



**HAL**  
open science

# Recompositions de l'emploi public et crise du modèle statutaire : le cas de la fonction publique d'État en France

Aurélie Peyrin

► **To cite this version:**

Aurélie Peyrin. Recompositions de l'emploi public et crise du modèle statutaire : le cas de la fonction publique d'État en France. Anne-Marie Arborio; Paul Bouffartigue; Annie Lamanthe. Crise(s) et mondes du travail, Octares, pp.207-220, 2019, Le travail en débats ; série Colloques & Congrès, 978-2-36630087-1. halshs-02147857

**HAL Id: halshs-02147857**

**<https://shs.hal.science/halshs-02147857>**

Submitted on 30 Apr 2021

**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.

# « Recompositions de l'emploi public et crise du modèle statutaire. Le cas de la fonction publique d'État en France »

Aurélie Peyrin

Paru dans Arborio, A.-M., Bouffartigue, P. Lamanthe, A. (dir). 2018. *Crise(s) et mondes du travail*, Toulouse : Octarès

## Introduction

En Europe, la crise financière de 2007 s'est répercutée dans de nombreux domaines, entraînant une crise des dettes publiques et du système bancaire, mais aussi une crise économique et sociale. Dans le monde du travail, ces crises ont pu contribuer à accélérer ou infléchir des processus de déstructuration préexistants, comme le démantèlement des régulations constituées après la deuxième guerre mondiale, notamment à travers les transformations du droit du travail et de ses usages. Dans ce contexte, la fonction publique constitue un « marché du travail » particulièrement intéressant à observer, car elle est affectée par deux crises de nature différente : celle des déficits publics, et celle des régulations de l'emploi. Face à l'aggravation des déficits publics, les gouvernements sont en effet tentés de réduire les dépenses de fonctionnement que sont le traitement et les pensions des agents publics. En France, la fonction publique constitue par ailleurs un « marché du travail » séparé du droit commun, régulé par le droit public. Dans ce secteur comme dans d'autres, d'importantes recompositions des normes d'emploi sont à l'oeuvre.

« Dans tous les pays européens, de plus en plus de missions de service public sont assurées par des agents qui ne bénéficient pas d'un statut garanti à vie, mais relèvent de situations d'emploi plus ou moins stables » (Hugrée et de Verdalle, 2015, p.51). Cette diversification des formes d'emploi public (Audier, 2015) fait, en France, l'objet d'un intérêt à la fois récent et modéré des sciences sociales. La fonction publique y représente pourtant environ 20% de l'emploi total depuis quinze ans. Aux côtés des fonctionnaires statutaires, les employeurs publics recrutent par ailleurs des agents en contrat à durée déterminée et indéterminée de droit public (dits « contractuels », ou « non titulaires ») et en contrat aidé de droit privé. En 2012 comme en 2015, 17% des agents des trois fonctions publiques étaient des contractuels (Barlet, Minni, Ettouati, Finot et Paraire, 2014), et ils représentaient un peu plus de la moitié des recrutements annuels (Donzeau et Duval, 2017).

Pour caractériser cette diversité des modes de gestion de la main d'œuvre dans le secteur public, Jean-Philippe Fons et Jean-Louis Meyer (2005) utilisent le modèle de la segmentation interne, distinguant un cœur d'emploi stable, des marges et une périphérie précaires. Pour Christophe Nosbonne (2013), cette segmentation des emplois s'articule à une segmentation des services publics dans un processus de « centrifugation ». Le concept, emprunté à Jean-Pierre Durand (Durand, 2004), désigne l'attribution du statut de fonctionnaires aux seuls services liés à la souveraineté nationale et au pilotage des politiques publiques et la relégation des services publics ne relevant pas de ces domaines dans des périphéries composées de formes d'emplois relevant du droit commun (périphérie interne) ou d'emplois flexibles et précaires (périphérie externe). Ce processus traduit selon lui l'influence de l'Union européenne comme entrepreneur de normes managériales qui mettent à mal la légitimité des services publics et entraînent leur perte de spécificité. Maryse Bresson (2016) souligne elle aussi l'influence conjointe des politiques de convergence impulsées par l'Europe et des réformes inspirées par le courant du nouveau management public sur le dualisme de l'emploi public. Pour elle, le statut d'agent non titulaire,

aux marges de ce marché du travail, questionne le modèle d'emploi – même si le modèle statutaire reste dominant et valorisé dans les représentations de ces agents.

Comment les crises de la fin des années 2000 ont-elles agi sur les recompositions de l'emploi public en France ? Peut-on mesurer leurs effets sur le fonctionnement et la régulation de ce marché d'emploi particulier ? Cet article défend l'idée que les crises successives ont contribué à accélérer la mise en crise d'un modèle d'emploi statutaire, aujourd'hui concurrencé par un régime d'emploi contractuel. Pour bien distinguer les processus déjà engagés des ruptures éventuelles, on suivra un plan chronologique. La première partie présente la genèse du recours aux emplois non titulaires dans la fonction publique, pour en montrer l'ancienneté. La deuxième partie résume les réformes des organisations et structures de l'État survenues au cours de la décennie 2000-2010, qui ont été accompagnées de modifications des règles du jeu des carrières des agents – sans pour autant bouleverser le modèle d'emploi public. La troisième partie décrit des changements, plus discrets, survenus parallèlement dans les modes de gestion de l'État employeur. En France, la stratégie de délégation qui s'accroît depuis une dizaine d'années a sans doute modéré les effets de la crise des déficits publics sur les fonctionnaires, mais accéléré la normalisation de l'emploi contractuel. C'est en effet plutôt l'achèvement d'une stratégie de dualisation de la fonction publique qui entraîne aujourd'hui la mise en crise du modèle d'emploi statutaire.

## **1. L'ancienneté du recours aux emplois atypiques dans la fonction publique**

En France, les agents employés par l'État et les collectivités publiques bénéficient d'un régime d'emploi dérogatoire au Code du travail. Le régime des agents titulaires, les fonctionnaires, est inscrit dans une loi statutaire, dont les protections sont destinées à les placer dans les meilleures conditions pour qu'ils se consacrent exclusivement au service de l'intérêt général (Bodiguel, Garbar et Supiot, 2000). Ces protections sont résumées dans les représentations sociales par l'idée d'emploi à vie, emblème de la sécurité professionnelle. Or, les employeurs publics recrutent aussi des agents publics par le biais de contrats, à durée déterminée ou non. Ces contrats relèvent du droit public, mais ne sont pas couverts par les mêmes dispositions statutaires que les fonctionnaires titulaires.

### **1.1. Des conditions d'emploi définies par la négative pour les agents « non titulaires »**

La spécificité de la relation d'emploi entre le fonctionnaire et l'État est établie par le statut du 19 octobre 1946, qui s'applique aux titulaires de l'État nommés dans un emploi permanent et titularisés dans un grade de la hiérarchie des administrations. Le fonctionnaire est placé dans une « position statutaire et réglementaire » ; sa nomination est un acte unilatéral. L'échange qui s'opère dans l'emploi dans les fonctions publiques peut ainsi être décrit comme un engagement réciproque : le fonctionnaire sert l'État, qui « en retour lui octroie l'assurance d'une carrière en garantissant tout à la fois son indépendance morale – ensemble de libertés limitées par les seuls devoirs de sa fonction – et son indépendance matérielle, un traitement 'gradué' selon le rang hiérarchique et 'ajusté' à l'avancement par ancienneté dans la carrière. En d'autres termes, l'État lui octroie la maîtrise de son avenir » (Bernard-Steindecker, 1990, p.235). Ce « système de relations et d'engagements » repose sur trois principes fixés par la Loi : la distinction du grade et de l'emploi, le droit à la carrière et le droit à la retraite (Saglio, 2005, p.648).

La distinction du grade et de l'emploi protège le fonctionnaire contre l'arbitraire hiérarchique, notamment l'influence politique, et aussi contre les pressions financières éventuelles. Ainsi,

l'agent est propriétaire de son grade, même si sa fonction, son emploi appartiennent à l'administration. Le droit à la carrière est par ailleurs l'« institution de base du système de relations professionnelles spécifique du secteur public » (Saglio, 2004) car il s'effectue au sein d'instances paritaires contrôlées par les corps et syndicats de fonctionnaires. Ce contrôle collectif des carrières contribue fortement à renforcer les logiques professionnelles qui structurent les identités collectives. Ces « super règles » participent aux modes de structuration identitaire des fonctionnaires (Saglio, 2004b, p.40).

Depuis 1946, les agents dits « non titulaires » sont exclus de ce jeu des carrières propre aux fonctionnaires statutaires ; leurs carrières ne se jouent pas selon les mêmes règles. Le texte de 1946, puis l'ordonnance du 4 février 1959, ne précisent pas les conditions de recours aux emplois non titulaires (ils n'en mentionnent même pas l'existence). C'est donc par contraste, ou plutôt par défaut, qu'on peut préciser leurs caractéristiques.

Les agents non titulaires ne sont pas recrutés par concours, devenu la voie « normale » de recrutement des fonctionnaires en 1946 – il représente, depuis lors, une épreuve et une instance de socialisation essentielle pour ces agents (Biland, 2010 ; Oger, 2008). Tandis que les fonctionnaires sont nommés par un acte unilatéral, les agents non-titulaires signent un contrat de travail qui relève du droit public<sup>1</sup> et ne sont pas nommés dans un grade de la hiérarchie administrative. Première conséquence : n'étant pas propriétaires de leur grade, ils ne sont pas protégés contre les pressions économiques et politiques et sont donc potentiellement soumis à l'arbitraire hiérarchique. Deuxième conséquence, ils ne peuvent pas prétendre au système d'avancement dans une grille et n'ont donc pas droit à une carrière. L'État ne leur octroie donc pas la maîtrise de leur avenir, contrairement aux fonctionnaires. Ils ne sont enfin pas bénéficiaires du système de retraite et de protection sociale spécialement édifié pour les fonctionnaires, mais relèvent du régime général tout en étant employés par l'État et les collectivités publiques. Ces distinctions en termes de régulation de l'emploi ont, bien sûr, d'importantes répercussions sur leur socialisation et leur identité, distinctes de celles des fonctionnaires.

## **1.2. Le statut de fonctionnaire comme norme d'emploi avec la loi de 1983**

Comme pour les fonctionnaires, les relations d'emploi des agents non-titulaires ont longtemps considérablement varié d'un employeur à l'autre. Les premières dispositions réglementaires ont été mises en place avec parcimonie après la deuxième guerre mondiale : les décrets du 22 mai 1945 et du 19 avril 1946 comportent des « dispositions applicables aux auxiliaires en matière d'avancement, de congés, de discipline » (Siwek-Pouydesseau, 1976, p.17). Plus tard, la circulaire du 15 mai 1962 crée trois échelons de rémunération rendant possible une « mini-carrière » pour les auxiliaires. Pour autant, le régime d'emploi des agents publics contractuels était encore caractérisé par une forte anomie dans les années 1970 :

*« Les conditions d'emploi de ce personnel étaient des conditions d'emploi de fait, sans règles écrites certes, mais aussi, du moins dans la période de démarrage, sans habitude, fait acquis, sans institutionnalisation ; cette procédure n'était ni limitée à une catégorie de personnel, ni à des conditions d'emploi particulières. [...] un employeur ne cotisant pas à la Sécurité sociale, une liberté quasi totale d'embauche et de tarification, pas d'obstacles aux licenciements, pas même d'indemnité de licenciement, pas de cotisation à l'Assedic » (Magaud, 1974, p.9).*

---

<sup>1</sup> On exclut de ce tableau les contrats aidés, qui relèvent du droit privé.

La situation des agents non-titulaires de la fonction publique s'inscrivait ainsi dans un angle mort juridique : « Exclus du champ d'application de la majeure part du droit du travail comme de celui de la fonction publique, ces salariés ne relèvent d'aucun système juridique cohérent [de sorte que] de larges zones d'incertitude subsistent sur l'étendue de leurs droits » (Pélissier, Supiot et Jemmaud, 2006, p.186).

Il faut attendre la Loi n°83-634, qui constitue le titre I du Statut général de la fonction publique, pour que soit précisée la place accordée aux non titulaires dans ce système d'emploi. Le titre I établit le principe d'occupation des emplois permanents par des fonctionnaires régis par le statut (article 1), *sauf dérogations*. La loi définit ainsi le statut de fonctionnaire titulaire comme une norme d'emploi, à l'aune de laquelle les autres formes d'emploi sont qualifiées de dérogatoires. Ces motifs de dérogation sont précisés par les articles 3 respectifs des Lois n°84-16 (dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État) et 84-53 (dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale). Schématiquement, le recours au contrat à durée déterminée de droit public est autorisé pour faire face à des besoins temporaires (remplacement d'un agent, surcroît occasionnel ou saisonnier d'activité), pour remplir certains besoins permanents : en l'absence de corps de fonctionnaires susceptibles de prendre en charge telle activité, lorsque les besoins du service l'exigent (en catégorie A), mais aussi en cas de besoin à temps incomplet.

Les premiers éléments de régulation de l'emploi contractuel suivent, par voie réglementaire : en 1986 pour la fonction publique de l'État, en 1988 pour la fonction publique territoriale et en 1991 pour la fonction publique hospitalière. Dans les décennies suivantes, l'activité des tribunaux administratifs et du conseil d'État est marquée par une « *travaillisation* » du droit public, c'est-à-dire par la progressive application aux agents publics d'un certain nombre de principes généraux du droit du travail par le juge administratif (Daïoglou, 2008 ; Sweeney, Touzeil-Divina et Collectif L'Unité du droit, 2012). Ces textes constituent les prémisses d'une régulation spécifique pour l'emploi contractuel de droit public, élaborée au cours de la décennie suivante.

Le recours aux emplois non statutaires comme instrument de flexibilité numérique et de concurrence des travailleurs est une pratique ancienne en France. Elle accompagne les évolutions des administrations publiques durant les réformes et pendant les crises.

## **2. Des réformes de l'État qui ne bouleversent pas le modèle statutaire**

Depuis les années 1980, les réformes bureaucratiques des pays occidentaux puisent dans le référentiel du nouveau management public (Melnik et Guillemot, 2010). Transversales et récurrentes, ces interventions gouvernementales visent à transformer les principales règles constitutives des systèmes administratifs : « relations entre administration et autorité politique, structuration de l'organisation hiérarchique, *système d'emploi et modes de travail des agents publics*, règles d'allocation et de gestion des ressources aux administrations ou relations entre les agents et l'administration » (Bezes, 2005b, p.432). Dans ce contexte, la France a construit sa propre voie, tout en s'inspirant des réformes de certains de ses voisins aux traditions distinctes (Lacasse et Verrier, 2005).

### **2.1. D'importantes réformes organisationnelles de l'État durant la décennie 2000 sans remise en cause du statut**

« La séparation entre les fonctions stratégiques de pilotage et de contrôle de l'État et les fonctions opérationnelles d'exécution et de mise en œuvre des politiques publiques » (Bezes, 2005b, p.431)

était au cœur de la redéfinition d'un « État-stratège » dans les années 1990. Durant la décennie 2000, trois acronymes symbolisent la transformation de l'organisation et du fonctionnement de l'État : Lolf, RGPP, Réate. La Loi organique relative aux lois de finances (Lolf), votée en 2001 et mise en application à partir de 2006, consiste en une refonte des normes de la comptabilité publique, nationales et internationales, explicitement inspirée par un objectif de convergence avec celles de la comptabilité privée (Eyraud, 2013). En pratique, cette réforme budgétaire « aboutit à la coexistence de deux logiques organisationnelles au niveau de l'administration centrale : l'une opérationnelle [...], l'autre gestionnaire. » (Chevallier, 2005). Le volet organisationnel de la révision générale des politiques publiques (RGPP), en 2007, vise donc à traduire en structures les budgets opérationnels de programme de la Loi organique relative aux lois de finances. La fusion de services centraux et la redéfinition des services déconcentrés met notamment en commun des fonctions support ou immobilières (Rouban, 2010).

La révision générale des politiques publiques a fait l'objet de nombreuses critiques, notamment parce qu'elle affichait l'objectif d'une diminution de 100 000 fonctionnaires d'État tous les trois ans<sup>2</sup>. Mais l'enjeu sous-jacent était bien plus de « changer la fonction publique » (Jeannot et Rouban, 2010), c'est-à-dire de changer les règles du jeu des carrières des fonctionnaires. Elle comportait en effet un important volet « ressources humaines », dont l'un des objectifs était de transformer la gestion du personnel en transposant à la fonction publique les techniques du privé. Plusieurs textes de lois et décrets<sup>3</sup> ont ainsi fait évoluer les modes de recrutement des fonctionnaires, accru l'individualisation des modes d'évaluation et de rémunération, et facilité les passerelles entre public et privé ou encore les possibilités de cumul (Buisson et Peyrin, 2017). D'autres modifications statutaires apparaissent plus profondes, même si elles sont passées relativement inaperçues : depuis la Loi du 3 août 2009 (dite « Loi mobilité », « le fonctionnaire sans affectation peut être placé en disponibilité d'office ou admis à la retraite lorsqu'il a manqué à ses obligations de recherche de poste ou lorsqu'il a refusé trois offres d'emploi public fermes, précises et correspondant à sa situation professionnelle » (Wolikow, 2010, p. 174). Cette mise à mal de l'intangibilité de la garantie d'emploi fait directement suite à la mise en place de la réorganisation territoriale de l'État (2008), mouvement de mutualisation des services territoriaux qui a engendré la disparition de certains emplois. L'articulation entre réforme organisationnelle et réforme statutaire prend ici tout son sens : la loi mobilité a précisément vocation à encadrer les reconversions, les formations et attribuer des aides financières pour les déménagements. D'autres initiatives comme les fusions de corps ou les répertoires de métiers accompagnent le glissement d'une fonction publique d'emploi à une fonction publique de métiers. En outre, l'évaluation individuelle, les plans de formation et l'introduction de la rémunération à la performance contribuent à transformer un système de gestion unifiée et collective des carrières, mais aussi à délégitimer les règles statutaires et des réseaux d'acteurs constitués par les représentants du personnel et les organisations syndicales (Garabige et Lallement, 2004).

Pour profondes qu'elles soient, ces modifications législatives n'ont pas remis en cause l'édifice statutaire de la fonction publique en France. En outre, l'emploi public reste dans le giron du droit public, et conserve donc son caractère dérogatoire au Code du travail durant cette période de transformations. Ceci distingue la France des pays européens qui ont choisi de « banaliser » l'emploi public. En Italie, en Allemagne ou en Grande Bretagne par exemple, seuls 10 à 15% des agents publics sont couverts par un statut dérogatoire – généralement les agents des administrations nationales en charge des fonctions liées à la souveraineté (Police, Justice, Impôt, Affaires

---

<sup>2</sup> Inspection générale de l'administration, inspection générale des finances, inspection générale des affaires sociales, *Rapport bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'Etat*, 2012.

<sup>3</sup> La principale est la Loi n°2009-972 du 3 août 2009 « mobilité et parcours professionnels dans la fonction publique », en complément du décret n°2008-370 du 18 avril 2008 sur « les conditions d'exercice des fonctions, en position d'activité, dans les administrations de l'Etat ».

étrangères). Les autres agents, nationaux (fédéraux) ou locaux, relèvent du droit commun, et sont couverts par des conventions collectives de branche. Pour Christophe Nosbonne, « l'omniprésence des formes de gestion publique et l'hégémonie du fonctionnariat » en France sont justifiées par le maintien d'une spécificité de la notion de service public face à la « doxa managériale [qui] imprègne les orientations communautaires » (Nosbonne, 2013). C'est pourtant sur un sujet inattendu, la précarité des agents non titulaires de la fonction publique, que le droit communautaire s'est imposé il y a une dizaine d'années.

## **2.2. Le droit communautaire comme moteur de transformations souterraines de l'emploi public**

La spécificité des agents non titulaires a longtemps été leur précarité : entre 1983 et 2005, les employeurs publics étaient autorisés à conclure des contrats à durée déterminée d'une durée maximale de trois ans, et pouvaient les renouveler sans aucune limite. Le contrat à durée indéterminée de droit public n'étant plus autorisé dans la fonction publique à partir de 1983, la seule perspective de stabilisation des agents contractuels était de devenir fonctionnaire en réussissant un concours. Dès son recrutement, un agent contractuel peut en effet se présenter aux concours externes, comme tout un chacun, selon le principe d'égal accès aux emplois publics. Quelques années d'ancienneté en poste (le nombre varie selon le concours visé) lui permettent de se présenter aux concours internes, dont les épreuves sont aménagées pour prendre en compte les acquis de l'expérience. Ces modes d'accès sont connus et mobilisés : depuis une dizaine d'années, les agents non titulaires représentent 10 à 15% des lauréats des concours internes et externes de l'État<sup>4</sup>. Les agents contractuels peuvent en outre bénéficier (sous conditions d'éligibilité) de « plans de titularisation » organisés à échéances irrégulières, sous la forme de concours réservés ou d'examens professionnels (Bernard-Steindecker, 1990).

La transposition du droit communautaire en droit français a radicalement changé la donne pour les agents contractuels et leurs employeurs publics : la Loi n°2005-843 du 26 juillet 2005 limite à six ans la durée totale des contrats à durée déterminée successifs dans la fonction publique (articles 12, 14 et 16). Au-delà, le contrat ne peut être reconduit que pour une durée indéterminée. Cette loi ne prévoyant aucune disposition relative à la gestion de ces agents, plusieurs décrets ont peu à peu précisé les conditions d'emploi des agents non titulaires de l'État, puis des deux autres fonctions publiques. Ainsi, le décret du 12 mars 2007 définit de nouvelles modalités d'évolution de la rémunération et de mobilité des agents non titulaires de l'État bénéficiant d'un contrat à durée indéterminée. Le décret du 26 décembre 2007 améliore leur accès à la formation professionnelle, et certaines dispositions de la Loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique leur ouvrent de nouveaux droits en matière de formation, de validation des acquis de l'expérience, de bilan de compétences, de congés sans solde, pour convenance personnelle, création d'entreprise, mise à disposition, etc.

En France, la décennie 2000 est synonyme de profondes réformes organisationnelles de l'État inspirées du nouveau management public, dont certaines ont des répercussions importantes sur la gestion des carrières des fonctionnaires. La gestion des personnels non titulaires évolue aussi dans le même temps, sous l'influence de l'Union européenne. À côté de ces réformes très médiatiques, d'autres changements se sont produits de manière plus discrète, transformant plus durablement la gestion de leur main d'œuvre par les employeurs publics.

---

<sup>4</sup> Cf. Les *Rapports annuels sur l'état de la fonction publique*, fiches thématiques 3 (recrutements internes) et 4 (recrutements externes).

### **3. Délégation de la gestion de la main d'œuvre et dualisation de l'emploi comme amortisseurs de la crise**

« L'Union européenne, par l'entreprise des systèmes de normes et de valeurs qu'elle porte et véhicule, conduit [...] à une réforme des manières de gouverner et d'administrer les affaires publiques » (Nosbonne, 2013, p. 2). Selon Christophe Nosbonne, s'opère ainsi une évolution des modalités de production, de gestion, et de prestation de l'action publique, articulée autour d'une double segmentation des services et des emplois. En Grande-Bretagne, des agences sont chargées de l'exécution des politiques mises en place par le gouvernement ; elles accomplissent les tâches administratives et la gestion ordinaire des prestations sociales et services aux citoyens. Chaque agence se voit attribuer des compétences précises et des objectifs à atteindre, sur le plan des missions comme du budget alloué. La France s'est elle aussi, mais beaucoup plus discrètement, engagée dans la délégation d'une partie des missions de service public à des entités administratives autonomes, qui contribue à la fragmentation des structures étatiques. La double stratégie de dualisation des emplois publics et de décentralisation de la gestion de la main d'œuvre qui l'accompagne a sans doute joué un rôle d'amortisseur pendant la crise.

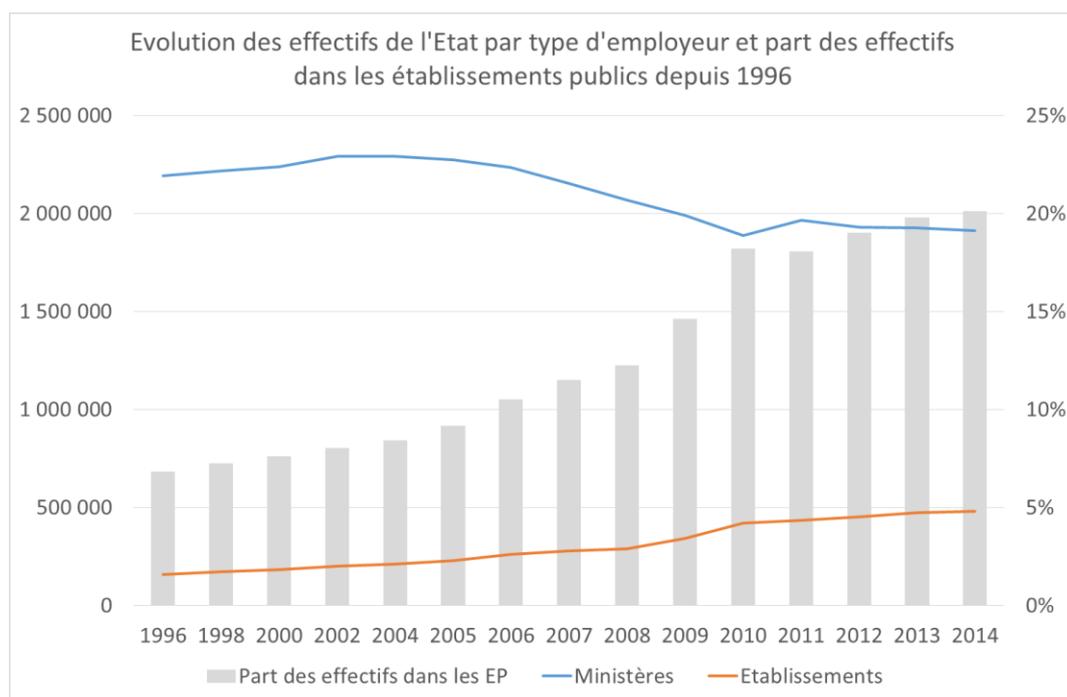
#### **3.1. Une stratégie de délégation de la gestion de la main-d'œuvre**

En 2012, les inspections générales de l'État recensaient environ 1 200 opérateurs ou agences, dont les deux tiers étaient des établissements publics administratifs dotés d'une personnalité morale<sup>5</sup>. Dans la plupart des cas, ces établissements prennent en charge les politiques publiques de santé, médicosociales, de développement durable ou encore les politiques culturelles, selon le double principe de spécialisation et d'autonomie de gestion. Ils assurent ainsi bien souvent des prestations de service, parfois industrialisés, et leurs recettes sont majoritairement constituées de taxes affectées. L'intérêt principal de cette forme juridique est une structure de gouvernance détachée de la hiérarchie ministérielle, qui confère une autonomie budgétaire et financière.

Le graphique suivant rend compte de l'ampleur du phénomène, en confondant effectifs fonctionnaires et agents non titulaires. Depuis 1996, la part des effectifs de l'État employés dans des établissements a augmenté de 7 à 20% (échelle de droite). Alors que les effectifs des ministères ont globalement décliné entre 2002 et 2010, avant de se stabiliser, les effectifs des établissements publics administratifs augmentent régulièrement sur la période, avec une accélération entre 2008 et 2010 (échelle de gauche).

---

<sup>5</sup> Inspection générale des finances, *L'Etat et ses agences*, rapport n°2011-044-012012 ; Contrôle général économique et financier, Inspection générale des affaires sociales, Inspection générale de l'administration, *Rapport sur les dérogations accordées à certains établissements publics administratifs en matière de recrutement d'agents non titulaires*, 2012.



Sources : système d'information sur les agents du service public, Insee.

Champ : emplois principaux, tous statuts. Hors bénéficiaires d'emplois aidés. France entière.

Note : tableaux issus du rapport annuel sur l'état de la fonction publique, 2013 et 2016, compilation et traitements par l'auteur.

La croissance et la progressive concentration des effectifs dans les établissements publics est le fruit des réformes structurelles et organisationnelles de l'État. La loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités a par exemple entraîné le transfert, dès 2007, de 16 000 agents du ministère de l'Éducation nationale vers des établissements publics administratifs (établissements publics à caractère scientifique et technologique), puis 4 300 en 2008, et encore 29 000 en 2009 avec le passage de vingt universités aux pleines responsabilités et compétences en matière budgétaire et de gestion des ressources humaines (*Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2009-2010*, p. 38). Dans ce cas comme dans celui des agences régionales de santé (en 2010), il ne s'agit pas de créations nettes d'emploi, mais principalement de *transferts* de personnels.

Cette stratégie de fragmentation organisationnelle, qui peut s'apparenter à un « démembrement » de l'administration, entraîne en effet des possibilités accrues de dérogation au statut, et de recrutement de contractuels. Une quarantaine d'établissements publics, dits « dérogatoires », sont par exemple dispensés de respecter le principe d'occupation des emplois civils permanents de l'État par des fonctionnaires. En vertu de leurs « missions particulières », nécessitant une « expertise spécifique », le recrutement de personnels non titulaires est explicitement prévu, parfois pour certaines catégories seulement, parfois pour l'ensemble des personnels (Décret n°84-38). De fait, la concentration des agents non titulaires dans les établissements publics administratifs a considérablement augmenté en 15 ans : elle est passée de 36% en 1998 à 71% en 2014, et l'accélération est particulièrement nette sur la dernière période, puisqu'ils étaient 50% en 2005. Parallèlement, la part des fonctionnaires employés dans les établissements a augmenté de 4 à 10%.

L'accroissement des effectifs dans les établissements publics administratifs traduit à la fois le succès d'une nouvelle forme de gestion financière des ressources de l'État (la contractualisation), et la recherche d'un cadre plus souple de gestion des ressources humaines. « L'État employeur » se décompose désormais en une multitude d'employeurs publics qui ne relèvent plus

systematiquement du droit public, constituant des configurations hybrides de gestion de la main d'œuvre. Les établissements publics apparaissent comme un outil de réforme « discret » (Bezes, 2005a), au sens où cet instrument juridique contribue à transformer le système d'emploi et la gestion de la main d'œuvre dans la fonction publique d'État, en évitant le conflit ouvert avec les représentants syndicaux.

### **3.2. Politique de rigueur « modérée » et dualisation de l'emploi public**

La crise économique de 2007 se transforme en crise des dépenses publiques en 2009. En France, ces événements surviennent pendant la mise en œuvre d'importantes réformes de l'État, tandis que la « plupart des autres pays de l'OCDE avaient, avant la crise, mené à terme leurs réformes de l'emploi public » (Bacache-Beauvallet & Outin, 2013, p. 11). Dans ces pays, la crise ne précipite donc pas les réformes relevant du nouveau management public ; elle se traduit par des mesures d'austérité telles que réductions d'emploi et gels des salaires, généralement non négociés (Audier, Bacache-Beauvallet, Courtieux & Gautié, 2015). Sur la période 2009-2012, la moitié des 27 pays de l'UE a ainsi baissé les salaires des agents publics (Glassner, 2010) tandis que la majorité des autres a préféré geler l'augmentation des salaires (Grimshaw, Rubery & Marino, 2012).

Même si le contexte de crise du déficit budgétaire concerne évidemment la France, la condition salariale des fonctionnaires y a, par contraste, été moins affectée qu'ailleurs. La valeur du point d'indice, qui sert de référence pour le calcul des salaires des fonctionnaires, a certes été gelée entre 2010 et 2016, mais les salaires et les primes des agents publics ont été maintenus, alors qu'ils ont baissé de 10, 20 ou même 25% dans d'autres pays. Il n'y a pas eu non plus de plans massifs de licenciement en France, ni dans les ministères et leurs établissements publics, ni dans les collectivités territoriales, ni dans les hôpitaux. Après 2008, les effectifs ont continué d'augmenter dans les collectivités territoriales et les hôpitaux (les effectifs territoriaux ont baissé pour la première fois en 2015, et la croissance des effectifs hospitaliers a ralenti la même année) ; dans la fonction publique de l'État, les effectifs ont poursuivi après 2008 la baisse entamée en 2003 (en 2015, ils augmentent pour la première depuis plus d'une décennie (Ba et Duval, 2017).

La stratégie de réduction du coût de l'emploi public repose en effet surtout sur le recours accru aux emplois non statutaires, démontrant la plasticité du contrat comme instrument de flexibilité au service de nouveaux usages. Cette stratégie de gestion différenciée vise la diminution du déficit public à travers celle des dépenses de personnel. Elle n'est bien sûr pas spécifique à la France : nombreux sont les gouvernements européens à avoir introduit des divisions entre salariés des niveaux central et local, entre fonctionnaires et non fonctionnaires, entre salariés en contrat court ou de longue durée, etc. Ces divisions statutaires ont des conséquences salariales importantes, et les situations moins favorables sont souvent cumulatives (Grimshaw, Rubery et Marino, 2012).

Pour qu'elles soient efficaces, ces stratégies de dualisation doivent s'appuyer sur des différences nettes entre les catégories de personnels. En France, le régime d'emploi public contractuel permet aux employeurs de s'engager vis-à-vis des agents seulement pour des durées limitées ou de conserver l'option d'un licenciement ; de rémunérer moins cher des compétences similaires et de ne pas s'engager à augmenter la rémunération à l'ancienneté. La protection sociale et les pensions de retraite des agents contractuels étant adossées au régime général, cette forme d'emploi évite enfin à l'État d'en supporter directement le coût. Pour autant, le début des années 2010 a été marqué par des avancées sociales certaines pour les agents non titulaires français, qui contribuent à « normaliser » les formes d'emploi atypiques.

La signature d'un accord entre gouvernement, représentants des employeurs publics et six des huit fédérations représentatives des fonctionnaires le 31 mars 2011 ouvre une nouvelle séquence législative et réglementaire au sujet du contrat de droit public. La Loi Sauvadet, votée en mars

2012, est la traduction législative (partielle) de l'accord du 31 mars 2011. Cette loi comporte un « classique » protocole de titularisation des agents recrutés pour besoins permanents, prévoyant l'ouverture (sous conditions) de voies spécifiques de titularisation pendant quatre ans. Mais pour la première fois, une autre réponse à la précarité est proposée : la Loi Sauvadet facilite la transformation des contrats à durée déterminée en contrat à durée indéterminée (« cédésation »), pour « tous ceux qui exercent des missions permanentes pour lesquelles n'existent pas de corps de fonctionnaires, les étrangers extra-communautaires, ceux qui ne remplissent pas les conditions ou ne le souhaitent pas – et qui n'ont pas été 'cédésés' suite à la Loi de 2005 »<sup>6</sup>. Elle introduit aussi une rupture majeure en autorisant le recrutement en contrat à durée indéterminée dans la fonction publique de l'État, à titre expérimental, « pour pourvoir des emplois permanents correspondant à des missions pour lesquelles il n'existe pas de corps de fonctionnaires » (*Ibid.*). Surtout, deux décrets parus en 2014 redéfinissent complètement les relations d'emploi des agents non titulaires avec l'État employeur : modalités de recrutement et de licenciement, période d'essai, fixation et réévaluation de la rémunération, portabilité des droits, nouvelles obligations pour les employeurs (entretien annuel d'évaluation, certificat administratif de fin de fonctions, obligation de reclassement, etc.). La Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires parachève cet édifice, en remplaçant le mot « non titulaire » par celui de « contractuel » dans les lois statutaires (Loi n°84-53, article 18 quater).

Généralisation des dérogations à la règle d'occupation des emplois permanents de l'administration par des fonctionnaires, contournement des recrutements par concours (garants de l'égal accès à la fonction publique), hybridation juridique des formes d'emploi contractuelles (Daïoglou, 2008) : l'ensemble de ces changements ébranle profondément le modèle statutaire de la fonction publique.

## Conclusion

Initiée en 2005, la séquence législative et réglementaire qui s'achève en 2016 a progressivement mené la France vers un changement de modèle d'emploi public. La dualisation de la fonction publique était consommée dès lors que devenait possible la transformation des contrats à durée déterminée en contrats à durée indéterminée. Mais ce sont les textes de 2014 et 2016, issus de la négociation entre représentants des employeurs publics et syndicats de fonctionnaires, qui contribuent à institutionnaliser cette forme d'emploi atypique en précisant les relations d'emploi entre les contractuels et l'État. Désormais, le contrat n'est plus considéré comme une anomalie à résorber mais bien comme un mode d'emploi complémentaire au statut, donnant accès à une sécurisation professionnelle (le contrat à durée indéterminée) sans le droit à la carrière qui caractérise toujours les fonctionnaires.

Ce n'est donc pas la crise des déficits publics ni celle des régulations qui ont, en France, généré de la précarité dans la fonction publique. Elles ont en revanche sans doute permis de légitimer deux processus déjà engagés : la « normalisation » d'un mode de régulation contractuel de l'emploi dans la fonction publique et la délégation croissante de la gestion de la main d'œuvre de l'État à des établissements publics administratifs. Autrement dit, la transformation récente du droit applicable aux contractuels de droit public accompagne des usages renouvelés de ces formes d'emplois par des employeurs distincts de l'État, leur apportant une plus grande flexibilité numérique. A l'avenir, d'autres réformes transformeront probablement le périmètre de ce que l'État et les collectivités publiques considèrent comme de leur ressort, et ce qu'elles externalisent dans des structures aussi variées que les établissements publics, agences et organismes privés. La France suivra alors, peut-

---

<sup>6</sup> *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, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique, Etude d'impact*, Septembre 2011.

être, la voie ouverte par ses voisins européens, en appliquant le Code du travail aux agents publics non fonctionnaires, brouillant progressivement la frontière séculaire entre « gens du public » et « gens du privé » (Singly et Thélot, 1988).

## Références bibliographiques

Audier, F. (2015). La diversification des formes d'emploi public. *Les Cahiers français : documents d'actualité*, n°384, 55-66.

Audier, F., Bacache-Beauvallet, M., Courtioux, P. & Gautié, J., (2015). Politique salariale et mode de rémunération dans la fonction publique en France depuis le début des années 2000 : mutations et enjeux. *Revue française d'administration publique*, n°153, 1, 213-229.

Ba, A.Y. & Duval, J. (2017). L'emploi dans la fonction publique en 2015. *Point stat*, n°24.

Bacache-Beauvallet, M. & Outin, J.-L. (2013). Introduction : L'emploi public : nouvelles règles, nouvelles stratégies. *Formation emploi*, n°121,7-15.

Barlet, M., Minni, C., Ettouati, S., Finot, J. & Paraire, X. (2014). Entre 2000 et 2012, forte hausse des embauches en contrats temporaires, mais stabilisation de la part des CDI dans l'emploi, *Dares Analyses*, n°56.

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. 40, n°2, 230-249.

Bézès, P. (2005a). Rationalisation salariale dans l'administration française. Un instrument indiscret, in P. Lascoumes & P. Le Galès (Dir.), *Gouverner par les instruments* (pp.71-122). Paris : Presses de Sciences Po.

Bézès, P. (2005b). Le modèle de « l'État-stratège » : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française. *Sociologie du Travail*, vol. 47, n°4, 431-450.

Biland, É. (2010). Carrières concourantes. *Terrains & travaux*, vol. 17, n°1, 57-73.

Bodiguel, J.-L., Garbar, C. & Supiot, A. (2000). *Servir l'intérêt général : droit du travail et fonction publique*. Paris : Presses Universitaires de France.

Bresson, M. (2016). Le travailleur non titulaire dans la fonction publique : une figure emblématique des marges de l'emploi. *Revue Française de Socio-Économie*, n°17, 65-83.

Buisson, M.-L. & Peyrin, A. (2017). Les relations d'emploi dans la fonction publique, un défi managérial. *RIMHE : Revue Interdisciplinaire Management, Homme & Entreprise*, n°25, 77-90.

Chevallier, J. (2005). La reconfiguration de l'administration centrale. *Revue française d'administration publique*, vol. 116, n°4, 715-725.

Daïoglou, H. (2008). *La gestion de l'emploi précaire dans la fonction publique: l'évolution vers une logique d'emploi privé*. Thèse de doctorat, Université Paul Cézanne.

Donzeau, N. & Duval, J. (2017). L'emploi dans la fonction publique en 2015. *Insee première*, n°1640.

Durand, J.-P. (2004). *La chaîne invisible: travailler aujourd'hui : flux tendu et servitude volontaire*, Paris : Éditions du Seuil, 2004.

Eyraud, C. (2013). *Le capitalisme au cœur de l'État: comptabilité privée et action publique*. Bellecombe-en-Bauges : Éditions du Croquant.

- Fons, J.-P. & Meyer, J.-L. (2005). *La « flexibilité » dans les fonctions publiques en Angleterre, en Allemagne et en France: débats, enjeux, perspectives*. Paris : la Documentation française.
- 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, 128-143.
- Glassner, V. (2010). The 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: The challenges facing local government and the prospects for segmentation, inequalities and social dialogue*. Final report for the European Commission.
- Hugrée, C. & Verdalle, L. (2015). Incontournables statuts. « Fonctionnaires » et « indépendants » à l'épreuve des catégorisations ordinaires du monde social. *Sociologie du Travail*, vol. 57, n°2, 200-229.
- Jeannot, G. & Rouban, L. (2010). Changer la fonction publique. *Revue française d'administration publique*, n°132, 663-672.
- Lacasse, F. & Verrier, P.-É. (dir) (2005). *30 ans de réforme de l'État: expériences françaises et étrangères : stratégies et bilans*, Paris : Dunod.
- Magaud, J. (1974). Vrais et faux salariés. *Sociologie du Travail*, n°1, 1-18.
- Melnik, E. & Guillemot, D. (2010). Vers une convergence du management public-privé ? Une revue de littérature économique. *Revue française d'économie*, vol. 25, n°2, 167-225.
- 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.
- Pélessier, J., Supiot, A., Jeammaud, A., (2006). *Droit du travail*, Paris : Dalloz.
- Rouban, L. (2010). Réorganiser ou changer l'état ?. *Regards sur l'actualité*, n°360, 17-30.
- Saglio, J. (2004-a). *Définir l'employeur public*. Communication au congrès de l'Association internationale des sociologues de langue française, Tours, 5-9 juillet.
- Saglio, J. (2004-b). Les relations professionnelles dans les fonctions publiques françaises. Eléments d'analyse. *La Revue de l'IREES*, n°45, 33-53.
- Saglio, J. (2005). Le droit à la carrière des officiers de la marine. *Revue française d'administration publique*, vol. 116, n°4, 639-650.
- Singly, F. de, Thélot, C. (1988). *Gens du privé, gens du public: la grande différence*. Paris : Dunod.
- Siwek-Pouydesseau, J. (1976). Les personnels non titulaires de l'État : évolution et explication du phénomène. In Institut français des sciences administratives, *Les agents non titulaires dans l'administration*. Paris : Cujas.
- Sweeney, M., Touzeil-Divina M., Collectif L'unité du droit (2012). *Droits du travail & des fonctions publiques une unité(s) du droit ? : influences, convergences, harmonisations*. Le Mans : Éd. l'Épitoge.