutaire face au risque de dualisation. L’accord final traduit donc l’étonnante convergence des positions autour d’un principe commun de différenciation des carrières, un principe légitime pour l’ensemble des acteurs.

3.1. Sécuriser les employeurs et les agents contractuels, le défi de « l’Etat patron »

Les propos écrits et rapportés du secrétaire d’Etat expriment sa conviction que le recours aux contractuels est nécessaire au fonctionnement du service public. Il s’agit d’un mode d’emploi complémentaire au statut, auquel il convient d’assurer une place normale en adaptant notamment le droit aux pratiques des employeurs. De ce point de vue, le CDI est considéré comme un progrès puisqu’il apporte une réponse aux situations de précarité, offrant ainsi une alternative à la titularisation [doc 4 et 6]. Cet éloge de la flexibilité se conjugue donc de façon plutôt inattendue avec la reconnaissance, par le secrétaire d’Etat à la fonction publique et son administration, de l’existence « d’abus » et de « détournements fréquents [de la loi] de la part de certains employeurs » (Les Echos, 30/12/2010). Les supports de présentation rédigés par la DGAFP (validés par les responsables politiques) pour les réunions des groupes de travail et les séances de négociations exposent en effet la complexité des dispositions réglementaires régissant le recours aux contractuels, et leur méconnaissance par les employeurs publics. Des enquêtes de la DGAFP auprès des ministères et de leurs établissements publics montrent que les ministères ne respectent pas les règles établies [doc 1] : ils recrutent des agents contractuels dans les catégories B et C au titre de l’article 4, qui ne permet que de recruter en catégorie A lorsqu’il n’existe pas de corps de fonctionnaire correspondant ; tous dérogent à la durée légale des contrats pour répondre à des besoins temporaires. Comme le raconte l’un des représentants CFDT : « organisations syndicales et administration, on avait un consensus sur le constat que les pratiques étaient hors des clous [..., ...] on avait recruté des gens sans tenir compte de la réglementation, ou en essayant plus ou moins consciemment de la contourner » [entretien représentant CFDT, fonctionnaire, plus de 50 ans, janvier 2014]. L’insuffisante définition législative ou réglementaire de la notion de « contrats successifs » entraîne enfin des divergences d’interprétations des conditions juridiques de reconduction des contrats en CDI de la part de l’administration, entraînant l’insécurité juridique des employeurs publics et de leurs salariés²⁵.

Protéger les employeurs publics en clarifiant les règles de recrutement et de gestion des agents contractuels n’était pas le seul enjeu de cette négociation pour les employeurs publics. La lutte contre la précarité fait, étonnamment, partie des préoccupations des dirigeants administratifs et politiques. Dans une note à l’intention

²⁵ Le Conseil Etat a cependant dégagé au fil des années quelques critères cumulatifs : unicité de l’employeur, identité de l’objet du contrat, nature des fonctions, continuité dans temps.

du cabinet d'Eric Woerth, le directeur général de l'administration et de la fonction publique ajoute cette mention manuscrite : « les perspectives d'évolution professionnelle et de mobilité des agents non titulaires sont nettement en retrait par rapport à celles des fonctionnaires. En pratique, de nombreuses administrations essaient autant que possible de renouveler les contrats à durée déterminée des agents, y compris les contrats des agents recrutés pour un besoin occasionnel, et pratiquent peu le licenciement [...] tout à la fois coûteux et socialement sensible. » [doc 1] La note plaide en faveur d'une clarification et d'une harmonisation de la « doctrine d'emploi » des agents contractuels, de la suppression des freins juridiques à leur mobilité, afin de « leur offrir des perspectives d'évolution professionnelle attractives ». De même, G. Tron affirme dans les Echos sa volonté de rendre la fonction publique « attractive » pour les agents non-titulaires : « il faut mieux reconnaître leur statut, donner des possibilités d'évolution. » (30/12/2010).

Du point de vue de l'employeur, l'amélioration des conditions d'emploi et de carrière des contractuels à durée indéterminée dans les fonctions publiques est la meilleure façon d'accroître l'attractivité d'une forme d'emploi concurrente au statut de fonctionnaire – en particulier pour les agents qui souhaiteraient travailler dans les fonctions publiques sans affronter l'épreuve des concours de recrutement. Se dessine ainsi la possibilité d'introduire un droit d'option pour le statut ou pour le droit commun lors du recrutement, une piste évoquée dès 1979 par le député UDF Gérard Longuet²⁶ et reprise par Xavier Bertrand début 2015²⁷.

3.2. Le dilemme syndical : défendre les précaires ou le statut ?

L'emploi contractuel oblige les fédérations de fonctionnaires à faire le grand écart entre les intérêts des contractuels et ceux des fonctionnaires. Les organisations syndicales revendiquent l'amélioration de la condition de ces agents précaires. De ce point de vue, la titularisation des contractuels leur permet de diminuer la place faite par les employeurs à ce groupe moins disant socialement, tout en accroissant leur propre base électorale. Mais la lutte contre la précarité au nom de la justice sociale ne peut se faire au détriment des fonctionnaires qui constituent le groupe majoritaire, et sont les seuls à élire leurs représentants jusqu'en 2011. Surtout, les syndicats de fonctionnaires se positionnent de longue date en défenseurs du service public statutaire, autrement dit contre le risque de dualisation incarné par les agents contractuels.

En juin 2010, la réunion d'ouverture de la consultation est l'occasion pour les organisations syndicales de fonctionnaires d'exposer l'ensemble de leurs revendications en faveur des agents contractuels. Quelques points communs émergent d'un ensemble de revendications de nature diverse et d'ampleur variée : accès à l'emploi titulaire et donc au droit à la carrière, égalité des droits sociaux, et amélioration de la participation syndicale. La FSU dénonce par exemple les « situations de précarité » consécutives aux « abus de l'État employeur », caractérisées par les « interruptions de contrat, faiblesse des rémunérations, accès refusé à l'action syndicale [...], absence de droits » [doc 12]. Pour « assurer des garanties aux agents non-titulaires en place », il faut un « plan de titularisation de tous, en favorisant l'accès au concours par exemple, en accordant des décharges de service, par des mesures d'intégration, des modalités à négocier par secteur » [Ibid.]. La CGT réclame de « nouveaux droits » pour les contractuels, « dépourvus de cadre assurant la rémunération, la progression professionnelle et la sécurité de l'emploi ». Elle est la seule organisation syndicale à réclamer l'instauration d'une prime de précarité de 10% en fin de contrat [doc 11], même si sa priorité est la titularisation, « sans mobilité géographique, sans réduction de salaire ».

²⁶ « Réflexions sur le devenir de la Fonction Publique », 1979, rapport pour la commission des lois de l'assemblée nationale.

²⁷ Mazuir, V. « UMP : la bataille des projets pour 2017 », *Les Echos*, le 2 mars 2015.

Dès la première réunion avec le secrétaire d'Etat en juin 2010, les syndicats identifient aussi précisément la menace d'une dualisation des trajectoires professionnelles dans les fonctions publiques, qu'ils disent vouloir combattre : le gouvernement leur propose d'instaurer une « fonction publique au rabais », une « fonction publique bis » [doc 19]. La généralisation du CDI, en offrant la possibilité d'un emploi stable aux contractuels de droit public, fait exister la dualisation des trajectoires dans les fonctions publiques. C'est ce qui explique, sans doute, la farouche opposition de principe au scénario de la généralisation du « CDIisation », et l'acharnement à obtenir un plan de titularisation.

Dans les premiers temps de la négociation, les positions syndicales sont unanimes : « le CDI ne répond pas aux exigences de déprécarisation » [doc 12]; il « ne saurait être qu'une solution 'par défaut' et seulement dans les cas où les conditions ne seraient pas remplies pour une titularisation immédiate (critère de nationalité non rempli, absence de corps d'accueil,...) ou que les agents, à titre individuel, ne souhaiteraient pas être titularisés. » [doc 30]. Bref, « il est hors de question de CDIser les agents non-titulaires » car « la CDIisation doit rester dérogatoire » [doc 11]. Les arguments contre la généralisation CDI dans la fonction publique se font pourtant de plus en plus rares au fil des documents consultés, qu'il s'agisse des comptes-rendus de réunions ou de tracts : entre janvier et fin mars 2011, sa généralisation ne soulève rapidement plus de protestations dans l'univers syndical. Ainsi, aucune organisation syndicale ne s'insurge contre la proposition d'un primo-recrutement en CDI à titre expérimental dans la fonction publique de l'État, déjà présente dans le document de travail diffusé par l'administration fin décembre 2010.

Au-delà de l'étendard de la lutte contre la précarité, la principale revendication syndicale est en réalité la défense de l'emploi titulaire. Toutes les réunions du groupe de travail sur les agents non-titulaires, tous les communiqués de presse et appels à manifestation du corpus contiennent au moins une référence au principe « d'occupation des emplois permanents par des agents titulaires » [doc 11 et 12]. C'est d'ailleurs sur ce principe que s'arc-boutent les fédérations pour revenir aux négociations en janvier 2011 [doc 24] : comme le résume la CGT « la première priorité est que les besoins permanents soient pourvus par des agents titulaires » [doc 29]. L'argumentation déployée vise à établir un lien direct entre la croissance de l'emploi non-titulaire et la diminution de l'emploi statutaire : « Il faut en finir avec le dogme du non remplacement d'un départ en retraite sur deux, créer le nombre de places aux concours correspondant aux besoins , arrêter l'embauche de nouveaux non titulaires tout en assurant des garanties à ceux déjà recrutés » [doc 12].

3.3. Le concours comme principe de différenciation des carrières commun à « l'État-patron » et aux syndicats

Pour les organisations syndicales comme pour les fonctionnaires qu'ils représentent, un agent contractuel est avant tout un agent *non-titulaire*, recruté *par dérogation* à deux principes fondamentaux du statut : le principe d'occupation des emplois permanents par des fonctionnaires titulaires, et le principe de recrutement par concours. Le concours est en effet considéré comme le garant de l'égalité d'accès à la fonction publique, mais aussi du recrutement sur la base des compétences [doc 11 et 12]. Ainsi, « dans l'inconscient collectif syndical, devenir titulaire sans passer le concours, c'est porter atteinte au statut » [Entretien militant CGT, contractuel, plus de 50 ans, janvier 2014]. Ne pas être passé sous ces fourches caudines prive les contractuels de toute légitimité professionnelle, que le diplôme seul ne peut garantir - d'autant que le processus de recrutement sur fiche de poste, CV et entretien d'embauche est totalement étranger à la culture des fonctions publiques. « Il ne doit pas y avoir d'ambiguïté : le diplôme ne donne pas accès à la fonction publique, il ne donne accès qu'au concours ! [...] Même si l'administration a fait des erreurs en recrutant de manière inconsidérée, avoir été

recruté ne donne pas un droit particulier à être recruté sans concours. » [entretien représentant CFDT, fonctionnaire, plus de 50 ans, janvier 2014].

La loi de 1983 avait permis une titularisation massive des contractuels. « Solution facile [...] sans soubresauts sociaux », elle présentait l'inconvénient « d'intégrer à la fonction publique des personnes engagées sans qu'aient été préalablement vérifiées les garanties de compétences qui résultent normalement d'un recrutement par concours » (Desbarats, 2001 : 40). Les plans suivants, en 1996 et 2001, ont donc organisé les titularisations par des concours réservés aux agents contractuels : si ces épreuves sont censées garantir le recrutement d'agents compétents, leur caractère réservé contrevient là encore à un principe au fondement de la fonction publique française : le recrutement par concours ouvert à tous, qui incarne le principe constitutionnel d'égalité d'accès aux emplois publics (Dreyfus, 1993 : 74).

L'accord sur la généralisation du CDI dans les fonctions publiques révèle le positionnement paradoxal des syndicats. D'un côté, ils sacrifient l'unité de la fonction publique au nom de la sécurisation des contractuels : « On est tous d'accord de lutter contre le risque de démantèlement du statut, mais ce n'est pas facile à faire passer à un salarié en CDD. Qu'est-ce qu'on peut faire ? Quand vous avez 25 ans, ce n'est pas votre problème l'avenir du statut de la fonction publique ! » [entretien militant CGT, contractuel, plus de 50 ans, janvier 2014]. Au niveau des représentants, le discours est similaire : « le CDI ne fait pas d'eux des titulaires, mais c'est une forme de contrat un peu plus assurée vis-à-vis de l'extérieur. Quand on va voir un banquier ou un propriétaire, c'est plus simple. C'est plus reconnu, plus apprécié pour avoir accès à un certain nombre de facilités en tant que personne, en tant que citoyen. » [entretien représentant CFDT, fonctionnaire, plus de 50 ans, janvier 2014]. De l'autre, cette dualisation maintient et renforce la protection des fonctionnaires, puisque la réforme ouvre deux espaces de carrière complètement distincts selon la forme d'emploi. C'est la référence collective au concours comme principe de justice qui permet aux organisations syndicales de résoudre leur dilemme : le CDI apporte aux individus la sécurité de l'emploi sans le droit à la carrière, qui reste le privilège des lauréats des concours de recrutement.

Deux conceptions antagonistes de l'emploi public s'affrontent au démarrage de la négociation sur l'emploi contractuel dans les fonctions publiques en 2009 : les organisations syndicales défendent une définition strictement statutaire des fonctions publiques ; les employeurs publics – représentés par le gouvernement –, promeuvent la dualisation de l'emploi public au nom d'une modernisation de la gestion des agents publics. L'issue du processus de négociation, en 2011, est donc d'autant plus inattendue : six des huit fédérations de représentatives de fonctionnaires signent en effet un accord qui combine un plan de titularisation restreint, au profit d'une généralisation et d'une institutionnalisation du CDI – alors qu'elles affichaient une opposition unanime à celui-ci en 2009. Ce retournement de situation s'explique notamment par la convergence des positions syndicales et patronales sur le rôle du concours comme principe de différenciation des carrières. Ce principe de justice est d'autant plus aisément partagé par tous les acteurs de la négociation, que les agents contractuels en sont absents, n'ayant pas accès à la représentation syndicale avant 2012.

Le compromis auquel aboutissent les acteurs s'inscrit dans le contexte de réduction du nombre de fonctionnaires, mesure phare de la révision générale des politiques publiques initiée par le Président de la République Nicolas Sarkozy en 2007. Même si elle porte sur l'amélioration du sort des contractuels, la

négociation qui s'ouvre en 2009 n'est jamais déconnectée de la baisse du nombre de fonctionnaires : contrairement aux plans de titularisation précédents, syndicats et employeurs ont la possibilité de s'accorder sur le CDI comme mode de sécurisation alternatif à la titularisation. Les syndicats affichent ainsi une réduction de la précarité pour les contractuels, l'Etat patron une limitation de l'accroissement des fonctionnaires titulaires et le maintien de conditions d'emploi inégales selon les statuts.

La dualisation de l'emploi public français s'est achevée après la parution des décrets d'application et des circulaires basées sur la loi Sauvadet, traduction législative de l'accord du 31 mars 2011. Deux espaces de carrière distincts coexistent désormais : celui ouvert aux fonctionnaires titulaires, et celui, moins disant, ouvert aux contractuels. Un véritable édifice normatif régit à présent les embauches, les licenciements, les rémunérations des agents contractuels dans les fonctions publiques, formant une nouvelle « grammaire de l'échange salarial » (Saglio, 2003). Ces « super règles » autorisant désormais le recrutement direct en contrat à durée indéterminée dans les fonctions publiques d'Etat et hospitalières : dans ces fonctions publiques à deux vitesses, rien n'empêche plus le renversement de l'équilibre entre contractuels et fonctionnaires, et la marginalisation de l'emploi statutaire dans le service public.

Références

- Audier F., Bacache M., Courtioux P., Gautié J. (2012), *The Effects of Pay Reforms and Procurement Strategies on Wage and Employment Inequalities in the Public Sector: the Case of France*, National report for European Commission.
- Bacache M., Outin J.-L. (2013), « L'emploi public : nouveau système de règles, nouvelles stratégies d'acteurs », *Formation Emploi*, n°121, p. 7-15.
- Baradji E., Hama S., Schreiber A. (2011), *L'emploi dans les trois versants de la fonction publique en 2009. Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, p. 139-158.
- Bernard-Steindecker C. (1990), « Le demi-échec de la réforme des agents non-titulaires de la fonction publique en France (1982-1986) », *Revue française de science politique*, vol. 2, n°40, p. 230-249.
- Bezes P. (2005), « Le modèle de 'l'Etat-Stratège' : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française », *Sociologie du travail*, vol. 4, p. 431-450.
- Biland É. (2010), « Carrières concourantes. Éléments sur la socialisation par les concours administratifs territoriaux », *Terrains & travaux*, n°17, p. 57-73
- Bodiguel J.-L. (1999), « Non-Career Civil Servants in France », *International Review of Administrative Sciences*, n°65, p. 55-70.
- Carrieri M. (2004), « Les relations professionnelles dans la fonction publique italienne », *La Revue de l'Ires*, n°45, p. 76-92.
- Desbarats I. (2001), « L'emploi précaire dans la fonction publique. Approche juridique », *Communication aux huitièmes journées internationales de sociologie du travail*.
- Dorothee O., Idmachiche S., Pouliquen E. (2013), « Diversité des statuts et situations d'emploi dans la fonction publique de l'Etat », *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, p. 235-261.
- Dreyfus F. (2012), « La double genèse franco-britannique du recrutement au mérite : les concours et l'open compétition », *Revue française d'administration publique*, vol. 2, n°142, p. 327-337.
- Friot B. (1998), *Puissances du salariat*, La Dispute.
- Garabige A., Lallement M. (2004), « L'action collective dans la fonction publique : un angle mort de la sociologie des relations professionnelles ? », *Sociologia del lavoro*, n°95, p. 128-143.

- Glassner V. (2010), "Public Sector in the Crisis", *ETUI working paper*.
- Grimshaw D., Rubery J., Marino S. (2012), *Public Sector Pay and Procurement in Europe during the Crisis*. Report for the European Commission, University of Manchester.
- Hamon F. (2002), *Droit des fonctions publiques*, Librairie générale de droit et de jurisprudence.
- Hugrée C., Verdalle L. de (2015), « Incontournables statuts. « Fonctionnaires » et « indépendants » à l'épreuve des catégorisations ordinaires du monde social », *Sociologie du travail*, n°57, p. 200-229.
- Join-Lambert O., Lochard Y. (2010), « Construire le mérite dans la fonction publique d'Etat : le cas de la Culture (1880-1980) », *Sociologie du travail*, vol. 2, n°52, p. 151-171.
- Magaud J. (1974), « Vrais et faux salariés », *Sociologie du travail*, vol. 1, p. 1-18.
- Meyer J.-L. (Ed) (2006), *Employment in the Public Sector: a Trans-national and European Analysis*, Final report for the European Commission.
- Moniolle C. (1999), *Les agents non titulaires de la fonction publique de l'État*, Librairie générale de droit et de jurisprudence.
- Nosbonne C. (2013), « Le tournant managérial dans le secteur public européen : quelles conséquences sur l'action publique ? », *La nouvelle revue du travail*, n°2 [En ligne : <https://nrt.revues.org/962>].
- Oger C. (2008), *Le façonnage des élites de la République. Culture générale et haute fonction publique*, Paris : Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.).
- Pelissier J., Supiot A., Jeammaud A. (2002), *Droit du travail*, Paris : Dalloz.
- Rehfeld U., Vincent C. (2004), « Négocié dans les services publics: dimensions procédurales et stratégiques », *La Revue de l'Ires*, n°45, p. 10-31.
- Ruiz E. (2010), « Compter : l'invention de la statistique des fonctionnaires en France (années 1890 – 1930) », *Sociologie du travail*, vol. 2, n°52, p. 212-233.
- Siwek-Pouydesseau J. (2004), « Les relations de l'État-patron avec les syndicats de fonctionnaires », *La Revue de l'Ires*, n°45, p. 55-74.
- Siwek-Pouydesseau J. (2009), « Les syndicats de la fonction publique et les réformes managériales depuis 2002 », *Revue française d'administration publique*, vol. 4, n°132, p. 745-756.
- Saglio J. (2003), « Critères de rémunération et formes d'équité », *Communication au colloque Economie des conventions*.
- Saglio J. (2004), « Les relations professionnelles dans les fonctions publiques françaises. Eléments d'analyse », *La Revue de l'Ires*, n°45, p. 34-53.
- Saglio J. (2005), « Le droit à la carrière des officiers de la marine », *Revue française d'administration publique*, n°116, p. 639-650.

Annexe

Corpus administratif

1. « Note au cabinet chargé de la fonction publique », DGAFP (bureau du statut général et du dialogue social), 28/01/2009
2. Support visuel de présentation au groupe de travail agents non-titulaires : « état des lieux et orientations pour améliorer leur gestion », DGAFP / Ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique 29/05/2009
3. « État des lieux agents non-titulaires (document provisoire) », DGAFP/Ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique, 12/2009
4. « Situation des agents non-titulaires dans la fonction publique : constats et perspectives d'évolution », support visuel de présentation, Ministère du travail, de la solidarité et de la fonction publique, 22/06/2010
5. « Bilan de l'enquête interministérielle 2010 : agents contractuels de droit public de l'État et des EPA », DGAFP, 11/06/2010
6. Lettre de G. Tron aux fédérations représentatives des fonctionnaires 18/10/2010
7. Textes provisoires et final de l'accord
 - a. « Orientations pour la modernisation des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique », 30/12/2010
 - b. « Protocole d'accord portant sécurisation des parcours professionnels des agents contractuels dans les trois versants de la fonction publique », 31/03/2011

Corpus syndical

8. Communiqué de presse, CGT, 27/01/2010
9. Communiqué de presse, FSU, 28/01/2010
10. Compte-rendu de la rencontre avec le ministre, FSU, 18/03/2010
11. Compte-rendu de la rencontre avec le ministre, CGT, 22/06/2010
12. Compte-rendu de la rencontre avec le ministre, FSU, 22/06/2010
13. Tract / pétition CGT, 22/06/2010
14. Communiqué de presse, CGT, 23/06/2010
15. Déclaration commune aux 8 fédérations de fonctionnaires, 24/09/2010
16. Lettre commune aux 8 fédérations de fonctionnaires, 30/09/2010
17. Pétition, CGT, 19/10/2010
18. Compte-rendu, FSU, 9/09/2010
19. Compte-rendu, FSU, 11/11/2010
20. Tract intersyndical CGT, FSU et Solidaires, 2/12/2010
21. Communiqué de presse, CGT, 2/01/2011
22. Communiqué de presse, Solidaires, 4/01/2011
23. Compte-rendu, FSU, 11/01/2011
24. Lettre commune à 7 fédérations de fonctionnaires (sans FO), 11/01/2011
25. Communiqué de presse, CGT, 18/01/2011
26. Communiqué de presse, CGT, 28/01/2011
27. Communiqué de presse, Solidaires, 31/01/2011
28. Document d'analyse des propositions du gouvernement, Solidaires, 02/2011
29. Tract, CGT, 02/2011
30. Lettre au ministre, Solidaires, 8/02/2011
31. Communiqué de presse, Solidaires, 22/02/2011
32. Lettre au ministre, Solidaires, 22/02/2011
33. Communiqué de presse, Solidaires, 7/03/2011
34. Déclaration liminaire de la réunion conclusive, Solidaires, 7/03/2011
35. Communiqué de presse, CGT, 11/03/2011
36. Document / analyse du protocole final, Solidaires, 15/03/2011
37. Déclaration liminaire, CGT, 31/03/2011
38. Déclaration liminaire Solidaires, 14/6/2011