

FIPECO le 21.12.2017
Les commentaires de l'actualité

Le statut général des fonctionnaires

François ECALLE

Le [statut général des fonctionnaires](#) (hors magistrats et militaires) est constitué de quatre lois : la loi Le Pors de 1983 « portant droits et obligations des fonctionnaires » qui couvre l'ensemble de la fonction publique et trois autres lois, de 1983 et 1984, qui concernent chacune l'un des trois « *versants* » de la fonction publique : Etat, collectivités territoriales et hôpitaux. Bien que chacun de ces trois versants fasse l'objet d'une loi spécifique, les lois de 1983 et 1984 ont largement unifié les règles qui s'appliquent à eux, ce qui permet de parler d'un statut général pour l'ensemble des 3,9 millions de fonctionnaires civils.

Dans certains pays européens, le statut de la fonction publique est limité à un champ très restreint, mais l'absence de statut ne signifie pas l'absence de règles protectrices pour les agents publics. Il y a en fait une grande diversité de pratiques au sein de l'OCDE et un continuum entre les deux grands modèles que sont « *la fonction publique de carrière* » et « *la fonction publique d'emploi* ».

Il faudrait que la fonction publique française évolue d'une logique de carrière vers une logique de métier, intermédiaire entre celles de carrière et d'emploi. Toutefois, alors même que la notion de droit acquis est en principe contraire au statut actuel, il serait en pratique difficile de mettre en place cette nouvelle organisation sans aligner le plus souvent les rémunérations des agents exerçant des métiers semblables sur les plus élevées, ce qui pourrait avoir un coût considérable. La seule solution budgétairement soutenable est probablement de n'appliquer ces nouvelles règles qu'aux agents recrutés à partir d'une certaine date.

Les agents publics bénéficieront toujours d'une forte protection contre les licenciements économiques et donc d'une forme d'emploi à vie. Il est donc inutile de revenir sur ce volet du statut mais il faut maintenir un nombre suffisant de contractuels. De plus, les contreparties prévues par le statut et qui ont souvent été perdues de vue en pratique devraient être renforcées, notamment les obligations de mobilité dans l'intérêt du service et les sanctions pour insuffisance professionnelle.

La différenciation de la gestion des fonctionnaires territoriaux, notamment en matière de rémunération, est envisageable à moyen terme, mais à condition de renforcer les contraintes financières sur les collectivités locales.

Les principales caractéristiques de [l'emploi](#) et des [rémunérations](#) dans les administrations publiques sont présentées dans des fiches de l'encyclopédie.

A) Il y a deux modèles théoriques très différents de gestion des agents publics mais les pratiques se situent entre les deux

Certains pays européens montrent qu'une forte tradition sociale-démocrate peut se conjuguer avec un statut de la fonction publique limité à un champ très restreint. En Suède, il n'y a

quasiment pas de statut¹, ni de garantie de l'emploi, ni de notions de grade ou d'échelle de rémunération. Les agents publics y sont employés par des « *agences* » autonomes, y compris en matière de gestion des ressources humaines. L'absence de statut ne signifie cependant pas l'absence de règles.

1) Deux modèles théoriques

Une « *fonction publique de carrière* » est régie par un statut. Les fonctionnaires sont recrutés par concours dans un « *corps* » spécialisé pour toute la durée de leur vie active. Ils ont droit à y faire carrière au sens où, en fonction de leur ancienneté, ils grimperont les « *échelons* » d'une grille commune de rémunération et, en fonction de leur ancienneté ou de leur mérite, ils pourront accéder à des « *grades* » supérieurs de leurs corps. S'ils sont « propriétaires » de leur grade, et de la rémunération qui lui est associée, leur « *emploi* », sur un poste et dans un lieu précis, est en principe à la discrétion de leur employeur. Celui-ci peut notamment le modifier pour répondre aux obligations du « *service public* » : adaptabilité, continuité, neutralité...

Ce modèle est fondé sur un compromis social dans lequel les fonctionnaires bénéficient d'une protection contre les mutations et licenciements abusifs permettant de garantir la neutralité, l'égalité et l'indépendance du service public, en contrepartie du droit pour leur employeur de les changer d'emploi dans l'intérêt général et en fonction de leur valeur professionnelle. Les contreparties de cette protection peuvent également prendre la forme de contraintes telles que l'interdiction de faire grève.

Dans une « *fonction publique d'emploi* », les agents publics passent un contrat de travail avec leur employeur, très proche du modèle en vigueur dans le secteur privé. L'agent contractuel est recruté sur des critères librement déterminés par l'employeur et n'a pas de garantie d'évolution de carrière. Le contrat précise la nature de l'emploi occupé et il ne peut être modifié qu'avec l'accord des deux parties. Il ne peut y être mis fin qu'à la date contractuelle, s'il est à durée déterminée, ou si une partie ne le respecte pas, s'il est à durée indéterminée.

2) Des pratiques diverses

Dans la pratique des pays de l'OCDE, il y a en fait une grande diversité et un continuum entre ces deux modèles², qui s'appliquent à des proportions très diverses des agents publics. Dans les fonctions publiques de carrière, une part importante de la rémunération est en fait liée à l'emploi et au mérite individuel. Dans les fonctions publiques d'emploi, des conventions collectives prévoient des évolutions de carrière et de rémunération en fonction de l'ancienneté. Dans les deux modèles, les recrutements peuvent se faire par des concours généraux ou sur la base de l'aptitude individuelle à un poste précis.

L'OCDE a construit un indicateur synthétique sur la base de quelques critères de différenciation de ces deux modèles qui montre que, en 2011, la France a plus nettement une fonction publique de carrière, comme l'Allemagne et le Japon, alors que les pays scandinaves, les Pays-Bas et la Suisse ont plus nettement un système d'emploi³.

S'agissant de la France, la comparaison entre le statut général des fonctionnaires et le code du travail montre que la distinction n'est pas toujours nette. Les fonctionnaires, notamment les

¹ Seulement pour les agents exerçant les fonctions les plus régaliennes (magistrats, diplomates...).

² « Le statut du fonctionnaire : une exception française ? » M. Bacache-Beauvallet ; Cahiers français, 2015.

³ « Strategic human resources management in government survey » OCDE, 2013.

cadres, sont souvent sur des emplois leur donnant droit à d'importantes primes spécifiques qui peuvent leur être retirées si leur emploi change. Les salariés des grandes entreprises du secteur privé ont souvent, de leur côté, des évolutions de carrières et des rémunérations fixées pour la durée de leur vie active, par des conventions collectives ou des accords d'entreprise, et peuvent être efficacement protégés contre les mutations non souhaitées et les licenciements.

Le lien qui est souvent établi en France entre la protection de l'emploi et les valeurs du service public (neutralité, indépendance...) ne va pas de soi en pratique. L'emploi à vie peut certes offrir une protection utile aux fonctionnaires contre des décisions guidées par des considérations politiques au mauvais sens du terme, mais les personnels des agences scandinaves ou anglo-saxonnes ne sont pas moins indépendants et impartiaux que les fonctionnaires français.

B) La fonction publique pourrait évoluer de la carrière vers le métier et les obligations des fonctionnaires pourraient être plus strictes

La plupart des rapports écrits par des praticiens de la gestion des ressources humaines dans les administrations ([livre blanc](#) sur l'avenir de la fonction publique de J.L. Silicani en 2008, [rapport de B. Pêcheur](#) en 2013 ou [rapport de J. Théophile](#) pour l'institut Montaigne en 2014) retiennent que le statut général est un cadre suffisamment souple pour permettre la plupart des réformes nécessaires et peut coexister avec des relations contractuelles entre les organismes publics et certains de leurs agents, ce qui est déjà souvent le cas.

1) Evoluer vers une fonction publique de métier

La carrière d'un fonctionnaire jusqu'à sa retraite est très fortement déterminée par la réussite à un concours passé dans sa jeunesse et l'appartenance à un corps. Celle-ci ouvre droit à des emplois et des rémunérations très différents alors que les fonctions et les métiers exercés peuvent être semblables entre deux corps. La gestion des corps, le plus souvent au niveau national et en étroite concertation avec les représentants des fonctionnaires qui en sont membres, est rigide et coûteuse. Même s'il est possible de « *détacher* » les fonctionnaires hors de leur corps d'origine, la structuration par corps est un obstacle à la mobilité, pourtant de plus en plus nécessaire pour réorganiser les administrations et en réduire les effectifs.

Ces constats étaient ceux du rapport de J.L. Silicani en 2008 et restent valables, la seule différence étant que les corps sont un peu moins nombreux. Ils sont toutefois encore environ 300 dans la fonction publique d'Etat, auxquels il faudrait ajouter plus d'une centaine de « *statuts d'emplois* ⁴ », et ce nombre ne diminuera sans doute plus beaucoup, les fusions de corps les plus faciles ayant été réalisées.

Ce rapport proposait de remplacer cette organisation par une structuration en sept filières professionnelles (financière, éducative...) correspondant aux principaux métiers de la fonction publique. Ces filières seraient communes à l'ensemble des ministères et, dans la mesure du possible, aux trois fonctions publiques. Au sein de ces filières, les agents seraient répartis en un nombre limité de « cadres statutaires » en fonction notamment de leur niveau de qualification et de responsabilité. Les rémunérations dépendraient principalement du métier et notamment de son attractivité⁵, des niveaux de qualification et de responsabilité exercés et des résultats obtenus, l'ancienneté dans la fonction publique jouant un rôle plus limité qu'aujourd'hui.

⁴ Règles relatives à des emplois, comme celui de sous-directeur d'administration centrale, souvent réservés aux membres de corps particuliers.

⁵ Le rapport du nombre de candidats au nombre de postes offerts aux concours en est un indice.

Ces recommandations, quoique pertinentes, n'ont pas été mises en œuvre car, outre les obstacles dressés par les réactions corporatistes, il serait en pratique très difficile de mettre en place cette nouvelle organisation sans aligner le plus souvent les rémunérations des agents exerçant des métiers semblables sur les plus élevées, ce qui aurait un coût élevé, alors même que la notion de droit acquis est en principe contraire au statut actuel.

Pour réformer en profondeur la fonction publique sans remettre en cause ces droits acquis, la seule solution est probablement d'appliquer les nouvelles règles seulement aux agents recrutés à partir d'une certaine date. C'est la méthode suivie, souvent avec succès, par d'anciens monopoles publics passés dans le champ concurrentiel comme Orange France Télécom.

2) Maintenir l'emploi à vie mais renforcer les obligations des fonctionnaires

a) Maintenir l'emploi à vie des fonctionnaires, avec un volet suffisant de contrats à durée déterminée

Les nouveaux fonctionnaires devraient être recrutés dans des filières métiers et non plus des corps, mais ils pourraient bénéficier d'une carrière complète dans ces filières. La remise en cause de l'emploi à vie provoquerait de vives réactions sociales alors qu'elle n'aurait pas de réel effet en pratique.

La possibilité de licenciements économiques aurait en effet peu d'impact en pratique dans la mesure où l'Etat, comme les grandes entreprises, aurait une obligation de reclassement de tous les agents publics, y compris vraisemblablement les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers. L'enjeu est surtout de pouvoir obliger les agents publics à accepter une mobilité et un reclassement, ce qui est la contrepartie nécessaire de l'emploi à vie.

Il reste que de nombreuses fonctions ont une utilité seulement temporaire et que, si l'emploi à vie est maintenu, les administrations publiques doivent également pouvoir recruter des agents sur des contrats à durée déterminée. Cette nécessaire flexibilité ne doit pas être remise en cause par des plans de titularisation systématique de ces agents comme il y en a souvent. La loi Sauvadet, dont les dispositions s'éteindront en mars 2018 ne doit pas être reconduite.

b) Renforcer en contrepartie les obligations de mobilité des fonctionnaires

Les contreparties théoriques de l'emploi à vie ont été assez largement perdues de vue en pratique dans la fonction publique. L'article 4 de la loi du 13 juillet 1983 précise que « le fonctionnaire est, vis-à-vis de l'administration, dans une situation statutaire et réglementaire ». Il n'a pas passé un contrat dont il peut exiger le respect mais, s'il est protégé par son statut, il dépend de décisions prises par le gouvernement dans le cadre de son pouvoir réglementaire. En théorie, il n'a aucun « *droit acquis* » car toute réglementation peut être modifiée unilatéralement par le gouvernement, y compris les statuts des corps.

Un renforcement de la mobilité des fonctionnaires est une condition nécessaire afin que la réduction des effectifs de la fonction publique s'accompagne de leur redéploiement, pour ne pas entraîner une dégradation de la qualité des services rendus.

En outre, compte-tenu de la rapidité des évolutions technologiques et des besoins de la population, un grand nombre de postes pour lesquels des fonctionnaires sont aujourd'hui recrutés n'auront plus d'utilité dans 40 ans et il faudra qu'ils acceptent de changer d'affectation.

Or, parmi les fonctionnaires titulaires, seulement 2,5 % changent d'employeur (ministère pour l'Etat, collectivité locale ou établissement de santé) et 3,0 % de bassin d'emploi pendant l'année. En outre, cette mobilité résulte pour 84 % du choix de l'agent et non de celui de son employeur. Les fonctionnaires occupent souvent un premier poste dans des zones peu attractives puis changent d'affectation au cours de leur carrière pour se rapprocher du lieu de travail souhaité. Les moins expérimentés se trouvent ainsi sur les postes les plus difficiles et les plus anciens dans les zones qui leur conviennent le mieux à titre personnel.

Les obligations de mobilité, dans l'intérêt de l'administration, devraient être renforcées. Si, dans le cadre d'une réorganisation, un fonctionnaire n'accepte pas les postes qui lui sont proposés, une affectation d'office est nécessaire et, en cas de refus, un licenciement. Des incitations financières à la mobilité doivent également accompagner les restructurations.

La convergence des statuts et des régimes indemnitaires, dans le cadre de l'évolution vers une fonction publique de métier présentée ci-dessus, doit être mise en œuvre pour favoriser la mobilité. Il faudrait également faire converger les régimes de protection sociale des salariés et des fonctionnaires dans le cadre du [compte personnel d'activité](#) ou du futur [régime de retraite universel](#) pour faciliter les transferts entre les secteurs privé et public.

Il faut enfin souligner que la faiblesse de la mobilité dans la fonction publique résulte également de l'organisation de l'Etat (en particulier, la LOLF institue une gestion par ministère et par programme qui s'oppose à la mobilité des agents) et de la préférence des organisations syndicales pour une gestion centralisée des agents par ministère et par corps.

c) Renforcer aussi les sanctions pour insuffisance professionnelle

La révocation pour faute professionnelle et le licenciement pour insuffisance professionnelle existent dans le statut, mais ils sont rarement mis en œuvre (une dizaine de révocations pour faute et 15 licenciements pour insuffisance professionnelle en 2016 dans les ministères)⁶. Or, si la très grande majorité des fonctionnaires exercent leurs fonctions avec professionnalisme et dévouement, il est également évident, lorsqu'on travaille dans la fonction publique, que les services rendus par certains d'entre eux sont très insuffisants sans qu'ils en soient sanctionnés.

Les procédures disciplinaires sont en effet très lourdes et les réactions syndicales souvent vives, ce qui dissuade en pratique les responsables de l'administration d'engager ces procédures et d'appliquer des sanctions significatives. L'emploi à vie n'a pourtant pas de légitimité si les insuffisances professionnelles sont tolérées.

C) Une gestion différenciée de la fonction publique territoriale n'est envisageable, à terme, que si les collectivités locales sont soumises à des contraintes financières plus strictes

Dans son discours du 18 juillet 2017 à la conférence nationale des territoires, le Président de la République a déclaré que « nous devons avoir une gestion différenciée des fonctions publiques » en considérant que « lorsqu'on cherche par exemple à augmenter le point de la fonction publique hospitalière, il n'est pas normal que toutes les fonctions publiques soient entraînées dans le même mouvement ». Il semble donc envisager une évolution différente de la

⁶ Selon le rapport annuel sur l'état de la fonction publique. Selon le rapport précité de B. Pêcheur, il n'existe pas de recensement au niveau national des procédures disciplinaires dans les collectivités locales et les hôpitaux.

valeur du point dans la fonction publique locale, ce qui pourrait aussi conduire à une différenciation de certains éléments de rémunération communs aux trois fonctions publiques comme la garantie individuelle de pouvoir d'achat.

La mise en œuvre d'une telle mesure dans une période de gel du point serait inévitablement coûteuse pour les finances publiques et devrait donc attendre le « dégel » du point.

Elle donnerait aux collectivités locales une plus grande flexibilité dans la gestion de leurs ressources humaines et on peut en espérer des accords conformes à l'intérêt général, par exemple sous la forme d'une hausse des rémunérations en contrepartie de gains de productivité ou d'une hausse de la durée du travail.

On peut cependant craindre que les élus locaux ne sachent pas résister à des revendications salariales excessives de leurs agents. Or le meilleur moyen d'y résister est de leur montrer que les contraintes budgétaires de la collectivité ne le permettent pas.

Etant donné que les collectivités locales sont tenues d'équilibrer leurs dépenses de fonctionnement par des recettes de fonctionnement, ces contraintes peuvent prendre deux formes suivant que ces recettes sont principalement des impôts ou des concours financiers de l'Etat. Dans le premier cas, la contrainte résulte des difficultés rencontrées pour relever le taux des impôts locaux, soit parce que les ménages désapprouvent cette politique par leur vote, soit parce que les ménages ou les entreprises changent de résidence. Dans le deuxième cas, la contrainte résulte des crédits votés par le Parlement en faveur des collectivités locales.

En France, les impôts dont le taux est fixé par les élus locaux ne représentent qu'environ le tiers de leurs ressources et la « concurrence fiscale » entre les collectivités ne semble pas avoir beaucoup d'impact sur les votes et les choix de localisation. Les autres impôts, dont les taux sont fixés par l'Etat comme la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, leur assurent des ressources relativement dynamiques à moyen terme. La contrainte est donc faible s'agissant des recettes fiscales.

L'Etat peut exercer une forte contrainte sur les collectivités locales à travers les dotations qu'il leur apporte : environ un quart de leurs recettes de fonctionnement (hors dégrèvements pris en charge et fiscalité transférée). Il l'a exercée dans les années 2014 à 2017 et il en est résulté une nette inflexion des dépenses locales. Mais il s'engage actuellement dans un processus de contractualisation avec les plus importantes d'entre elles dont il n'est pas certain qu'il ait un effet aussi significatif sur leurs dépenses (cf. [commentaire d'actualité](#) sur les collectivités locales dans le projet de loi de programmation des finances publiques).

Donner aux collectivités locales une plus grande autonomie pour rémunérer leurs personnels est envisageable mais une telle mesure devrait s'inscrire dans le cadre de réformes plus vastes, sur leur fiscalité et leurs compétences, conduisant à placer des contraintes fortes sur la croissance de leurs dépenses.

Il conviendrait également de veiller à ce qu'une telle évolution ne limite pas encore plus la mobilité entre les trois fonctions publiques. D'autres réformes visant à accroître cette mobilité devraient donc être engagées en parallèle, comme l'unification des deux [régimes de retraite de la fonction publique](#).