

Fonction publique : le boom des contractuels

Entre 2005 et 2019, le nombre d'agents recrutés sans avoir le statut de fonctionnaire a augmenté de 49 %

Eric Woerth ne se fait pas d'illusions sur le chemin à parcourir avant de convaincre les Français. « Nous ne sommes pas là pour effrayer les gens, mais je mesure le travail qu'il reste à faire pour obtenir un consensus sur ce point », reconnaît le président de la commission des finances de l'Assemblée nationale. Et celui qui a nourri la convention du parti Les Républicains (LR) sur l'efficacité de l'action publique, le 30 mars, se montre très prudent. A ce stade, dit-il, ce ne sont que des pistes de réflexion du parti ; elles restent à affiner.

Pour l'heure, l'idée de LR est déjà radicale : dorénavant, proposent-ils, tous les fonctionnaires seraient liés à l'Etat par un contrat. L'intérêt de ce « contrat public » ? En finir avec l'emploi à vie pour tous, notamment lorsque l'agent ne fait pas correctement son travail. « Il ne peut pas y avoir un statut qui garantisse une rente professionnelle, explique le député de l'Oise. Un contrat, ça évolue, ça se rompt. Un statut, ça ne bouge pas, ce n'est pas personnel. »

Le contrat public, qui « intégrera des éléments du statut et du droit du travail privé », ne s'appliquerait qu'aux nouveaux agents. A la grande majorité des fonctionnaires en poste, entrés dans l'administration par concours et jouissant donc du fameux « statut général » institué en 1946, LR laisse le choix de signer ou non ce contrat. Pour les autres, ceux qui ont été recrutés directement par un chef de service, cela ne changerait pas grand-chose, puisqu'ils sont déjà liés à l'Etat par un contrat, qu'il soit à durée déterminée ou non. La nouveauté, c'est que la situation de la minorité serait dorénavant élargie à l'ensemble des agents publics. Mais, assure M. Woerth, « on reste dans le modèle français. On ne préconise pas la privatisation de la fonction publique, mais une fonction publique gérée de façon plus souple ».

En progression de 5 % par an

Les Républicains ne feraient ainsi qu'accélérer une évolution qui a déjà débuté. Car depuis quinze ans, le nombre d'agents recrutés sur contrat s'est considérablement accru dans la fonction publique française : de 755 307 en 2005, ils sont passés à 1 125 900 en 2019, soit une augmentation de 49 %. Ce qui a porté leur part dans l'emploi public à 19,9 % en 2019, contre 14,3 % à l'époque.

Le contrat progresse inéluctablement, et l'évolution s'est même accentuée ces dernières années. L'augmentation est de plus de 5 % par an depuis 2017, notamment du fait de la reconversion de contrats aidés. Le sociologue Luc Rouban y voit l'adaptation de la France au modèle largement défendu par l'Union européenne. « C'est, note

« Je fais partie de ceux qui pensent que l'Etat doit se résumer au régalien et aux missions essentielles »

LOÏC HERVÉ

sénateur UDI de Haute-Savoie

le directeur de recherches au CNRS, le modèle allemand qui est repris », dont le principe consiste à réserver le statut aux fonctions régaliennes ou d'autorité, comme les magistrats ou les policiers. Le reste des missions de service public peut indifféremment être assuré par des agents de droit public ou privé. « C'est au cœur de la jurisprudence de la Cour de justice de l'UE, comme des choix de la Commission, rappelle M. Rouban. Cela participe de la libre circulation des travailleurs, qui ne distingue pas le public du privé. »

De fait, dans sa proposition, LR prend soin de préciser que « les emplois dits de souveraineté : magistrats, diplomates, forces de l'ordre » ne seraient pas concernés par le contrat public. « On ne peut pas avoir l'indépendance et le risque de la rupture du contrat », justifie Eric Woerth. Chez les centristes aussi,

l'idée fait son chemin : invité de l'émission « Audition publique » sur LCP, le 29 mars, Loïc Hervé, sénateur UDI de la Haute-Savoie et rapporteur de la loi d'août 2019 sur la fonction publique, déclare : « Je fais partie de ceux qui pensent que l'Etat doit se résumer au régalien et aux missions essentielles (police, justice, éducation...). Il y a des secteurs qui sont mieux administrés par le privé ou des personnes sous statut privé. Et d'ailleurs, la loi portée par Olivier Dussopt [sur la fonction publique] avait pour objectif d'aller vers cela. »

En face, pourtant, Amélie de Montchalin oppose une fin de non-recevoir. « Que la fonction publique ne s'occupe que des sujets régaliens, je ne suis pas d'accord avec cette idée, déclare la ministre de la transformation et de la fonction publiques. Il y a beaucoup de politiques, notamment dans le do-

« C'est un vrai choix de société, un débat politique de fond que l'on ne mène pas : quel service public veut-on ? »

CHRISTIAN GROLIER

secrétaire général de FO-Fonctionnaires

maine environnemental, qui demandent une politique pilotée, stratégique.» Le gouvernement affiche cependant son pragmatisme. L'enjeu, assure M^{me} de Montchalin, «c'est de recruter les bonnes personnes au bon endroit». L'aspect juridique semble secondaire, la ministre assurant qu'«il ne faut pas, là-dessus, avoir de totem». Elle précise: «Je défends le statut, je pense que c'est une protection mais aujourd'hui, on voit bien qu'il y a beaucoup de jeunes qui nous demandent d'avoir d'autres formes de contrat.»

De fait, la loi de 2019 a beaucoup élargi les possibilités de recourir au contrat. D'ailleurs, dans le discours prononcé devant les 600 plus hauts cadres de l'Etat, jeudi 8 avril, Emmanuel Macron s'est réjoui de ce que «les emplois de direction sont ouverts largement aux contractuels, c'est-à-dire aux personnalités issues du secteur privé qui le souhaitent, qui peuvent mettre un temps leur expérience, leurs compétences au service de l'intérêt général».

Une forme de «en même temps» qui ne convainc pas les syndicats de fonctionnaires: «On a affaire à un exécutif qui a le projet de renverser la logique de l'après-guerre, laquelle pose le principe de l'emploi permanent dans la fonction publique», estime Jean-Marc Canon, secrétaire général de l'Union fédérale des syndicats de l'Etat et de la CGT.

A Force ouvrière, on liste les signes avant-coureurs: la loi confortant le respect des principes de la République, par exem-

ple, impose laïcité et neutralité aux associations comme aux entreprises publiques ou privées qui participent à une mission de service public.

Pour Christian Grolier, secrétaire général de FO-Fonctionnaires, «il y a une vraie philosophie politique derrière: on n'a plus besoin de fonctionnaires protégés par un statut pour assumer des missions de service public en toute neutralité». M. Grolier, qui rappelle qu'en vertu de la loi de 2019 sur la fonction publique, un agent pourra être détaché d'office vers une entreprise privée qui assume une mission de service public, «l'idée, c'est "tout est pareil". A part le régalién, tout peut être fait par le public comme par le privé». Or, prévient le responsable syndical, «c'est un vrai choix de société, un débat politique de fond que l'on ne mène pas: quel service public veut-on? Ce gouvernement veut une majorité de contractuels. La loi de 2019 en est la preuve».

L'exemple de l'ONF

A gauche aussi, on met en garde. Cette évolution est «absolument dramatique», dénonce Mathilde Panot, députée La France insoumise du Val-de-Marne. Pour l'élue, Amélie de Montchalin est «la ministre de la liquidation de la fonction publique». Car «le statut fait du fonctionnaire le garant du temps long» et il est conçu, explique M^{me} Panot, «pour résister aux pressions». La députée LFI prend l'exemple de l'Office national des forêts (ONF). La loi du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique permet d'y élargir les possibilités de recrutement de contractuels de droit privé. Or, relève la députée, «l'ONF ne compte déjà plus que 57% de fonctionnaires. Là, on demande encore la suppression de 500 postes jusqu'en 2026. C'est dramatique, car les pressions économiques sont très fortes et, sans statut, on y est davantage exposé. C'est contraire à l'intérêt général. Tout cela pour faire des économies». ■

BENOÎT FLOC'H



« Derrière la logique statutaire, il y a une logique sociale »

DIRECTEUR DE RECHERCHE au CNRS et membre du laboratoire Cevipof de Sciences Po, Luc Rouban évoque les raisons de l'augmentation de l'emploi de contractuels dans la fonction publique. Selon lui, la France s'aligne peu à peu sur le modèle européen, et notamment sur celui de l'Allemagne.

Le nombre de contractuels augmente inéluctablement dans la fonction publique. Sommes-nous, à bas bruit, en train de changer de modèle ?

Nous sommes dans une situation où cohabitent la logique du statut, qui demeure majoritaire, et une vision managériale de la fonction publique, qui favorise le contrat. C'est un système binaire, dual, qui relève sans doute d'un choix politique, mais ce choix n'est pas explicite. On reste donc dans un modèle confus et antinomique, qui est en tension.

Le cadre uniforme du statut demeure influent. Cela se traduit par une rigidification du recrutement des contractuels, soumis à toujours plus de contrôles. Par ailleurs, les agents sous contrat peuvent être en CDI, dérouler une carrière de plus en plus organisée et conserver leur ancienneté.

Dans le même temps, le fait de recruter des contractuels permet de contourner les rigidités ou les inadaptations du système

statutaire. Il peut s'agir d'assurer des remplacements dans l'éducation nationale, par exemple, ou d'attirer des spécialistes dont le recrutement est rendu difficile par l'organisation de l'administration en corps. Dans les règles de droit public que l'on applique aux contractuels, on intègre de plus en plus d'éléments qui relèvent du code du travail, mais sans passer tout à fait dans le droit privé.

Bref, le contrat est de moins en moins dérogatoire et les syndicats se plaignent de voir la logique statutaire de 1946 [qui prévoit que les agents publics de l'Etat soient fonctionnaires] disparaître.

Mais n'est-ce pas l'Union européenne qui impose cette évolution ?

Oui, c'est un alignement européen, en effet, qui entérine le modèle allemand : le statut est réservé aux fonctions régaliennes de l'Etat. Mais la logique managériale que souhaite développer Emmanuel Macron, après Sarkozy et Raffarin, se heurte à la réalité sociale et culturelle de la France.

Contrairement à l'Allemagne, pays fédéral, notre administration est divisée en corps, dont chacun a des fonctionnaires et des règles spécifiques. C'est un système très hiérarchisé. Plus vous montez haut, plus c'est autogéré, plus c'est puissant et

moins il y a de monde. Les corps, notamment les plus prestigieux comme le Conseil d'Etat ou l'Inspection générale des finances, ont beaucoup d'influence. On le voit à la difficulté que les politiques ont à réformer l'Etat. La haute fonction publique française considère qu'elle protège autant l'état de droit et les libertés publiques que les élus.

Développer le nombre de contractuels, est-ce une manière de s'attaquer aux grands corps ?

Oui, certainement. Mais, comme vous ne pouvez pas supprimer les grands corps, dont deux ont un statut constitutionnel, la logique managériale dévie. Elle joue à la périphérie de l'Etat, pas au cœur. Surtout qu'une autre tension anime la question statut-contrat : derrière la logique statutaire, il y a une logique sociale. Le contrat est plutôt réservé aux emplois d'appoint, les moins qualifiés. Plus on monte, plus c'est statutaire, plus c'est fermé. Bref, le résultat, c'est la précarisation de la périphérie. Ce qui place les corps situés au cœur de l'Etat, qui apparaissent dès lors indispensables, en position de force. Par certains côtés, cela fait penser à la féodalité d'Ancien Régime... ■

PROPOS RECUEILLIS PAR B. F.