



HAL
open science

Fonctionnaires, une espèce en voie de disparition ?

Aurélie Peyrin

► **To cite this version:**

| Aurélie Peyrin. Fonctionnaires, une espèce en voie de disparition ?. 2019. halshs-02933557

HAL Id: halshs-02933557

<https://shs.hal.science/halshs-02933557v1>

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.

Les fonctionnaires, une espèce en voie de disparition ?

Paru dans AOC media (Analyse Opinion Critique), le 7 mai 2019

Aurélié Peyrin, sociologue au LEST et enseignante-chercheuse à Aix Marseille Université, autrice de l'ouvrage *Sociologie de l'emploi public*, à paraître chez Armand Colin début juin 2019.

Le projet de loi Transformation de la fonction publique est-il le *big bang* annoncé par le gouvernement et redouté par les syndicats de fonctionnaires ? Pour répondre à cette question, il faut d'abord rappeler que le mouvement de transformation du système d'emploi public était déjà bien engagé avant l'élection d'Emmanuel Macron, tant la réforme de la fonction publique semble être devenue une figure imposée pour tout gouvernant. Il faut ensuite distinguer plusieurs volets de ce projet de loi : le volet contractuels, le volet fonctionnaires, et le volet dialogue social. L'ampleur des changements prévus dans le texte est en effet bien moindre sur les deux premiers volets que sur le dernier, caractérisé par l'affirmation de l'unilatéralisme de l'État employeur.

Le contexte avant l'élection d'Emmanuel Macron

Incitation à la mobilité fonctionnelle ou géographique et aux changements d'employeurs, remise en cause de l'emploi à vie, différenciation interindividuelle croissante : ces dernières années, le statut des fonctionnaires a constamment évolué, avec une accélération depuis 2007. C'est d'ailleurs l'une des spécificités méconnues ou oubliées de ce statut : les conditions d'emploi des 3,8 millions de fonctionnaires sont fixées unilatéralement par l'employeur public, qui peut les modifier sans que les agents puissent invoquer un quelconque droit acquis au maintien de règles antérieures. Les conditions d'emploi des 967 000 agents contractuels, agents de droit public qui ne bénéficient pas du statut ont par ailleurs été profondément modifiées entre 2005 et 2014. Durant cette période, plusieurs lois et décrets ont précisément organisé les relations entre les employeurs publics et leurs agents en CDD, notamment leurs conditions d'accès au CDI. Ces textes traduisent en droit une évolution culturelle importante : le recours au contrat représente désormais une alternative normale au statut, et non plus une anomalie. L'ensemble des transformations du système d'emploi public s'inscrit enfin dans un mouvement de délégitimation des réseaux d'acteurs constitués par les représentants du personnel et les organisations syndicales.

Des syndicats de fonctionnaires quasi unanimes contre le projet de loi

Le gouvernement d'Édouard Philippe a très vite clarifié sa politique salariale pour la fonction publique après son entrée en fonction : maintien du gel du point d'indice, rétablissement du jour de carence pour maladie, et augmentation de la CSG y compris dans la fonction publique. Le coup a été rude pour les syndicats de fonctionnaires, dont la [marge de négociation salariale avait déjà été très amoindrie par les gouvernements précédents](#). L'annonce de dizaines de milliers de suppressions d'emploi, après dix ans de diminution des recrutements statutaires dans la fonction publique d'État (leur volume a été divisé par deux entre 2002 et 2013, passant de 60 000 à 30 000) a contribué à durcir leurs positions. Toutes ces raisons expliquent pourquoi huit syndicats de fonctionnaires sur neuf ont pratiqué la chaise vide lors des séances de discussion du projet de Loi Transformation de la fonction publique au Conseil commun de la fonction publique en février et mars 2019 – tout en transmettant de nombreuses propositions d'amendements.

Les réactions syndicales face au projet de loi se structurent autour de trois éléments relativement distincts, qui ne présentent pas le même potentiel de mobilisation : l'élargissement des

possibilités de recours au contrat ; la carrière et les mobilités des fonctionnaires ; le rôle et le nombre des instances de dialogue social.

Élargissement du recours au contrat

Le projet de loi Transformation de la fonction publique propose d'accroître encore les possibilités de recours au contrat dans la fonction publique, pourtant déjà élargies en 2012. Ainsi, le recours au contrat est possible en catégories A et B, « lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient », mais aussi « lorsque les fonctions ne nécessitent pas une formation statutaire donnant lieu à titularisation » : peut-on rédiger proposition plus floue et plus ouverte ? Dans la fonction publique d'État, la possibilité de recruter en CDI, [expérimentée depuis la Loi Sauvadet](#), est confirmée et étendue – sans s'appliquer dans la fonction publique territoriale. Le contrat de projet, d'une durée maximale de 6 ans, fait son retour après avoir été rejeté en 2010 durant la négociation sur la sécurisation des parcours professionnels des contractuels.

Par ailleurs, le projet ouvre aux contractuels l'accès aux emplois de direction des trois fonctions publiques – une proposition qui avait d'ailleurs fait l'objet d'un ballon d'essai infructueux en début d'année 2018. L'argument mis en avant dans l'exposé des motifs est la possibilité d'attirer dans la fonction publique des managers issus du privé, une stratégie qui permettrait de [changer les têtes plutôt que les mentalités](#). Mais cette mesure peut aussi contribuer à ouvrir de nouveaux espaces de promotion aux agents contractuels, qui se heurtaient jusqu'à présent à un plafond statutaire, les emplois dirigeants étant réservés aux titulaires de certains corps. La dualisation du système d'emploi public engendre en effet d'importantes inégalités de traitement entre agents de différents statuts qui se côtoient au quotidien. Qu'il s'agisse de CDD ou de CDI de droit public, le contrat est bien moins protecteur et favorable que le statut, ce qui pose question en matière d'exemplarité et d'attractivité.

Sur ce premier point, le projet de loi propose donc globalement d'agrandir une fenêtre qui était déjà percée : [l'institutionnalisation d'un régime d'emploi contractuel parallèle au statut, et concurrent du statut](#) a déjà eu lieu entre 2010 et 2014, sans tambours ni trompettes, et la [majorité des agents recrutés dans la fonction publique le sont en CDD](#). L'État et les collectivités publiques vont-ils continuer à créer des emplois budgétaires de fonctionnaires régis par le statut, ou progressivement cesser d'organiser des concours, comme cela s'est passé à La Poste ? il faudra mener des enquêtes sur la manière dont les employeurs publics gèrent leur main d'œuvre pour savoir comment ils se saisissent de ces différents types d'emploi.

Évolutions de la gestion des fonctionnaires

Prise en compte de l'engagement personnel et du mérite dans la rémunération : de l'affichage et du réchauffé

Le projet de loi prévoit la prise en compte, dans la rémunération des contractuels et des fonctionnaires, de leur « engagement et leurs résultats individuels et collectifs ». Sur ce point, rien de bien nouveau : depuis une dizaine d'années, plusieurs réformes ont cherché à redéfinir le système indemnitaire des fonctionnaires pour associer les primes aux fonctions exercées d'une part, et à la performance individuelle ou collective d'autre part, plutôt qu'aux corps ou aux ministères. Le dernier épisode de cette longue histoire (*note 1*) était la mise en place en 2014 d'un nouveau [régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel](#) (RIFSEEP), sur les décombres de la [prime de fonctions et de résultat](#) (PFR). Mais plusieurs enquêtes ont montré que les mesures adoptées n'étaient pas en mesure de [transformer concrètement les pratiques de gestion des carrières](#) (Alber), comme si l'enjeu résidait finalement plus dans [l'affichage d'une administration préoccupée de performance](#).

Mobilité des fonctionnaires : derrière l'incantation managériale, l'enjeu des restructurations

Les mesures législatives et réglementaires en faveur de la mobilité des fonctionnaires prises par voie législative et réglementaire depuis 2007 ont, un temps, elles aussi pu apparaître comme incantatoires et sans effet réel : la mobilité des fonctionnaires est tellement faible qu'elle en est [presque invisible dans les statistiques de la DGAFP](#). Mais quelques années plus tard, avec la montée en puissance des réformes organisationnelles, ces mesures en faveur de la formation et des mobilités sont clairement apparues pour ce qu'elles étaient : le volet ressources humaines destiné à accompagner les suppressions d'emploi et mutations engendrées par la Révision générale des politiques publiques, puis par la Réorganisation territoriale de l'État. Le Gouvernement prévoyant une nouvelle vague de restructurations, le projet de loi transformation de la fonction publique enrichit le dispositif d'accompagnement de ces mobilités, dont une partie seront contraintes, et diversifie les issues possibles pour les agents dont les emplois seront supprimés. Outre les possibilités de formation et le nouveau congé de transition professionnelle, les mutations entre fonctions publiques et mises à disposition dans le privé sont facilitées, le montant de la prime de départ augmenté. Le projet prévoit aussi d'importer le dispositif de rupture conventionnelle dans la fonction publique, pour les fonctionnaires et les contractuels. Les syndicats dénoncent d'ailleurs en particulier l'une des dispositions, qui prévoit que les fonctionnaires employés par une entité dont la mission est externalisée perdront le droit d'option entre statut et CDI – traditionnellement, les fonctionnaires des administrations dont les missions sont transférées disposent d'un droit d'option entre statut et nouveau contrat. Ils s'opposent en fait surtout à l'esprit de ces dispositions, destinés à accompagner un plan social qui ne dirait pas son nom.

Réforme des instances collectives : le crépuscule de la co-gestion des carrières par les syndicats

Dans la fonction publique, le système statutaire prévoit la consultation des représentants des fonctionnaires sur toutes les décisions individuelles relatives à la carrière des agents (mobilités, promotions, sanctions...), dans le cadre des commissions administratives paritaires (CAP). Organisées par corps et par ministère, ces instances incarnent un [système inédit de « co-gestion des carrières »](#). Les CAP avaient perdu une partie de leur poids en 2010 lors de la réforme du dialogue social : depuis cette date, la représentativité syndicale et l'attribution des financements aux syndicats ne reposent plus sur les résultats des élections pour ces instances, mais sur les résultats des élections aux comités techniques (CT). Les articles relatifs au dialogue social du projet de loi Transformation de la fonction publique font cette fois-ci évoluer le rôle des CAP vers les seuls cas difficiles ou litigieux, ce qui affaiblit le poids des syndicats dans la régulation collective des carrières.

C'est néanmoins plus indirectement que ce projet de loi porte le plus atteinte au dialogue social dans la fonction publique : cette loi n'est pas précédée par un accord, contrairement aux précédentes. En outre, fait inédit, plusieurs articles prévoient explicitement le recours à des ordonnances sur de nombreux sujets statutaires.

Sur bien des aspects, cette nouvelle réforme du système d'emploi public ne fait ainsi que renforcer le mouvement de contractualisation et d'accompagnement des restructurations des collectivités publiques déjà engagé depuis une quinzaine d'années. Ce qui contraste en revanche par rapport aux précédentes, c'est l'absence de concertation et d'accord préalable, ainsi que le recours aux ordonnances, qui traduit le retour de l'unilatéralisme de l'État employeur. Malgré l'effervescence suscitée par ce projet de loi, le grand soir n'est sans doute pas encore arrivé dans la fonction publique. Le potentiel de mobilisation sera sans doute plus important lorsque

le gouvernement abordera le sujet suivant, potentiellement plus explosif pour les syndicats de fonctionnaires : la convergence des régimes de retraite.

NOTE 1 Si la notion de performance individuelle cristallise généralement les oppositions, on oublie trop souvent que [le mérite des fonctionnaires a toujours été pris en compte dans leur carrière.](#)