

Contourner le statut, sélectionner les agents et les mettre à l'épreuve Le recours au contrat dans la fonction publique

La fonction publique est devenue un système d'emploi dual. Comme dans le privé, l'emploi stable y est majoritaire mais la dynamique est à la précarisation.

Aurélie Peyrin est sociologue, chercheuse au Laboratoire d'Economie et de Sociologie du Travail et maître de Conférences habilitée à diriger les recherches à Aix-Marseille Université.

Contrairement à une représentation courante, la fonction publique n'est pas un îlot de pérennité et de stabilité préservé des processus de précarisation et de flexibilisation ; on y trouve, comme dans les autres secteurs, des formes d'insécurité sociale et d'importantes inégalités en matière de formes d'emploi. Le phénomène est ancien, massif et s'accroît ces dernières années. La part des fonctionnaires et agents statutaires est désormais minoritaire dans les recrutements : en 2016, la moitié des agents recrutés dans la fonction publique l'était sous contrat de droit public et près d'un sur cinq en emploi aidé¹.

Cet article aborde les différentes dimensions de la relation d'emploi entre l'État et ses agents contractuels, en distinguant trois niveaux d'analyse : les aspects juridiques du contrat de droit public ;

1 N. Donzeau, J. Duval, « L'emploi dans la fonction publique en 2016 », Insee Première n°1691, mars 2018.

la mise en œuvre concrète de la relation d'emploi ; et enfin l'expérience des agents contractuels. On y défend l'idée que le contrat est une forme d'emploi qui permet aux employeurs de contourner le cadre statutaire, mais aussi un outil pour mettre à l'épreuve, repérer et fidéliser, et donc aussi, parfois, pour discipliner la main d'œuvre².

Le contrat, un outil pour recruter en dehors du statut

Parallèlement à l'élaboration du statut de la fonction publique tout au long du vingtième siècle, l'État (au double titre d'employeur et de régulateur) a institué de multiples motifs de dérogation lui permettant de recruter des agents hors statut : auxiliaires, non titulaires, puis contractuels. Leurs conditions d'emploi, inscrites dans le droit public et progressivement précisées par voie réglementaire, dérogent à la fois au Code du travail et au statut de la fonction publique. En majorité recrutés pour une durée déterminée (jusqu'à trois ans), ces agents sont moins bien payés que les fonctionnaires³, bénéficient de moindres protections sociales et n'emargent pas au régime des pensions de l'État. À ces conditions d'emploi au rabais s'ajoutent une participation et une représentation longtemps empêchées aux instances de régulation collective (Peyrin, 2018). Contrairement aux agents statutaires auxquels le système statutaire garantit un avancement dans la carrière basé sur des critères impartiaux et un traitement égalitaire⁴, les

2 La question des agents publics contractuels peut être abordée sous l'angle statistique, sous l'angle du droit ou encore sous l'angle économique. Le regard sociologique portera plutôt sur la diversité des pratiques de gestion de la main d'œuvre des employeurs publics, la désatubilisation de la norme d'emploi statutaire dans la fonction publique, ou cherchera à comprendre comment ces agents perçoivent leur statut.

3 En 2015, le salaire mensuel net moyen d'un fonctionnaire était de 2 672 euros contre 2 045 euros pour un contractuel (Goussen et Galbert, 2018). Cet écart persiste toutes choses égales par ailleurs (à qualification, ancienneté, etc., égales), et les contractuels titularisés ne rattrapent jamais leur retard salarial par rapport aux agents entrés dans la fonction publique comme fonctionnaires (Kerjosse et Remila, 2013 : www.insee.fr/fr/statistiques/3601798).

4 Historiquement, le statut de la fonction publique a été conçu pour protéger

contractuels sont tributaires du bon vouloir de leurs responsables hiérarchiques pour toutes les dimensions de leurs conditions d'emploi : le recrutement, la détermination de la rémunération, le renouvellement des contrats, les augmentations salariales et l'accès éventuel à un contrat à durée indéterminée. Prenons deux exemples : la détermination du salaire à l'embauche et le renouvellement du contrat.

Les différentes dimensions de la relation d'emploi des contractuels

J'ai réalisé en 2014 une enquête qualitative auprès d'une vingtaine de statisticiens employés dans trois ministères ; les entretiens portaient sur le parcours professionnel et les conditions d'emploi (Peyrin, 2017). Ces statisticiennes et statisticiens sont en majorité trentenaires, en contrat depuis quelques années, recrutés directement après avoir obtenu leur diplôme (master, parfois doctorat) ou après une courte expérience sur le marché du travail. Leurs candidatures sur ces postes dans le service public statistique étaient motivées par la richesse des données à traiter, la réputation des enquêtes produites, mais aussi par une appétence vis-à-vis des politiques publiques : la majorité d'entre eux sont issus de familles de fonctionnaires. Les récits concernant le déroulement du processus de recrutement convergent : l'entretien d'embauche avec le responsable hiérarchique direct (N+1) porte essentiellement sur le poste, et la ques-

les agents de l'État contre l'arbitraire hiérarchique, les pressions politiques et les tentatives de corruption. Le statut détermine le montant des rémunérations et le déroulement des carrières selon des règles impersonnelles (concours, ancienneté) garantissant l'impartialité des critères de déroulement de la carrière contre l'humeur du supérieur hiérarchique et l'égalité de traitement entre les agents (Dupuy et Thoenig, 1983). Le recrutement par concours, la distinction du grade et de l'emploi, le droit à la carrière et le droit à pension sont les pierres angulaires de ces protections, inscrites dans la Loi. Les commissions administratives paritaires, dans lesquelles siègent des représentants des fonctionnaires, exercent en outre un contrôle collectif sur le déroulement des carrières individuelles ; ces instances sont d'ailleurs au cœur du système de relations professionnelles de la fonction publique (Rehfeldt, Vincent, 2004).

tion du salaire est rapidement évacuée : le sujet est présenté comme n'étant pas négociable. Seul l'un des enquêtés a cherché à le faire (et réussi, un peu), mais aucun n'a dit avoir été choqué par l'embauche en CDD⁵. Cela s'explique sans doute à la fois par la jeunesse et l'inexpérience de cette population d'entrants sur un marché du travail, mais aussi par la socialisation de cette génération dans une conjoncture toujours tendue pour l'emploi des jeunes.

Comment la rémunération est-elle déterminée ? Les enquêtés décrivent une combinaison de plusieurs facteurs établis par les « ressources humaines » : niveau et type de diplôme (un master de grande école vaut plus qu'un master universitaire), nombre d'an-

On ne négocie pas avec l'État employeur.

nées d'expérience et montant de la dernière rémunération. Le processus de recrutement plonge immédiatement les nouveaux entrants dans le bain de la culture administrative, avant d'incorporer progressivement les règles du jeu : on ne négocie pas avec l'État employeur. Ses décisions sont prises de manière unilatérale, pour les fonctionnaires titulaires comme pour les contractuels. La plupart des agents contractuels signent par exemple leur contrat le jour de la prise de poste (parfois après), sans avoir pu en relire les termes.

Cette objectivité n'est cependant qu'une façade : dans le même service, les écarts de salaires à l'embauche peuvent être considérables (1 600 euros, 2 000 euros et 2 600 euros nets par mois pour trois profils équivalents par exemple). Durant les entretiens, on découvre que les responsables hiérarchiques directs se font le relais de règles qu'ils décrivent comme imposées par la direction des ressources humaines, présentée comme une entité bureaucratique lointaine et

5 Si les CDD de trois ans sont la norme pour les postes de statisticiens dans les ministères, dans bien d'autres cas les CDD proposés sont beaucoup plus courts, et renouvelés de nombreuses fois, maintenant l'agent dans une incertitude et une insécurité durables – jusqu'à six ans pour une même administration, cf. Loi n°2005-843 et Loi n°2012-347.

inflexible. Mais en réalité, ces deux types d'acteurs disposent d'une importante marge de manœuvre lorsqu'ils fixent les rémunérations. La configuration reste valable dans la suite de la relation d'emploi, qu'il s'agisse d'augmentations salariales, de renouvellement de contrat ou de « cédésation » : ce sont les responsables hiérarchiques qui négocient au nom de l'agent contractuel, lui-même n'étant jamais en contact direct avec le responsable RH. Pour autant, l'enquête m'a permis d'observer que les politiques de renouvellement des contrats varient d'une administration à l'autre, révélant l'existence de cultures et de traditions organisationnelles variées.

La diversité des pratiques de renouvellement des contrats dans les ministères

Dans la direction statistique rattachée au ministère A, la majorité des statisticiens était titulaire des corps Insee. Les statisticiens contractuels y constituaient une armée de réserve interchangeable, présentant un fort *turn over* : les agents étaient recrutés sur des contrats de trois ans et, lorsqu'ils étaient renouvelés, ils ne l'étaient que pour un ou deux ans. Dans les directions statistiques des ministères B et C, les statisticiens contractuels étaient au contraire aussi nombreux que les fonctionnaires. Dans le service du ministère B, les contractuels bénéficiaient d'une tradition de renouvellement des contrats de trois ans, ouvrant la possibilité d'une pérennisation en contrat à durée indéterminée – pour les agents que leurs supérieurs hiérarchiques souhaitent fidéliser. Dans le service du ministère C, les renouvellements étaient au contraire laissés à l'appréciation du responsable hiérarchique direct.

Dans ce petit monde professionnel de la statistique publique, la phase de socialisation en poste permet aux agents contractuels de découvrir ces

cultures organisationnelles. Pour autant, une fois recrutés, ces pratiques s'imposent à eux. Là où les contrats sont renouvelables et si la relation avec les responsables hiérarchiques se passe bien, les contractuels peuvent se consacrer à leur travail en toute quiétude et anticiper sur les années à venir. Certains enquêtés ont en revanche exprimé se sentir dans l'incertitude vis-à-vis de la poursuite de leur relation d'emploi : avec l'avancée en âge, leurs projets

La relation d'emploi contractuelle a ainsi pour principal effet d'inscrire l'agent dans une relation de dépendance vis-à-vis du chef.

d'installation en couple, d'achat immobilier, d'enfants sont en effet tributaires de la stabilité d'emploi. Le renouvellement du CDD pour trois ans est considéré comme le sésame pour espérer un CDI (au bout de six ans), qui leur apportera enfin la sécurité. Dans certains services, il arrive que des encadrants fassent pression sur les contractuels plus que sur les fonctionnaires, en mettant dans la balance le renouvellement du CDD ou l'accès au CDI : dans certains cas, il s'agit d'accroissement de la charge de travail, dans d'autres de responsabilités supplémentaires non rémunérées, ou encore de refus de mobilité. Le rôle de la hiérarchie est donc crucial pendant cette période de probation qu'est le CDD. Heureusement, l'emploi précaire est souvent – mais pas systématiquement – une étape dans le parcours professionnel : si tous les contractuels ne deviennent pas fonctionnaires, de nombreux fonctionnaires ont été contractuels.

La relation d'emploi contractuelle a ainsi pour principal effet d'inscrire l'agent dans une relation de dépendance vis-à-vis du chef. Dans certains ministères, les services de ressources humaines ont mis en place des « chartes » de gestion des agents contractuels, qui peuvent contribuer à amoindrir cet effet. Sans valeur juridique, ces documents sont généralement discutés avec les représentants des contractuels en commission consultative paritaire. Certaines chartes comprennent en particulier une « grille de

rémunération » inspirée de celles des fonctionnaires, c'est-à-dire associant un indice de rémunération à un « niveau » associant ancienneté et niveau de responsabilité. Dans les exemples consultés, le rythme de progression est toujours bien plus lent que celui des corps de fonctionnaires correspondants. Surtout, là où de telles grilles n'existent pas, rien ne prévoit l'augmentation du salaire avec l'ancienneté. Dans l'ensemble, ce type d'outils de gestion est un outil à double tranchant : d'une certaine manière, il protège (partiellement) les agents contractuels de traitements inégalitaires ; mais il permet aussi de neutraliser toute velléité de négociation – une notion antagoniste à la culture statutaire.

Malgré les réformes successives et la mise en place d'outils de gestion censés moderniser la gestion des fonctionnaires, leur effet réel sur l'individualisation des carrières et des rémunérations des agents statutaires apparaît encore limité (Alber, 2013). Par contraste, le recrutement sur contrat offre aux encadrants de proximité et aux responsables hiérarchiques un véritable outil pour discipliner la main d'œuvre : leur avis est primordial pour chacun des éléments qui composent les conditions d'emploi des agents contractuels (détermination du salaire et augmentations éventuelles, reconduction du contrat ou « cédésation »). Des éléments de cadrage précis des directions des ressources humaines peuvent contribuer à protéger ces agents contre l'arbitraire hiérarchique – au prix d'une réduction des marges de négociation.

Par contraste, le recrutement sur contrat offre aux encadrants de proximité et aux responsables hiérarchiques un véritable outil pour discipliner la main d'œuvre.

Si le gouvernement d'Édouard Philippe maintient sa volonté d'accroître encore le recours au contrat dans la fonction publique, il faudra bien examiner toutes les conséquences des conditions d'emploi des agents publics contractuels – en particulier l'absence de garanties d'indépendance vis-à-vis des supérieurs hiérarchiques et l'impartialité du déroulement des

carrières. Cette inégalité fondamentale de traitement entre agents statutaires et contractuels mérite d'être débattue collectivement et assumée si maintenue en l'état. Au-delà des conditions d'emploi, il faudra aussi évaluer les effets potentiels sur la mise en œuvre des services publics : peut-on raisonnablement assigner aux agents contractuels les mêmes obligations que les agents statutaires et attendre d'eux le même degré d'engagement, alors qu'ils ne bénéficient pas des mêmes protections statutaires ?

Références bibliographiques A. Alber, « *Management et nouvelle gestion publique : limites et paradoxes de l'imitation du privé* », La nouvelle revue du travail, vol. 2, 2013. F. Audier, M. Bacache-Beauvallet, P. Courtioux, et J. Gautié, « *Politique salariale et mode de rémunération dans la fonction publique en France depuis le début des années 2000 : mutations et enjeux* », Revue française d'administration publique, vol. 1, n°153, 2015, p. 213-229. M. Barlet, C. Minni, S. Ettouati, J. Finot, X. Paraire, 2014, « *Entre 2000 et 2012, forte hausse des embauches en contrats temporaires, mais stabilisation de la part des CDI dans l'emploi* », Dares Analyses n°056. M. Bresson 2016, « *Le travailleur non titulaire dans la fonction publique : une figure emblématique des marges de l'emploi* », Revue Française de Socio-Économie, vol. 2, n° 17, p. 65-83. N. Donzeau, J. Duval, « *L'emploi dans la fonction publique en 2016* ». Insee Première n° 1691, 2016. F. Dupuy, J.-C. Thoenig, *Sociologie de l'administration française*, Armand Colin, 1983. J. Goussen, N. Gualbert, « *Les salaires dans la fonction publique de l'Etat* », Insee Première n°1708, 2018. J. Kerjosse, N. Remila, « *Les trajectoires professionnelles des agents de la fonction publique d'État* », Emplois et salaires, Insee, 2013, p. 41-57. C. Moniolle, « *L'avenir des agents non titulaires de droit public* », 2012. *Droits du travail & des fonctions publiques : Unité(s) du Droit ?*, L'Építoge & Lextenso. A. Peyrin, « *Les recompositions des normes d'emploi public. Genèse du recours aux emplois atypiques dans la fonction publique française* », Revue française de socio-économie (à paraître). A. Peyrin, *Des contractuel.le.s au cœur de l'État. Une sociologie de l'emploi public par ses marges*, mémoire pour l'habilitation à diriger les recherches, Université Paris Descartes, 2017. U. Rehfeldt, C. Vincent C. (eds), « *Les relations professionnelles dans le secteur public* », n° spécial, La Revue de l'IRES n°45, 2004.