

Fonction publique : toujours d'avenir



DEFENDONS
ET AMELIORONS
LA FONCTION
PUBLIQUE

Dossier réalisé par :
Sandrine Charrier, Matthieu Leiritz, Arnaud Malaisé,
Hervé Moreau, Marie-Rose Rodrigues-Martins,
Alain Senée, Valérie Soumalle

Il y a 80 ans, le Conseil national de la Résistance proposait un premier statut de la fonction publique. 40 ans après, il était rafraîchi et portait la distinction entre fonctions publiques d'état, territoriales et hospitalières. Une fonction publique qui, les récentes crises le rappellent, a toujours un bel avenir.

Comment peut-on être (encore) fonctionnaire ? C'est une question que disent se poser nombre de commentateurs, dans la sixième année présidentielle du tenant de « *la start up nation* » ? Archaïque, perclue de rigidités, inefficace et coûteuse, pour résumer les innombrables pamphlets qui inondent les rayons des librairies ou les pages de réseaux sociaux, à longueur d'année. Et il est vrai que les années passent : voici 80 ans que fut créé le premier statut de la Fonction publique, et 40 qu'il fût modernisé, diversifié entre

Fonctions publiques d'État, territoriale et hospitalière. Si la chronologie n'est pas tout, n'en déplaise aux discours trop rapides de fin d'été, elle n'est est pas moins souvent révélatrice. La Fonction publique « à la française » a ainsi été établie au matin qui suivit la nuit de l'Occupation et de la dictature de Vichy, à la Libération, par les forces politiques issues de la Résistance, autour du Général de Gaulle : il s'agissait à la fois de donner à la République renaissante l'outil de la reconstruction de l'État et la garantie d'être servie par des femmes et des hommes conscient-es et convaincu-es d'en

préserver et défendre la nature démocratique, d'où les garanties qui accompagnent encore aujourd'hui les obligations des fonctionnaires dans l'exercice de leurs missions, au service de toute la population. D'où également les attaques sans cesse répétées depuis plusieurs décennies sur cette particularité française, dans un double mouvement. D'un côté les libéraux, relayant comme toujours les intérêts des classes possédantes et du grand patronat, plaident pour une diminution de son financement et un alignement sur le modèle idéalisé de l'entreprise privée, avec son lot de précarité et de hiérarchie ; de l'autre les conservateurs et les néo-fascistes rêvent sans trop oser encore le dire à une Fonction publique à la Orban, fondée sur la stricte obéissance au pouvoir politique, y compris autoritaire. C'est bien pourquoi la Fonction publique est le produit d'une construction politique progressiste, soutenue par le mouvement syndical qui la perçoit aussi comme une force d'entraînement pour le salariat privé, ainsi que par une population qui y voit le rempart contre le retour aux véritables privilèges d'accès à l'éducation, à la santé, voire à la sûreté. Cela ne veut en rien dire que la Fonction publique est exempte de défaut, qu'elle ne doit pas gagner en efficacité, en attractivité et en équité dans l'accomplissement de ses missions, ni qu'il ne faille pas lutter pour mettre fin à la précarité. C'est pourquoi la lutte continue, toujours et encore, pour les traitements, les recrutements, la formation. Car c'est en réalité de la vitalité de la démocratie française qu'il s'agit.

80 ans au service du public



La France comptait 21,13 % en 2021 d'agent-es publics dans la population active contre 18,63 en moyenne dans les pays de l'OCDE.

Le rapprochement des trois versants de la Fonction publique – Fonction publique d'état (FPE), Fonction publique territoriale (FPT) et fonction publique hospitalière (FPH) – s'est effectué progressivement.

Dans sa forme actuelle, il résulte de la redéfinition du statut de 1946 et de l'ordonnance du 4 février 1959 par la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Celle-ci constitue le titre I du statut général des fonctionnaires et s'applique aux trois versants. Elle a été complétée par les lois des 11 et 18 janvier 1984 et du 9 janvier 1986 constituant les titres II, III et IV du même statut, et portant sur les dispositions statutaires applicables respectivement à la FPE, à la FPT et à la FPH.

Ces lois font plus précisément référence à quatre principes applicables aux fonctionnaires : le statut place le ou la fonctionnaire dans une situation de subordination hiérarchique en contrepartie de garanties issues de textes législatifs ou réglementaires excluant donc la négociation contractuelle individuelle ; l'égalité, la non-discrimination dans l'accès aux emplois publics et au déroulement de carrière ; l'indépendance, les protégeant contre l'arbitraire relativement à leur déroulement de carrière et la responsabilité de l'exécution de leurs missions.

Y a été ajoutée la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

Les deux tiers des agent-es sont fonctionnaires

Selon l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), l'emploi public comptait fin 2021, en France, hors Mayotte, 5,7 millions d'agent-es publics dont 41 % dans la FPE, 34 % dans la FPT et 21 % dans la FPH, au sein d'une population active totale de près de 30 millions. 63,1 % des agent-es sont des femmes (78,1 % dans la FPH). Les deux tiers des agent-es publics sont fonctionnaires en 2021, une baisse de 0,5 % par rapport à 2020, plus marquée dans la FPE (-0,7 %) et la FPT (-0,6 %), tandis que le nombre de fonctionnaires est stable dans la FPH. À l'inverse, le nombre de contractuel·les continue d'augmenter dans les trois versants : ils sont 33 800 de plus en 2021 qu'en 2020 (soit +2,8 %) et représentent plus d'un agent-e public sur cinq (contre un agent-e sur six en 2011) et 55 % sont en contrat à durée déterminée (CDD).

Un rapport de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) du 30 juin indique qu'à l'encontre de la tendance mondiale, les effectifs du sec-

Régressions

Depuis plusieurs décennies, soucieux de briser les capacités de résistance et de lutte collective des agent-es de la Fonction publiques, les gouvernements ont empli des dispositifs législatifs ou réglementaires.

Citons ainsi l'amendement dit *Lamassoure* (1987) qui impose dans la Fonction publique d'état la règle du retrait d'un trentième du traitement même en cas de débrayage de courte durée. Le long conflit de 2003 a vu la réactivation de l'arrêt dit *Omont* (1978), rendant possible des retraits sur salaires pendant les journées non travaillées (ainsi les week-end) séparant deux journées de grève.

Enfin, la loi dite de *Transformation de la Fonction publique* (2019) a considérablement privé les agent-es du droit à contrôle de leurs évolutions de carrières et mutation par la réduction drastique des capacités des commissions paritaires.

teur public ont, en France, progressé moins vite que ceux du privé entre 2019 et 2021. Malgré cette progression plus lente, +0,4 % par rapport à 2020, (en augmentation dans la FPH et surtout dans la FPT, mais diminuant [- 0,1%] dans la FPE), la France compte encore un des pourcentages les plus élevés dans la population active : 21,13 % en 2021, contre 18,63 % en moyenne dans les pays de l'OCDE. À bonne distance de la Norvège (30,92 %) ou de la Suède (29,27 %), mais devant nettement le Royaume-Uni (16,9 %) ou l'Allemagne (11,13 %). La répartition des agent-es selon les catégories diffère assez nettement selon les versants. Ainsi, en 2021, alors qu'ils représentent 55 % de la FPE, les cadres A (emplois de cadres supérieur-es), ne représentent plus que 40 % de la FPH et 12 % de la FPT. Les cadres C (emplois d'exécution), majoritaires dans toute la Fonction publique dont ils et elles représentent plus de 42 %, se retrouvent à 75 % dans la FPT pour seulement 20 % dans la FPE (34 % dans la FPH). ♦

La territoriale attaquée



Les collectivités engagent du personnel contractuel pour remplacer les départs à la retraite des titulaires.

La Fonction publique territoriale, subit depuis 2008, des attaques à répétition, lesquelles que soient les majorités politiques en place.

Les politiques des collectivités locales, quel qu'en soit l'échelon, régional, départemental ou communal, sont avant tout guidées par leurs ressources financières. En 2008, la crise des subprimes marque le début d'une longue période de difficultés financières, des milliers de communes, départements et régions de France sont au bord de la banqueroute, porteurs d'emprunts toxiques. Dans le même temps, le nombre de bénéficiaires du RSA augmente. Les départements sont mis en difficulté, et la compensation à l'euro près promise ne cessera de diminuer au fil des années. Il s'en suivra des restrictions budgétaires accompagnées d'une baisse de recrutements. En 2011, Nicolas Sarkozy décide le gel de la Dotation globale de fonctionnement (DGF). Malgré ses annonces de campagne, ce gel perdure sous le quinquennat de François Hollande, et les efforts demandés aux collectivités ne font que croître : 1,5 Md € en 2014, 11 Mds € sur 3 ans décidés par Manuel Valls en 2015. En 2017, le candidat Macron promettait de supprimer

70 000 fonctionnaires dans la territoriale, en mettant fin aux régimes dérogatoires pour laisser place aux 1 607 heures. Cette loi votée en 2019, appliquée en 2022, a une conséquence supplémentaire, la perte de jours de congés pour les agent-es, les mêmes qui ont œuvré pendant la crise sanitaire. La disparition progressive des impôts locaux et le plafonnement des différentes compensations, le Covid puis l'inflation ne permettent plus aux collectivités d'investir, certaines maires ne délivrent plus de permis de construire pour s'éviter les dépenses inerrantes aux services publics nécessaires pour leurs nouveaux et nouvelles administré-es : écoles, cantines, garderie, etc. Les salaires mis à mal par le gel du point d'indice pendant plus de 10 ans et l'indemnitaire très inégalitaire sont loin de rendre les missions de service public de proximité, attractives. Les collectivités engagent du personnel contractuel, en forte progression (+10 %), pour remplacer les départs à la retraite des titulaires. Pour les postes de catégorie A dans la Fonction publique territoriale, ce sont les contrats d'apprentissage qui sont ciblés, une augmentation de 20 % a été enregistrée. ♦

Concours : un recrutement qui protège

Pourquoi le recrutement par concours correspond-il aux valeurs de la Fonction publique ?

Il est une réponse et une garantie contre la constitution d'une aristocratie héréditaire au service moins de l'État et de la population que des pouvoirs nationaux et locaux.

La voie du concours offre plusieurs garanties qui demeurent plus que jamais d'actualité : fondé sur l'anonymat, il permet théoriquement d'éliminer les discriminations liées au genre, à l'origine ethnique, aux orientations sexuelles et, naturellement, aux opinions politiques. Par là même, il limite les risques de subordination aux pouvoirs de toutes natures.

Reposant sur la vérification des savoirs, des compétences et des pratiques nécessaires dans l'exécution des missions, le concours fournit l'assurance d'un service de qualité pour le public.

C'est bien pourquoi le principe du concours reste sous la menace constante des adversaires de la Fonction publique d'État ou territoriale, qu'il s'agisse des libéraux qui privilégient la délégation au privé ou le recrutement de gré à gré, sur une base contractuelle, ou de pouvoirs, politiques comme économiques, désireux de disposer de personnels peut-être moins qualifiés mais à leur main.

Bien sûr, l'amélioration de la qualité des concours et de leur préparation afin de permettre la réussite quelle que soit la classe sociale des candidatures, reste une préoccupation permanente. Il est également nécessaire d'interroger la pertinence de leur organisation et, peut-être surtout, d'augmenter le nombre de places offertes : ainsi serait-il possible de résorber la précarité et d'améliorer *in fine* le service fourni à la population.

Un modèle pour le salariat ?

Au-delà de leur statut et de leur employeur, les fonctionnaires ne sont pas des salariés tout à fait comme les autres à la fois suscitant de l'envie, et pouvant faire également office d'une forme de « modèle » pour l'ensemble du salariat.

Effectivement, ce salariat un peu particulier s'est constitué en dehors des règles du marché du travail et permet notamment une sécurité de l'emploi tout au long de la carrière et une rémunération qui ne dépend pas des richesses produites. Néanmoins, les fonctionnaires subissent avec un petit décalage temporel les différents reculs faits aux conditions d'emploi et de travail des salarié-es du privé. Ainsi la réforme des retraites de 1993 instituant notamment la décote dans le privé a eu son pendant dans celle de 2003 pour la Fonction publique. Le décrochage salarial du public depuis les années 1990, avec la longue période de gel du point d'indice, a suivi également de peu la désindexation des salaires dans le privé.

Enfin les deux lois « travail » successives se sont traduites en 2019 par la loi dite de *Transformation de la Fonction publique* qui a réduit dans la même logique considérablement les attributions des délégués du personnel et mis à mal

l'existence des CHSCT. Pourtant, un mécanisme inverse est également à l'œuvre.

Le modèle des retraites

Les premiers régimes de retraite institués ont été ceux des fonctionnaires ouvrant la voie ensuite au régime général. Ainsi au fil du XIX^e siècle sont instaurés de nombreux régimes spéciaux remplacés dès 1853 par le régime de retraite par répartition de l'ensemble des fonctionnaires directement rétribués par l'État. Le droit à pension est alors déjà fixé à 60 ans après 30 ans de services. Deux autres régimes sont également créés à la même période pour les fonctionnaires des collectivités, communes et départements.

Dans le privé, les premières caisses de retraite sont plus tardives, à l'initiative des grandes entreprises, notamment dans les mines et les chemins de fer, et sont financées tout d'abord via un système par capitalisation avant l'adoption plus ou moins rapide au cours du XX^e siècle d'un système par répartition pour permettre de verser des pensions suffisantes. C'est seulement au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale avec la création de la sécurité sociale que le régime général d'assurance vieillesse est

Ce salariat un peu particulier s'est constitué en dehors des règles du marché du travail et permet notamment une sécurité de l'emploi tout au long de la carrière.



Que veut la FSU ?

« La FSU revendique la nécessité de protéger et renforcer le statut général des fonctionnaires, de créer tous les emplois statutaires et d'allouer tous les budgets nécessaires pour améliorer les conditions de travail et la reconnaissance salariale. Elle s'engagera, comme elle l'a fait dans le mouvement social de novembre 2019 à mars 2020, pour construire dans l'unité la mobilisation pour défendre le système de retraite par répartition intergénérationnel et solidaire, et faire reculer le gouvernement. Elle rejette toute forme de soumission à la concurrence des services publics et de leurs missions. Elle est déterminée à faire avancer ses revendications, en informant pour mobiliser les personnels dans un cadre unitaire le plus large possible, pour obtenir l'abrogation de la loi du 6 août 2019 dite de Transformation de la Fonction publique et le dynamitage du statut qu'elle organise, levier managérial de l'offensive néolibérale. »
Congrès de Metz, février 2022

créé. Quasiment un siècle après celui des fonctionnaires...

Ensemble, public et privé...

En plus de la retraite, la Fonction publique peut également être « modélisante » sur la question salariale. Tout comme la hausse du Smic, une revalorisation du point d'indice peut légitimer et faciliter l'obtention d'une hausse de l'ensemble des salaires dans les entreprises.

Et comme ces revalorisations et hausses ne s'obtiennent pas simplement en démontrant de façon théorique leur nécessité, le syndicalisme s'appuie bien souvent sur le rôle moteur de la Fonction publique dans les mobilisations. Avec des fonctionnaires davantage syndiqué-es (18,4 %) que dans le privé (7,8 %), la Fonction publique est incontournable pour créer un rapport de force interprofessionnel, à même d'obtenir des avancées pour toutes et tous.

Finalement, le statut de fonctionnaire, conforté et renforcé, pourrait être une forme de modèle pour l'ensemble du salariat. ♦

Quelques idées reçues sur les fonctionnaires

Nombre, rémunérations, productivité, garantie de l'emploi... les idées reçues sur les fonctionnaires sont très ancrées et largement ressassées par les médias et une partie du personnel politique. Ces attaques sont particulièrement violentes et difficiles à vivre pour des agent-es engagé-es au quotidien dans des conditions souvent difficiles et tendues.

Trop de fonctionnaires ?

Le nombre d'agent-es publics augmente, mais c'est aussi le cas du nombre d'emplois du secteur privé. Si l'on compare les deux, on observe une tendance à la baisse de la part de l'emploi public qui représentait 22 % de l'emploi total en 1989, 21,5 % en 2014 et 19,8 % en 2021 (dernière année documentée). Il faut par ailleurs poser la question des besoins à satisfaire et rapporter le nombre d'emplois publics à la population. De ce point, de vue la France avec 73,1 emploi publics pour 1 000 est dépassée par le Canada et les pays européens nordiques et se trouve dans la moyenne de l'OCDE.

Emploi à vie ?

La garantie de l'emploi est essentielle à l'exercice des missions du service public pour être à l'abri de toute pression. Mais cela ne signifie pas qu'un-e fonctionnaire ne peut être licencié-e, pour faute ou insuffisance professionnelle. En outre, une part importante des agent-es publics sont contractuel-les non titulaires et certains dans une situation très précaire. La tendance est à l'augmentation de l'emploi contractuel (21 % en 2020 dont 55 % en CDD) et à la baisse du nombre de fonctionnaires titulaires.

Trop payé-es ?

Depuis 2010 la rémunérations des agent-es publics a largement décroché par rapport l'inflation ; le point d'indice n'a évolué que 5 fois (+0,5 % en juillet 2010, +0,6 % en juillet 2016, +0,6 % en février 2017,

+3,5 % en juillet 2022 et +1,5 % en juillet 2023) alors que l'inflation sur la même période s'élève à 22,5 %. En outre, un grand nombre est contraint à des temps non complets. À niveaux de qualifications équivalentes, la Fonction publique paie moins bien que le secteur privé.

Quelle production ?

Les services publics rendus par les fonctionnaires sont par définition gratuits ou quasiment gratuits, ce qui ne signifie pas qu'ils n'ont aucune valeur. De fait, la production non marchande représente tous les ans autour de 16 % du produit intérieur brut, sans qu'il y ait de rémunération d'actionnaires au passage. Et les services publics ont vocation à lutter contre les inégalités, ce qui n'a pas de prix. ♦

