

4) Faut-il recruter plus de contractuels et inciter les fonctionnaires à partir ?

François ECALLE

Le comité interministériel de la transformation publique d'octobre 2018 a prévu que l'Etat « bâtira un nouveau contrat social avec les agents » comprenant quatre volets : la rénovation du dialogue social, l'évolution des modes de rémunération, « l'élargissement » du recours au contrat et un accompagnement renforcé des agents dans leurs transitions professionnelles. La présente note porte sur les deux derniers volets qui se sont traduits dans une [loi d'août 2019](#) dite de « transformation de la fonction publique » par : un élargissement des possibilités de recrutement sur contrat, avec notamment la création de contrats de projet de six ans ; l'instauration d'un dispositif de rupture conventionnelle dans la fonction publique ; la portabilité des droits à formation et des indemnités plus importantes en cas de départ pour le secteur privé.

A) Les différences entre le statut et le contrat doivent être relativisées

Les comparaisons internationales montrent que le statut de la fonction publique est parfois limité à un champ très restreint, même dans des pays de forte tradition sociale-démocrate. 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 sont employés par des « agences » autonomes, y compris en matière de gestion des ressources humaines. L'absence de statut ne signifie pas l'absence de règles et les différences entre statut et contrat doivent être relativisées.

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 grimpent les « échelons » d'une grille commune de rémunération et, en fonction de leur ancienneté ou de leur mérite, ils peuvent accéder aux « 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...

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

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

contreparties de cette protection peuvent également prendre la forme de contraintes telles que l'interdiction de faire grève. Le statut est parfois associé à un régime spécial de retraite.

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 qui mixent les caractéristiques des deux modèles

Les pratiques des pays de l'OCDE sont très diverses et mixent souvent les caractéristiques des deux modèles². Dans les fonctions publiques de carrière, une part importante de la rémunération est en fait liée à l'emploi. 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 ou sur la base de l'aptitude individuelle à un poste précis. Les pensions peuvent relever du régime général de retraites comme d'un régime spécial.

L'OCDE a construit un indicateur synthétique sur la base de quelques critères de différenciation de ces deux modèles qui montre que 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'emploi.

Dans un [rapport](#) de septembre 2020, la Cour des comptes observe que la part des contractuels dans les agents publics en France (19 %) est inférieure à celle des pays caractérisés comme elle par une fonction publique de carrière (60 % en Allemagne, par exemple).

3) La protection des agents et le respect des valeurs du service public sont souvent similaires dans les deux modèles

L'emploi à vie évite aux fonctionnaires les licenciements économiques mais, en principe, pas les licenciements pour faute, inaptitude physique ou insuffisance professionnelle. Les contractuels à durée indéterminée bénéficient également d'une protection contre les licenciements économiques car les employeurs publics doivent proposer un reclassement aux agents dont le poste est supprimé. L'Etat, les grandes collectivités locales ou les grands établissements publics ne peuvent pas se soustraire à cette obligation. S'agissant des petites communes où le reclassement est impossible, cette obligation pourrait être transférée aux centres de gestion qui assurent déjà le reclassement des fonctionnaires territoriaux.

Les rémunérations, les avantages sociaux, les conditions de travail, les carrières... peuvent être les mêmes dans le cadre du statut et d'un contrat de droit privé relevant d'une convention collective. Les fonctionnaires, notamment les 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 par des conventions collectives ou des accords d'entreprise. S'agissant de la retraite, les administrations, comme les branches ou les entreprises, peuvent compléter les pensions de droit commun.

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

Dans son rapport de 2020 sur les agents contractuels, la Cour des comptes observe une convergence de leurs modes de gestion avec ceux des titulaires, ce qui conduit parfois à l'attribution d'un « quasi-statut » à certains contractuels.

Le lien qui, en France, est souvent supposé exister entre le statut et les valeurs du service public (neutralité, adaptabilité, continuité...) n'a jamais été démontré. Les contractuels des agences scandinaves ou anglo-saxonnes ne sont pas moins impartiaux que les fonctionnaires français et la continuité des services publics français n'est pas toujours exemplaire.

B) Il faudrait surtout renforcer la mobilité des fonctionnaires

1) La mobilité des fonctionnaires dans l'intérêt du service est faible

La part des fonctionnaires titulaires qui ont changé d'employeur (ministère pour l'Etat, collectivité locale ou établissement de santé) est de 2,4 % et la part de ceux qui ont changé de bassin d'emploi est de 3,4 % en 2018. Les mobilités entre les trois versants de la fonction publique (Etat, hôpitaux et collectivités territoriales) sont très limitées (0,6 % par an de la fonction publique d'Etat vers l'une des deux autres). Une [étude de la DARES](#) de novembre 2018 montre que les fonctionnaires changent moins souvent de métier que les autres catégories socio-professionnelles.

Surtout, la mobilité des fonctionnaires résulte pour 84 % du choix de l'agent et non de celui de son employeur. Les fonctionnaires occupent souvent un premier poste qui est peu attractif puis changent d'affectation au cours de leur carrière pour se rapprocher du poste ou du lieu de travail souhaités. 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. Le [rapport de la Cour des comptes](#) de 2015 sur la masse salariale de l'Etat fait un point plus précis sur la mobilité des fonctionnaires.

Lorsqu'un service de l'Etat est transféré d'une région à une autre, souvent de l'Île-de-France vers la province, la plupart des agents ne déménagent pas et sont affectés dans un autre service sur des postes ne correspondant pas à leurs compétences, ce qui oblige à recruter d'autres agents, souvent sans l'expérience requise, dans la région où le service est transféré.

2) Les causes en sont diverses

L'hétérogénéité des régimes indemnitaires est une des principales causes de la faible mobilité fonctionnelle. L'Etat rémunère ses agents sur la base d'environ 1 700 textes et 5 400 « règles de paye indemnitaires ». Les éléments communs n'en constituent qu'une infime minorité. Les autres traduisent des régimes indemnitaires spécifiques à des corps, ministères ou employeurs. Le [rapport sur la fonction publique présenté par B. Pêcheur](#) en 2013 soulignait que « au-delà de l'éclatement du paysage indemnitaire, les inégalités indemnitaires entre ministères employeurs demeurent, et se sont même accrues ces dernières années... Là encore, il n'existe pas de description précise et exhaustive. Mais quelques exemples donnent à penser que la part des primes dans la rémunération des agents, à niveau hiérarchique équivalent, peut varier du simple au double d'un ministère à l'autre, les différences résultant moins des différences de corps que des différences de rattachement ministériel ».

La nouvelle « *indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise* » a vocation à remplacer une grande partie des primes et indemnités. Cependant, les agents recevront une prime unique

dont l'appellation sera la même partout, mais dont le montant restera très différent d'un ministère et d'un corps à l'autre. Les mesures catégorielles de 2017, dont le montant a été exceptionnel (1,3 Md€) ont contribué à accentuer la divergence des régimes indemnitaires.

La faiblesse de la mobilité dans la fonction publique résulte également de l'organisation budgétaire de l'Etat (la LOLF institue une gestion par ministère et par programme qui freine la mobilité des agents), de l'existence de deux régimes de retraite des fonctionnaires (l'un pour l'Etat et l'autre pour les hôpitaux et collectivités locales) dont les taux de cotisation sont très différents, de l'absence d'une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences et enfin de la préférence des organisations syndicales pour une gestion centralisée des agents par ministère ou par corps. A cet égard, la loi de 2019 comporte une disposition favorable à la mobilité consistant à supprimer les compétences des commissions administratives paritaires sur les mouvements individuels. Surtout, les cadres supérieurs mis à part, il est très difficile en pratique d'obliger un fonctionnaire à changer de poste s'il refuse.

3) Cette faible mobilité est un obstacle à l'adaptation des services publics aux besoins et à la réduction des effectifs

Dans une fonction publique de carrière comme en France, les fonctionnaires sont recrutés pour plus de 40 ans, mais personne ne sait quels seront les besoins en enseignants ou en infirmiers, par exemple, dans dix ans dans telle région. Les nouvelles technologies pourraient complètement transformer les conditions d'exercice de certaines activités. L'emploi à vie devrait donc avoir pour contrepartie une forte mobilité, fonctionnelle et géographique, des fonctionnaires pour adapter leur activité à l'évolution des besoins et des technologies.

Les suppressions de poste inscrites dans la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022 (50 000 pour l'Etat et 70 000 pour les collectivités locales) correspondent au non remplacement d'environ un départ en retraite sur cinq dans les services de l'Etat et quatre départs sur dix dans les collectivités locales. Elles n'auraient pas dû poser de problème majeur si la crise de 2020 n'était pas survenue.

Cependant, certains services sont déjà en sous-effectif, ce qui serait aggravé par le non remplacement d'une partie des agents, alors que d'autres sont en sureffectif et le resteront même si aucun départ n'y est remplacé. Il faudrait donc pouvoir transférer des agents des deuxièmes vers les premiers, ce qui est en pratique très difficile. La faible mobilité des fonctionnaires est donc aussi un obstacle à une réduction des effectifs qui ne remette pas en cause la qualité des services publics.

C) Si les contractuels sont plus mobiles, la multiplication des CDD, même à durée très longue, serait néanmoins peu satisfaisante

Le statut général de la fonction publique autorisait, par dérogation, le recrutement de « fonctionnaires non titulaires » (ou « contractuels ») sur des contrats à durée déterminée de trois ans au maximum, renouvelables une fois, pour répondre à un besoin temporaire ou à un besoin permanent pour lequel il n'existait pas de corps de fonctionnaires susceptible d'exercer les fonctions correspondantes (le cas échéant et dans certaines conditions, il peut s'agir de contrats à durée indéterminée).

Ces conditions étaient assez restrictives mais loin d'être toujours respectées en pratique. Il arrivait souvent que des contractuels exercent des activités que des fonctionnaires pouvaient assurer. Il n'était pas rare que ces contrats à durée déterminée soient renouvelés plusieurs fois

et finissent par être transformés en contrats à durée indéterminée (43 % des contractuels étaient en CDI en 2018). Cela explique la part élevée des contractuels dans les effectifs des administrations publiques.

Au 31 décembre 2018, ils représentaient 19,2 % des effectifs physiques totaux de l'ensemble des trois fonctions publiques, contre 15,2 % en 2007, soit 17,8 % pour la fonction publique de l'Etat, 20,3 % pour celle des hôpitaux et 20,4 % pour celle des collectivités locales³. Ils sont plus jeunes, plus souvent ouvriers ou employés et plus souvent à temps partiel que les fonctionnaires. Leur durée du travail, pour ceux qui sont à temps complet, est plus longue.

Ils sont beaucoup plus mobiles que les fonctionnaires : 9,6 % d'entre eux ont changé d'employeur et 6,0 % ont changé de bassin d'emploi en 2018. L'élargissement du recours au contrat est donc un moyen de contourner l'obstacle de la faible mobilité des fonctionnaires.

La mobilité des contractuels résulte toutefois de la courte durée des contrats, même si elle est plus longue que dans le secteur privé. En effet, les contrats à durée indéterminée passés par les administrations présentent souvent plus de rigidité que le statut de la fonction publique lorsqu'il s'agit de changer les agents de poste, celui-ci étant souvent précisé dans le contrat.

Seuls les contrats à durée déterminée donnent aux administrations une réelle souplesse de gestion mais ils placent les agents dans une situation de précarité qui n'est pas satisfaisante et qui a souvent conduit les gouvernements à les titulariser. Depuis 1946, une quinzaine de plans de titularisation se sont succédés pour faciliter la transformation des CDD en CDI ou l'intégration des agents contractuels dans un corps de fonctionnaires. Le dernier plan, le « dispositif Sauvadet », résulte d'une loi de 2012. Une étude présentée dans le rapport de 2017 sur l'état de la fonction publique montre que les 300 000 agents recrutés en 2011 par contrat sur un premier poste étaient en 2015 pour 20 à 25 % d'entre eux (selon la catégorie d'employeurs) sur un CDD renouvelé ou sur un CDI et étaient pour 14 % (Etat), 23 % (collectivités territoriales) et 30 % (hôpitaux) d'entre eux déjà devenus fonctionnaires.

Des recrutements plus nombreux sur contrats à durée déterminée peuvent donc être nécessaires pour répondre à des besoins temporaires, mais il faudrait renoncer à tout nouveau plan de titularisation.

La loi de 2019 permet une évolution dans ce sens en élargissant la possibilité de recruter des contractuels, notamment lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient, en clarifiant les conditions de recrutement en CDI et en créant un contrat de projet permettant de conduire un projet particulier dont la durée est comprise entre une et six années sans être nécessairement définie précisément. Ces contrats prennent fin avec la réalisation du projet et ne donnent droit ni conversion en CDI ni à titularisation.

D) Il est souhaitable de majorer les indemnités de départ dans les services en restructuration

Dans les services où les départs en retraite sont insuffisants au regard de la baisse des effectifs permise par l'évolution des besoins et des technologies, il est pertinent d'inciter financièrement les agents à démissionner de la fonction publique à défaut de les contraindre à accepter un poste là où ils seraient plus utiles.

³ La part des contractuels dans les effectifs présents au moins une fois au cours de l'année est plus élevée (22 %).

Une indemnité de départ volontaire a été créée à cette fin en 2008 dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP). Elle existe toujours et elle est égale au maximum à deux ans de rémunération brute hors primes et indemnités.

De 2008 à 2014, elle a été attribuée à tous les fonctionnaires de l'Etat démissionnant à plus de 5 ans de l'âge de la retraite⁴. Selon un [rapport d'inspection](#), elle a été attribuée à 1 297 agents en 2012 pour un montant total de 68 M€, soit 52 000 € par bénéficiaire, ce qui est peu au regard des suppressions de postes pendant cette période (environ 30 000 par an).

En outre, selon la [Cour des comptes](#), cette indemnité a été souvent attribuée à des agents qui souhaitaient démissionner pour des raisons personnelles (notamment des enseignants), ce qui a donc souvent constitué pour eux un effet d'aubaine, plutôt qu'à des agents qui devaient partir dans l'intérêt du service. Ses conditions d'attribution ont été réformées en 2014 pour limiter ces effets d'aubaine, en la réservant aux agents des services faisant l'objet d'une restructuration. Le nombre de bénéficiaires est ainsi passé à moins de 800 en 2017.

Il en ressort qu'une indemnité de départ volontaire correspondant à moins de deux ans de traitement brut et attribuée dans des conditions très souples ne conduit qu'un peu plus de 1 000 agents à démissionner de la fonction publique. Or il faudrait maintenir la condition instaurée en 2014 en n'attribuant cette indemnité qu'aux agents dont le poste est supprimé ou dont le service est restructuré. Pour que ces départs volontaires contribuent significativement aux suppressions de postes prévues dans la loi de programmation des finances publiques, il faudrait donc relever fortement le montant de l'indemnité.

La loi de 2019 crée un dispositif de rupture conventionnelle dans la fonction publique où il n'existait pas, ce qui permettra aux fonctionnaires, titulaires ou contractuels, de quitter l'administration en bénéficiant d'allocations de chômage. En outre, les droits acquis sur le compte personnel de formation sont désormais portables en cas de départ de l'administration. Enfin, en cas de restructuration de services, les agents pourront bénéficier : d'une année de formation vers une transition professionnelle avec une rémunération maintenue à 100 % ; d'une mise à disposition auprès d'un organisme de droit privé pendant un an avec remboursement partiel de la rémunération de l'agent par cet organisme ; d'une indemnité de départ volontaire dont le montant doit être fixé par décret ; du droit à une allocation de chômage même en cas de démission.

E) Il faudrait surtout supprimer les obstacles structurels à la mobilité des fonctionnaires

Les départs volontaires et les recrutements sur contrats à durée déterminée sont nécessaires parce que les fonctionnaires ne sont pas assez mobiles et qu'il est donc très difficile de les faire évoluer des services en surnombre vers les services en sous-effectif. La priorité devrait donc surtout être de renforcer la mobilité des fonctionnaires (des analyses plus approfondies sur la mobilité des fonctionnaires et la réforme de l'Etat peuvent être trouvées sur le [site du cercle de la réforme de l'Etat](#)).

Plusieurs mesures y concourent : doublement de la couverture des frais liés aux mobilités, compensation pendant deux fois trois ans de la perte de rémunération en cas de changement

⁴ Un dispositif similaire, mais avec une indemnité plus faible, existe dans les hôpitaux.

de poste, fonds de 50 M€ pour l'accompagnement des mesures de gestion des ressources humaines (bilans de compétence, accompagnement des familles...), création d'un service national en charge de l'accompagnement des restructurations et des mobilités...

Elles risquent toutefois d'être insuffisantes car elles ne suppriment pas les principaux obstacles. Il faudrait notamment faire converger les statuts et régimes indemnitaires dans le cadre d'une évolution vers une fonction publique de métier, unifier les deux régimes de retraite de la fonction publique, déconcentrer le dialogue social et la gestion des ressources humaines (ce qui est prévu par la loi de 2019 de transformation de la fonction publique), développer une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (ce qui a déjà été souvent annoncé).

Enfin, les obligations de mobilité dans l'intérêt du service devraient être renforcées. Si un fonctionnaire n'accepte aucun des trois postes qui doivent lui être proposés dans le cadre d'une réorganisation, un licenciement est en principe possible mais, dans la pratique, cette sanction est exceptionnelle.

Cette obligation de mobilité est pourtant une contrepartie de l'emploi à vie, mais elle a été assez largement perdue de vue en pratique dans la fonction publique et doit donc redevenir une réalité. L'article 4 de la loi du 13 juillet 1983 précise en effet 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 contre les licenciements, il dépend en principe des décisions prises par le Gouvernement dans le cadre de son pouvoir réglementaire, notamment des décisions d'affectation.

Le refus répété des propositions de nouveau poste doit être plus souvent sanctionné par un licenciement. Le cas échéant, les fonctionnaires titulaires et contractuels seraient dans la même situation et les débats sur le statut n'auraient plus vraiment d'objet.

F) Conclusion

Dans les pays de l'OCDE, les administrations publiques emploient, dans des proportions très variables, des fonctionnaires et des contractuels qui peuvent bénéficier en pratique de protections et d'avantages sociaux similaires. Les contractuels peuvent être protégés contre les licenciements économiques par les obligations de reclassement de leur employeur en cas de suppression de poste et bénéficier de fait d'un emploi à vie. Les valeurs du service public peuvent être aussi bien respectées par des contractuels que par des fonctionnaires. Il faut donc relativiser les différences entre le statut et le contrat.

Il faudrait surtout accroître la mobilité des fonctionnaires, qui est très faible pour diverses raisons comme l'hétérogénéité des régimes indemnitaires. Cette insuffisante mobilité est un obstacle important à l'adaptation des services publics à l'évolution des besoins et des technologies ainsi qu'à la réduction des effectifs publics.

Les mesures annoncées par le Gouvernement et inscrites dans la loi de 2019 sur la transformation de la fonction publique visent à contourner cet obstacle en multipliant les contrats à durée déterminée et en incitant financièrement les fonctionnaires à partir.

Les contractuels en CDD (de moins de trois ans) sont en effet beaucoup plus mobiles que les titulaires de la fonction publique. Cependant, ils sont déjà très nombreux et il ne serait pas

satisfaisant de beaucoup en augmenter les effectifs. En outre, il faudrait pouvoir renoncer par avance à tout nouveau plan de titularisation.

Les mesures annoncées par le Gouvernement pour favoriser la mobilité sont bienvenues mais risquent d'être insuffisantes car les obstacles les plus importants sont maintenus. L'obligation de mobilité est la contrepartie de l'emploi à vie et le refus répété des propositions de nouveau poste doit être plus souvent sanctionné.