

FICHES CONCOURS

FONCTION PUBLIQUE ET SERVICES PUBLICS

Le statut de la fonction publique

www.pergama.fr

Février 2020



Scribe de l'ancienne Egypte

Définition et champ du statut de la fonction publique

- A la différence des salariés ordinaires, régis par le Code du travail mais aussi par leur contrat de travail, les fonctionnaires ne sont pas dans une situation contractuelle : leur situation professionnelle est régie par un « statut », c'est-à-dire des textes adoptés unilatéralement par la puissance publique, qui définissent notamment les règles de recrutement, de carrière et de rémunération. Ainsi, les fonctionnaires ne relèvent pas du droit du travail mais d'un droit spécifique et unilatéral.

Cette situation est un héritage : elle traduit une très ancienne conception du fonctionnaire qui, assurant une mission de service public¹, est à la fois l'instrument et le représentant de l'action publique. Le fonctionnaire n'a donc pas à débattre avec les responsables publics de sa situation professionnelle ni à la négocier. Il est d'ailleurs défini par sa dépendance à l'égard du pouvoir politique, comme le montre l'article 20 de la Constitution : « Le gouvernement...dispose de l'administration et de la force armée ».

Le statut est un corpus juridique complexe, composé de plusieurs lois et de très nombreux décrets. L'architecture des lois statutaires, du moins pour le statut dit général², est la

¹ Voir la fiche concours spécifique sur ce sujet in « Fonction publique et services publics »

² Il existe, outre le statut général qui s'applique à la masse des fonctionnaires, des statuts autonomes qui régissent des personnels spécifiques (militaires, magistrats, personnels des Assemblées parlementaires...) et des statuts particuliers qui s'appliquent à des personnels qui n'ont pas le droit de grève.

suivante : le Titre I (loi du 13 juillet 1983) s'applique à l'ensemble des fonctionnaires, qu'ils relèvent de l'Etat, des collectivités territoriales ou des établissements publics administratifs, en particulier des établissements de santé. Les titres II, III et IV (lois du 11 janvier 1984, du 26 janvier 1984 et du 9 janvier 1986) précisent les dispositions applicables à chacune des trois fonctions publiques, Etat, territoriale et hospitalière.

- Le statut s'applique aux fonctionnaires titulaires, le plus souvent recrutés par concours. Les services administratifs de droit public emploient au total 5,5 millions de personnes en 2017 mais une part sont des personnels contractuels non titulaires auxquels s'applique un droit public particulier. Les fonctionnaires stricto sensu sont au nombre de 3,8 millions en 2017, dont 1,5 dans la fonction publique d'Etat, autant dans la fonction publique territoriale et 0,8 dans la fonction publique hospitalière. Les chiffres ci-dessus sont élevés : la France a une conception large de la fonction publique : tous les agents qui concourent au service public en font partie, pas seulement, comme c'est le cas dans des pays voisins, ceux qui exercent des prérogatives de puissance publique. Mais seuls les fonctionnaires ont un statut.

Des droits et obligations en partie différents de ceux des autres salariés

- Le statut (Titre 1) énumère les obligations des fonctionnaires. Les principales sont le devoir d'obéissance hiérarchique, l'interdiction d'exercer simultanément des activités privées lucratives, hors certaines exceptions, le devoir de réserve, la neutralité, l'obligation de discrétion et l'interdiction de prendre, dans une entreprise soumise au contrôle de leur administration, des intérêts de nature à compromettre leur indépendance³. Les manquements à ces obligations sont susceptibles de sanctions.

- Les droits des fonctionnaires présentent également des spécificités. Comme les autres salariés, les fonctionnaires disposent de la liberté d'opinion (mais pas d'une liberté d'expression pleine et entière), du droit syndical et du droit de grève, sauf certains d'entre eux (policiers, magistrats, personnels des services pénitentiaires). Le droit de grève est cependant réglementé dans les services publics. Les organisations syndicales représentatives doivent déposer un préavis de 5 jours francs avant le début de la grève, il existe parfois un service minimum (accueil des enfants dans les écoles) et les chefs de service peuvent limiter le recours à la grève de certains personnels pour répondre aux besoins d'ordre public, notamment aux impératifs de sécurité de la population. Par ailleurs, les fonctionnaires bénéficient d'un droit à protection de leur administration si, dans l'exercice de leurs fonctions, ils sont molestés, insultés, si leurs biens sont dégradés ou s'ils subissent une condamnation au civil non liée à une faute personnelle détachable de leur service.

- Le dialogue social tel que le statut le prévoit est, dans la fonction publique, spécifique : le principe de participation présent dès le premier statut de 1946 prévoit que les fonctionnaires sont associés, par l'intermédiaire de leurs représentants, aux décisions qui les concernent. Ainsi, au niveau national, les Conseils supérieurs de la Fonction publique, composés pour l'essentiel de représentants désignés par les organisations syndicales pour chaque fonction publique, donnent un avis sur les projets de textes généraux. Les autres instances évoquées ci-dessous (notamment les Comités techniques et les Commissions

³ Voir la fiche concours spécifique sur ce sujet in Fonction publique et services publics

administratives paritaires) sont amenées à évoluer à la suite de l'adoption de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

Aujourd'hui et jusqu'au renouvellement des instances prévu en 2022, des Comités techniques (CT) élus sur listes syndicales au niveau des services sont consultés sur les décisions générales d'organisation et de fonctionnement du service. Des Comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) traitent des questions spécifiques évoquées dans leur titre. Après les élections de 2022, ces deux instances seront fusionnées en un Comité social d'administration avec, pour les administrations d'une certaine taille, une formation spécialisée dans les questions dont s'occupait le CHSCT.

Traditionnellement, des Commissions administratives paritaires (CAP), composées pour moitié de représentants du personnel élus par corps dans la fonction publique d'Etat ou par catégorie A, B ou C dans les autres fonctions publiques et pour moitié de représentants de l'administration se prononçaient pour avis sur les mesures individuelles de carrière (mutation, promotions...). La loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 prévoit qu'à compter de 2022, toutes les CAP seront constituées par catégories et que leurs compétences seront modifiées : dès 2020, elles ne se prononceront plus sur les questions de mobilité et de mutation et en 2021, elles ne seront plus saisies des questions d'avancement et de promotion. Les CAP ne seront plus compétentes qu'en cas de projet de décision défavorable à un agent, pour refus de titularisation, licenciement au retour de disponibilité après refus de 3 postes, refus du bénéficiaire de certains congés, de temps partiel, de formation ou de recours au télétravail, demande par un agent de révision du compte rendu de l'entretien professionnel. Dans le domaine disciplinaire, les CAP gardent leur compétence (elles sont érigées en Conseil de discipline et se prononcent pour avis sur la sanction à envisager).

En contrepartie de cette réduction de la compétence des CAP, la loi du 6 août 2019 prévoit que le comité social d'administration se prononcera pour avis sur « les lignes directrices de gestion » propres au service : celles-ci définiront le contenu des politiques de ressources humaines conduites par le service (dans le domaine de la mobilité, de la formation, du recrutement, de l'organisation des parcours...).

Une fonction publique de carrière

La caractéristique principale du statut est de permettre aux fonctionnaires d'accéder, après un recrutement obéissant à des règles spécifiques, à une carrière. Ainsi :

- Les emplois publics sont « réservés aux fonctionnaires » avec comme corollaire un recrutement spécifique par concours (présence d'un jury et règles strictes concernant la publicité et les épreuves du concours comme l'égalité des candidats).
- La fonction publique est organisée pour permettre d'y passer la totalité de sa vie professionnelle : ce n'est nullement une obligation (il est possible d'en partir temporairement ou de démissionner) mais c'est la dominante. En contrepartie de cet « engagement » du fonctionnaire, l'employeur public lui donne une garantie de progression (c'est la « carrière » au sens pratique du terme).

- Pour conjuguer le principe de la carrière et la mobilité, le recrutement des fonctionnaires s'opère non pas dans un emploi mais dans un corps ou cadre d'emploi. Le corps est un cadre de gestion d'agents recrutés par un même concours (le plus souvent ouvert sous condition de diplômes) et qui ont vocation aux mêmes emplois et à la même carrière. Le corps, classé dans une catégorie (A, B ou C) et placé sur la grille indiciaire de rémunération, correspond souvent à une profession (professeur des écoles, infirmier) mais il est parfois plus large (ainsi le corps des « attachés », qui ouvre à des fonctions administratives diverses). Le fonctionnaire nommé dans un corps est ensuite affecté dans un emploi qui correspond à son corps et qu'il peut quitter pour un autre en demandant sa mutation.

Dans son corps, le fonctionnaire va progresser, en partie à l'ancienneté (il gravit des « échelons » entre chaque grade), en partie au mérite : les corps comportent le plus souvent plusieurs grades et la progression de grade s'effectue en fonction de deux critères, les « acquis de l'expérience » (le parcours) et la valeur professionnelle. Le fonctionnaire qui change d'emploi conserve le grade acquis.

Il peut changer de corps, par concours ou promotion, et effectuer des mobilités soit sur d'autres emplois ouverts aux membres de son corps soit sur des emplois différents (« détachement hors de son corps », dans une autre fonction publique par exemple).

Eclairage

- **La loi de transformation de la fonction publique modifie subtilement l'équilibre statutaire traditionnel.**

La loi (cf. fiche concours correspondante) assouplit fortement la possibilité de recourir à des personnels contractuels, qu'il s'agisse d'emplois de direction ou d'emplois de toute catégorie travaillant dans les services. En agissant ainsi, le gouvernement entend, selon l'exposé des motifs de la loi, apporter une nouvelle souplesse et améliorer les capacités d'innovation et de réactivité des services : selon lui, les managers auront, avec ces dispositions, la possibilité d'élargir leur vivier de recrutement et de s'adjoindre de nouvelles compétences.

En opportunité, la présence de personnes issues du secteur privé, y compris aux postes de direction, peut être bénéfique au service public, en apportant un autre regard et d'autres méthodes de travail.

Pour autant, si la loi entraînait un recrutement massif de contractuels (ce qui n'est pas certain), le statut en serait à l'évidence altéré. Celui-ci est en effet précisément défini par le fait que les emplois civils permanents des collectivités publiques sont occupés par des fonctionnaires, personnel spécialement recruté pour assurer un service public au nom de l'intérêt général. Si l'on veut maintenir le statut, il ne faudrait pas vider de sens cette disposition.

- **Le statut présente une réelle plus-value**

- Le fonctionnaire se sent personnellement porteur de valeurs ; il assure un service public soustrait aux intérêts marchands et s'en sent souvent anobli ; il valorise

l'égalité, principe fondateur du recrutement par concours et du traitement des usagers, comme le désintéressement ;

- Le statut encourage la promotion sociale : la fonction publique est profondément attachée à une égalité méritocratique, favorisant l'ascension sociale en fonction du travail et de la valeur personnelle, ce qui donne de l'espoir à des fonctionnaires modestes, qui peuvent, en fonction de leur mérite, passer d'un corps à un corps supérieur. Le constat est moins vrai aujourd'hui, où la crise a conduit à une surqualification des fonctionnaires des catégories modestes, qui de ce fait ne voient dans leur progression qu'un simple retour à la normale ;
 - Le statut protège contre les abus et les pressions des fonctionnaires soumis aux autorités politiques : c'est même sa vocation première. En les recrutant sur décision d'un jury indépendant qui veille à l'égalité, en énumérant leurs droits et garanties et en leur assurant une carrière en partie prédéfinie, il les protège de l'arbitraire éventuel d'un pouvoir politique auquel ils doivent obéissance. Si l'on met à part les hauts cadres, qui travaillent directement avec les responsables politiques et qui en dépendent étroitement⁴, les règles de gestion des fonctionnaires sont régies par des textes précis générateurs de sécurité; le statut, a priori symbole d'une relation inégalitaire puisqu'il exclut la relation contractuelle entre employeur et salarié, est paradoxalement devenu très protecteur pour ce dernier.
- **Le statut a aussi des conséquences dommageables, qui ne se corrigent que lentement**
- Le caractère très détaillé des règles juridiques qui y figurent étouffe pour une part l'individualisation des décisions inhérente à toute véritable gestion des ressources humaines. Cet effet est renforcé, dans la fonction publique d'Etat, par le fait que les décisions relatives à la carrière des agents sont fréquemment centralisées et que les autorités ministérielles, dans un souci d'égalité, multiplient les circulaires aux services déconcentrés pour veiller à une interprétation unifiée du droit. L'égalité de traitement⁵ a longtemps, de ce fait, été assimilée à l'équité, entraînant des décisions uniquement prises sur critère d'ancienneté. La prégnance du juridique a généré également de l'uniformité : la peur du contentieux a souvent paralysé les gestionnaires, attentifs, en priorité, à sécuriser juridiquement les décisions prises.

Cette culture de l'uniformité et de l'égalité formelle s'est affaiblie depuis 15 ans, elle n'a pas disparu ; le gouvernement actuel annonce toutefois sa volonté de déconcentrer les décisions de GRH et la réforme prochaine mentionnée ci-dessus des CAP (qui seront constituées désormais non plus par corps mais par catégories) y aidera : selon un avis du Conseil d'État du 7 juin 1990, il n'est pas possible de comparer les mérites (et donc de déconcentrer les décisions d'avancement) dès

⁴ Dans les trois fonctions publiques, la nomination à certains emplois (notamment les emplois de direction) est « à la décision » du gouvernement ou du responsable politique concerné, qui ont soit la possibilité de révoquer la nomination (le fonctionnaire doit alors être affecté à un autre emploi ou en chercher un autre), parfois très librement, parfois de manière plus encadrée, ou de pas le reconduire à cette fonction près un certain délai.

⁵ Voir la fiche concours spécifique sur ce sujet in Fonction publique et services publics.

lors que les effectifs locaux d'un corps sont trop peu nombreux, ce qui est fréquent. Ce sera différent avec une composition élargie des CAP.

- Deuxième critique, la part des automatismes dans la gestion des carrières est encore, en pratique, excessive, malgré les efforts faits depuis 15 ans et, notamment, l'institution d'un entretien professionnel et une plus grande insistance sur le critère de valeur professionnelle, notamment lors des décisions d'avancement ; l'ancienneté reste un critère de progression, sinon en droit, du moins en pratique. Sur ce point, la loi de transformation de la fonction publique, en enlevant aux CAP compétence pour se prononcer sur les décisions individuelles de gestion et en donnant pour mission aux administrations d'élaborer des « lignes directrices de gestion » (en clair de se donner une doctrine pour décider des recrutements, des avancements et des mobilités) encourage une évolution des pratiques : les CAP avaient une forte tendance à privilégier l'ancienneté alors que l'administration a intérêt à privilégier dans ses décisions les compétences et leur bonne adaptation aux besoins. Le statut pourrait donc être appliqué autrement.
- Le statut a longtemps conduit à méconnaître l'importance de l'emploi occupé. Pour faciliter la mobilité, le fonctionnaire n'est pas, on l'a vu, recruté sur un emploi mais dans un corps. Il est affecté ensuite à un emploi puis à un autre, ce qui le conduit à affronter des situations concrètes de travail très différentes, dont certaines demanderaient des compétences particulières. Parfois, il n'est pas compétent pour affronter certains emplois difficiles auxquels il est pourtant nommé parce qu'il n'a pas encore l'ancienneté pour postuler ailleurs. Or, s'il est une règle de GRH peu contestée, c'est que la qualité du service rendu dépend non pas de la seule qualification des personnes et de leur savoir mais de leur bonne adaptation personnelle aux exigences de l'emploi : le métier d'enseignant ne demande pas les mêmes compétences dans un lycée de grande métropole et dans un collège de zone sensible, le métier de policier est franchement différent en zone urbaine ou rurale. La critique vaut surtout pour la fonction publique d'Etat, compte tenu des procédures d'affectation qu'elle utilise : elle vaut moins pour les autres fonctions publiques, notamment pour la fonction publique territoriale, qui est parvenue à concilier recrutement dans un cadre d'emploi général et affectation sur un emploi ; il est vrai qu'il ne s'agit pas là directement d'une critique du statut : celui-ci pourrait être appliqué autrement. Cependant, l'existence du statut entraîne plus facilement des choix de ce type, qui font prévaloir le confort des agents chevronnés sur la qualité des services publics ;
- Longtemps, l'on a pu se demander si le fait de consulter des représentants du personnel élus sur listes syndicales sur des mesures relatives à la carrière individuelle des agents relevait de leur rôle. Sur ce point, la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019, en retirant aux CAP cette compétence hors projet de décision défavorable à un agent, change la donne.

▪ Envisager des alternatives au statut ?

Les critiques rappelées ci-dessus, largement reprises du rapport public du Conseil d'Etat de 2003 sur la fonction publique, pourraient y amener : le statut, qui garantit une carrière, met les personnes « sur des rails », dans une situation d'égalité où tout le monde est peu ou prou sur le même plan : malgré la disposition qui conditionne les avancements de grade et promotion de corps à l'examen de la valeur professionnelle et des acquis de l'expérience professionnelle, la carrière continue à reposer en grande partie sur l'ancienneté. Les agents bénéficient ainsi d'une excessive sécurité : ils n'auraient pas une culture suffisante de la performance (lenteur, productivité parfois insuffisante) et leur gestion n'est pas suffisamment individualisée. De plus, ils font souvent toute leur carrière dans le même secteur d'activité : or, la mobilité ouvre l'esprit.

Enfin, le fonctionnement des services (sinon le statut) ne stimulerait pas toujours la capacité d'initiative : les agents publics sont souvent habitués à une obéissance trop passive, manquent de créativité, parfois d'humanité (application aveugle du droit) et privilégieraient la routine sur l'initiative.

Quelles solutions alternatives au statut, avec quels avantages et inconvénients ?

Plusieurs pistes ont été évoquées par les différents experts ou des hommes politiques, que le rapport Pêcheur récapitule bien dans son rapport de 2013.

1° Réserver le statut de fonctionnaire aux agents en charge de prérogatives de puissance publique (armée, justice, impôts, réglementation...) et placer les autres (enseignants, soignants, jardiniers...) sous le statut de salariés sous contrat, avec une convention collective de droit public qui harmoniserait les règles de gestion.

Commentaires :

- Le statut se justifie alors par la mission exercée alors que la conception française est plus large : le statut couvre aujourd'hui tous ceux qui participent au service public (serait-ce en s'occupant de la logistique). La mesure en réduirait le champ ; un tel modèle existe en Allemagne ;
- Le risque est de réduire la mobilité des agents : on ne peut plus passer d'une fonction régaliennne à une fonction logistique et inversement ; les fonctionnaires régaliens sont recrutés sur des emplois et bougent peu ;
- Sauf sur le plan symbolique, qu'est-ce que cela change ? La convention collective de droit public est négociée avec les syndicats, qui prennent une importance accrue. L'expérience montre que les conventions collectives de droit public sont aussi favorables que les textes statutaires et n'apportent rien en termes de mobilité, d'ouverture d'esprit...La sécurité est la même, la carrière est prévue...

2° Banaliser les emplois publics (tout le monde peut les occuper) et abolir le statut

Commentaires :

- On met fin aux accusations de « privilégiateure », les agents du public connaissent mieux les autres milieux de travail, il existe des échanges, le cloisonnement disparaît,
- Reste à savoir si chaque employeur public gère ses personnels librement (peu probable) ou s'il existe des conventions collectives nationales ou par ministères, ce qui renvoie à la critique précédente : qu'est-ce que cela change fondamentalement ?
- La banalisation pose des questions graves : risque accru de conflit d'intérêts, insuffisante compréhension des enjeux du service public...disparition ou effacement de la notion d'intérêt général...On fait de plus disparaître un élément de motivation propre aux agents publics.
- Les cadres devraient être mieux payés.
-

3° Elargir fortement le recours aux contractuels

C'est la voie choisie par la loi du 6 août 2019 sur la transformation de la fonction publique.

Pour autant, si l'élargissement est excessif, cela revient à altérer le statut sans le dire ouvertement, avec des difficultés dans la gestion des personnels, un risque de moindre attractivité de la fonction publique...

Au final, les solutions alternatives ne sont pas convaincantes : elles n'apportent pas vraiment de réponse aux problèmes soulevés et présentent des risques.

La question fondamentale est de savoir s'il est possible de réformer le statut (ou son application) pour éviter qu'il n'incite à une GRH impersonnelle.

Le rapport Pêcheur de 2013 plaide ainsi pour garder le principe du statut et pour le faire évoluer : c'est une voie plus exigeante (il faut chercher un équilibre entre des règles protégeant le service public et une gestion plus individualisée, plus responsabilisante aussi). La condition nécessaire est alors un management différent, moins axé sur les normes et davantage sur les objectifs, à condition que les services aient les moyens de travailler. Il est possible aussi d'envisager de limiter l'unilatéralisme (moins accepté aujourd'hui) et de donner une place plus importante à la négociation avec les organisations syndicales. Il est possible enfin de prévoir des contrats avec les fonctionnaires (qui pourraient s'apparenter à des lettres de mission). Il est indispensable également d'inciter fortement à la mobilité et de limiter la centralisation.

Certaines des réformes de la loi de transformation de la fonction publique semblent annoncer des améliorations encourageantes, de manière, il est vrai, encore très générale et partielle.

Enfin, les fonctionnaires seraient sans doute davantage stimulés si le fonctionnement des services publics n'était pas en crise : aujourd'hui l'Education nationale, la Justice, la police connaissent des difficultés importantes et les autres politiques (Agriculture, environnement, immigration, logement) ne sont guère souvent présentées comme des réussites. La motivation des fonctionnaires en souffre au premier chef.

Les règles de gestion des fonctionnaires peuvent être améliorées. Mais tout ne tient pas au mode de gestion : la bonne protection de l'intérêt général, l'efficacité des services publics, l'implication des personnes tiennent aussi aux décisions politiques.