# Le statut général des fonctionnaires

## Le statut fête ses 30 ans

Le 14 juillet 1983, était publié au Journal officiel la loi portant droits et obligations des fonctionnaires. Afin de célébrer le 30ème anniversaire du statut général de la Fonction publique, la DGAFP (Direction Générale de l'Administration de la Fonction Publique) a organisé le 11 juillet dernier, en partenariat avec *les Cahiers de la fonction publique*, un colloque avec la participation d'Anicet Le Pors, ministre de la Fonction publique et des Réformes administratives de 1981 à 1984.

Durant cette journée, des universitaires, des anciens directeurs de la DGAFP, un ancien ministre de la Fonction publique du gouvernement Raffarin, Jean-Pierre Delevoye, et des responsables syndicaux ont pu débattre dans trois tables rondes consacrées à l'histoire et à l'évolution du droit de la Fonction publique, aux valeurs et à l'exemplarité de la Fonction publique, aux perspectives de la Fonction publique. Brigitte Jumel, pour la CFDT Fonctions publiques, a participé à ce dernier thème. La ministre actuelle, Marylise Lebranchu, a clos le colloque.

### Le statut, une histoire en mouvement

Pour l'historien **Marc-Olivier Baruch**, si on se réfère au statut général des fonctionnaires de 1946 -modifié en 1958 suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle constitution -, on doit rappeler que le premier statut général des fonctionnaires a été promulgué en 1941 par le régime de Vichy. Ce statut sera abrogé notamment en raison des exclusions qui y figuraient (juifs, étrangers, femmes, francs-maçons, etc.).

Au début des années trente, à l'instar de l'extrême-droite, la droite et les modérés sont pour un statut mais Léon Blum est contre. Quand ce dernier arrive au pouvoir en 1936, il entend promouvoir un statut reconnaissant le droit syndical, mais la droite est alors contre.

Les syndicats étaient interdits dans la Fonction publique, seules les associations professionnelles étaient tolérées. Il y avait aussi une distinction entre les fonctionnaires considérés comme « dignes » de l'être et les employés. Le statut de 1946 devenu « général » a mis fin à ces interdictions et distinctions.

### Le statut général, c'est quoi ?

Le statut de la Fonction publique est composé de quatre titres faisant l'objet de quatre lois publiées entre juillet 1983 et janvier 1985.

Le titre I aborde les principes communs aux fonctionnaires des trois versants de la Fonction publique (Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983).

Le titre II traite des dispositions statutaires relatives à la Fonction publique de l'État (Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984), le titre III celles relatives à la Fonction publique territoriale (Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984) et le titre IV celles relatives à la Fonction publique hospitalière (Loi n° 86-33 du 9 janvier 1986).

Ces lois ont subi toute une série de modifications intégrées dans la version que présente Légifrance dite version « consolidée ». Mais un certain nombre d'autres dispositions intéressant les fonctionnaires sont éparpillées dans près de 350 lois ou articles de lois et 650 décrets ou articles de décrets.

### La nécessaire évolution du dialogue social

**Jacky Richard**, directeur général de la DGAFP de 2001 à 2005, remarque que jusqu'à la fin des années 1990, étaient nommés à la tête de la DGAFP des conseillers d'État, c'est-à-dire des juristes.

Depuis, il a été décidé de « *nommer des praticiens, des gestionnaires de personnel* ». Il souligne que tout le système de carrière fonctionne grâce à la distinction entre le grade et l'emploi (voir encadré page 6).

Les grandes évolutions du statut correspondent à des ruptures historiques : 1945, 1958 et 1981.

Pour **Jacques Fournier** - secrétaire général adjoint de l'Élysée, puis du gouvernement de 1982 à 1986 - le gouvernement actuel n'a pas l'intention « *d'avoir une rupture par rapport à l'esprit du texte de 1983* ». Il s'interroge plutôt sur les raisons pour lesquelles il n'y en a pas eue depuis les dix dernières années.

On a assisté à une offensive du *New Public Management* préconisant une Fonction publique de contrats et de métier en opposition au statut et à la carrière.

Pour lui, les gouvernements de droite ont renoncé à s'engager dans de profondes réformes par crainte de ne pas en maitriser les évolutions : « *le statut de 1983 a prouvé sa forte capacité de résistance* ».

Toutefois, il salue l'évolution la plus notable, celle du dialogue social, suite aux accords signés, « *fait rarissime* », par la quasi-totalité des organisations syndicales en 2008 (Accords de Bercy sur la rénovation du dialogue social signés par CFDT, CGT, FSU, UNSA, Solidaires et CGC).

Rappelons que Jacques Fournier est l'auteur en 2002 d'un rapport sur la nécessaire évolution du dialogue social dans la Fonction publique.

**Philippe Laurent**, maire de Sceaux et président du Conseil supérieur de la Fonction publique territoriale, estime que les employeurs territoriaux sont, dans leur immense majorité, attachés au statut et au principe du recrutement par concours.

Il prône une adaptation permanente du statut aux nouveaux besoins des collectivités locales qui sont ceux de la société.

## Les défis de la Fonction publique

**Jean-Paul Delevoye**, président du CESE (Conseil Économique, Social et Environnemental), ministre de la Fonction publique de 2002 à 2004 puis Médiateur de la République jusqu'en 2011, estime, qu'en France, on préfère « *la jouissance du pouvoir à l'exercice du pouvoir* ».

Cela est vrai dans la Fonction publique où l'on a un sens prononcé pour la hiérarchie. Il estime que les managers se préoccupent plus de leurs carrières que de l'épanouissement de leurs subordonnés. Or, les agents publics se demandent souvent « *à quoi je sers, dans quelle direction va -t-on* ? ».

Paul Penny (ancien DGAFP) et Brigitte Jumel (CFDT)

Le « *biberon du fonctionnaire* » c'est le sens des missions qu'il doit remplir et la fierté de son métier. L'ancien ministre invite fortement le politique et le législateur à s'assurer que « *l'intendance suivra* », que les décisions et les textes soient réellement applicables par les administrations. Sinon, cela crée de la démotivation et de la désespérance.

Fort de son expérience de directeur général de la DGAFP de 2005 à 2009 et ensuite de DRH à la RATP, **Paul Penny** considère que la mise en œuvre des évolutions dans l'organisation et les missions des services est plus aisée avec le statut qu'avec le contrat de travail. On peut demander plus au fonctionnaire en termes d'adaptation et de changement qu'au salarié du privé auquel on ne peut imposer que ce qui figure dans son contrat.

« *Dans notre contexte, avec notre histoire, le statut fait sens* » assure-t-il. Pour lui, les fondamentaux du statut que sont les droits et devoirs du fonctionnaire sont un acquis et non une contrainte à condition toutefois de poursuivre les efforts de rénovation, mais beaucoup a déjà été fait comme la suppression de la note et la mise en place de l'évaluation professionnelle. Quant au recrutement par concours, l'ancien directeur général pense qu'il est « *fondamentalement pertinent* ! ».

**Brigitte Jumel**, secrétaire générale de la CFDT Fonctions publiques, s'étonne qu'un thème ait été peu abordé, celui des missions de service public. Les agents y sont extrêmement attachés. « *Comment traduit-on les choix du politique, de la société civile en missions et comment les agents et avec quels moyens - doivent-ils remplir ces missions* ? » se demande-t-elle.

Elle constate que les périodes de crise exacerbent la demande sociale. Il faut répondre à des situations de non-emploi, à des élèves dont les parents ont des difficultés à payer la cantine scolaire, à des malades qui n'ont pas les moyens d'accéder aux soins, à l'augmentation des personnes âgées dépendantes, etc...

Et il y a aussi des besoins importants en termes de sécurité. L'épisode de la viande de cheval montre que les fonctionnaires en charge du contrôle de la qualité et de la sécurité des aliments n'ont pas eu les moyens d'assurer complètement leurs missions.

Si les choix de l'action publique sont du ressort du politique et de la société toute entière, le rôle des agents est de rendre ces choix « *accessibles à tous* » et d'assurer, non seulement leur mise en œuvre, mais aussi leur expertise qui permettra leur évaluation.

Face à tous ces défis à relever, il faut absolument apporter aux agents des réponses en termes de qualité de vie au travail et de dialogue social. La CFDT milite pour l'obtention de droits nouveaux, négociés dans le cadre d'accords.

# Le statut général des fonctionnaires

La secrétaire générale rappelle que dans le champ statutaire il y a des éléments « en dur » qui ne sont pas négociables.

En revanche, pour ce qui concerne, notamment, la santé au travail, l'égalité professionnelle femme-homme, la lutte contre les discriminations, il y a matière à négocier ; un certain nombre d'accords ont d'ailleurs été massivement signés dans la Fonction publique récemment.

## Anicet Le Pors : pour un fonctionnaire citoyen, ni soumis, ni conformiste, ni servile !

**Anicet Le Pors**, ministre communiste de la Fonction publique du deuxième gouvernement Mauroy en 1981, est le père du nouveau statut général de la Fonction publique.

Dans son intervention au colloque du 30ème anniversaire, l'ancien ministre décrit les conditions dans lesquelles il a travaillé à la rénovation du statut. « *François Mitterrand ne s'intéressait pas à la Fonction publique*, déclare-t-il, *il se méfiait, naturellement, qu'un ministre communiste puisse, de manière insidieuse, préparer un texte qui favoriserait les mouvements sociaux* ». Il rend hommage au Premier ministre et se félicite du soutien qu'il lui a apporté.

Pour la Fonction publique de l'État, il s'agissait de réintégrer dans la loi certaines dispositions réglementaires et jurisprudentielles comme la liberté d'opinion, le droit de grève, la capacité de négociations reconnue aux organisations syndicales.

Pour la Fonction publique Territoriale, il a fallu respecter la libre administration des collectivités territoriales (article 72 de la Constitution), écrire dans la loi des dispositions relevant auparavant des décrets. Il en a été pratiquement de même pour la Fonction publique Hospitalière.

Il se souvient que les organisations syndicales ont vite suivi la démarche et demandé que les lois pour l'État et la Territoriale soient publiées dans le même temps, ce qui fut fait en janvier 1984.

La loi sur l'Hospitalière, publiée en janvier 1985, « *a failli ne jamais exister* », déclare l'ancien ministre. À de nombreuses reprises, elle a donné lieu « *aux réflexions réservées de la part du Président de la République* ».

S'agissant des élus locaux, il rappelle que, globalement, ils n'étaient pas favorables, aucune association d'élus n'ayant manifesté « *d'enthousiasme excessif* ».

Pour une part, ils ont été inspirés par le secteur privé. Cela ne choque pas la CFDT ; à l'inverse, quand il y a des droits de qualité dans le secteur public, il est bon de les transposer dans des accords collectifs du secteur privé.

Sur le *New Public Management,* la représentante de la CFDT rappelle que c'est le collectif qui soude les équipes de travail, y compris en matière de rémunération, dans le public comme dans le privé.

### Séparation du grade et de l'emploi

L'organisation de la Fonction publique est fondée sur le principe de la séparation du grade et de l'emploi. L'article 12 de la loi de 1983 précise que « *le grade est distinct de l'emploi* ».

Ce principe est ancien. Il remonte à la loi du 19 mai 1834 sur l'état des officiers des armées de terre et de mer qui, dans l'exposé des motifs précisait que « *si le grade appartient à l'officier, l'emploi appartient au roi* ».

Les fonctionnaires ne sont pas titulaires de leur emploi mais uniquement de leur grade, qui ne peut leur être retiré qu'en cas de mesure disciplinaire.

Cela constitue une garantie : en cas de changement d'emploi, de mission, de directeur, d'élu, etc., le fonctionnaire conserve son grade, c'est-à-dire sa carrière et sa rémunération.

Mais ce principe est aussi une souplesse pour l'Administration qui peut, à tout moment, modifier l'emploi des fonctionnaires sans toucher à leur statut. Or, tel n'est pas le cas des salariés du privé qui ont un contrat avec leur employeur. Pour eux, des changements substantiels de la nature de leur travail donnent lieu, en principe, à une modification du contrat individuel.

Ils considéraient que le nouvel encadrement statutaire mettrait en cause leur liberté, notamment leur pouvoir de nomination.

S'agissant des droits syndicaux et des organismes paritaires, Anicet Le Pors signale que le gouvernement n'a pas attendu la publication des lois pour accorder de nouveaux droits (décrets sortis en 1982).

Dans le même esprit, il cite la publication de circulaires dès août 1981 permettant, par exemple, aux organisations syndicales d'utiliser les locaux administratifs ce qui s'est traduit par un titre du Figaro : « *la chienlit au bureau* ! ».

# Le statut général des fonctionnaires

Cette architecture statutaire « *élaborée de manière laborieuse* » n'est pas suffisante.

Elle doit se fonder sur des principes fortement enracinés dans notre histoire. Il en cite trois :

- Principe d'égalité en référence à l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme : on accède aux emplois publics par la voie du concours.

- Principe d'indépendance en référence à la loi de 1834 qui entraine la neutralité, voire la laïcité, et protège le fonctionnaire de l'arbitraire administratif et des pressions économiques et politiques.

- Principe de responsabilité en référence à l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme : le fonctionnaire est un citoyen qui a une obligation supplémentaire, celle d'être responsable devant la Nation, l'essentiel étant de privilégier la responsabilité administrative plutôt que le principe hiérarchique.

À cet égard, l'ancien ministre note que des expressions encore fréquemment utilisées comme « *principe hiérarchique* », « *obligation de réserve* », « *devoir d'obéissance* » ne figurent pas dans le statut.

Si elles existent, « *nous n'avons pas voulu*, explique Anicet Le Pors, *les mettre expressément dans le statut pour souligner la responsabilité propre qui doit guider le fonctionnaire et non la soumission, le conformisme et la servilité* ».

S'agissant des évolutions, on retiendra celles concernant la mobilité et la « multi-carrière ».

Le ministre de la Fonction publique de Pierre Mauroy souhaite que la mobilité soit interprétée comme une garantie fondamentale, pas comme une obligation.

« *On a réduit le nombre de corps, cela va dans le bon sens* » poursuit-il, mais il estime qu'il faut réfléchir aux moyens permettant une mobilité effective.

Quant à la « multi-carrière » ou la « bi-carrière », il pense qu'il est logique de s'interroger sur le fait qu'un fonctionnaire, surtout s'il est rentré jeune, ne soit pas condamné au même type de fonction pendant toute sa vie professionnelle.

En conclusion, Anicet Le Pors se dit convaincu que le 21ème siècle sera l'âge d'or du service public.

## Marylise Lebranchu, le statut entre protection et souplesse

L'actuelle ministre de la Fonction publique a clôturé ce colloque anniversaire. « *Des trois statuts qui se sont succédés depuis 1946, c'est celui de 1983 qui a connu la plus longue longévité* » remarque-t-elle, « *cela est d'autant plus remarquable que peu de secteurs ont autant changé depuis 30 ans* ».

**Marylise Lebranchu** en dégage les raisons : « *enracinement dans le temps, légitimité aux yeux de nos concitoyens et qualité des services rendus* ». Ce qui fondent l'identité de la Fonction publique française, ce sont les droits et obligations des fonctionnaires : neutralité, impartialité, égalité républicaine, continuité, responsabilité et probité.

Marylise Lebranchu et Anicet Le Pors au colloque des 30 ans du statut général des fonctionnaires

Ces exigences sont au cœur « *des attentes d'une société en crise, en perte de repères, en mal de solidarité, frappée par toutes les dérives du chômage, de l'individualisme, du communautarisme et du repli sur soi* ».

Elle remercie ses prédécesseurs, Anicet Le Pors et Jean-Paul Delevoye remarquant que leur présence montre le large consensus politique existant autour du modèle statutaire de Fonction publique.

En rendant l'agent titulaire de son grade, le statut lui donne une sécurité supérieure à celle du salarié de droit privé. « *Mais,* précise-t-elle, *contrairement aux idées reçues, ce statut offre à l'administration une souplesse supérieure à celle d'un employeur privé notamment parce qu'il lui confère une marge de manœuvre plus importante pour employer l'agent et répondre aux obligations du service public* ».

# Le statut général des fonctionnaires

Chaque année près de 100 000 agents changent de poste ou d'affectation géographique. « *Image-t-on,* s'interroge la ministre, *les coûts et les lourdeurs de gestion qu'impliquerait la généralisation d'un modèle contractuel dans la Fonction publique ? Image-t-on l'État ou les collectivités renégocier systématiquement les contrats et les conditions d'emploi des agents à chaque changement, à chaque réforme, à chaque réorganisation* ? ».

La ministre n'en reste pas au statu quo. Elle rappelle ses objectifs d'évolution : « *un haut niveau de droits et un haut niveau des obligations* ». Elle déclare vouloir des fonctionnaires exemplaires dont chaque obligation est une garantie pour l'usager. Elle n'oublie pas les employeurs publics qui doivent être également exemplaires dans le respect des droits des agents.

Elle cite les avancées du dialogue social notamment en matière d'égalité femmes hommes, accord unanime signé le 8 mars 2013, et en matière de titularisation des contractuels.

Elle conclue sur le chantier de la rénovation de l'architecture statutaire qui doit permettre à la fois d'améliorer les perspectives de carrière des agents et de moderniser les règles et les pratiques de gestion (ces discussions viennent de s'ouvrir en janvier 2014).

## Les instances nationales de dialogue social de la Fonction publique

Chaque versant de la Fonction publique dispose d'une instance nationale de dialogue social :

- Conseil supérieur de la Fonction publique de l'État ;
- Conseil supérieur de la Fonction publique Territoriale ;
- Conseil supérieur de la Fonction publique Hospitalière.

Chaque conseil est composé de représentants des employeurs publics, État, associations d'élus locaux et employeurs publics et des organisations syndicales ayant obtenu des sièges suite aux élections professionnelles. Ces Conseils sont obligatoirement saisis pour avis sur tout projet de texte relatif à la situation des personnels et les projets de statuts.

Depuis les accords de Bercy signés en 2008, a été créé un Conseil commun de la Fonction publique qui examine les projets de loi ou d'ordonnance (et, lorsqu'une disposition législative ou réglementaire le prévoit, de décret) communs aux trois Fonctions publiques.

La CFDT, deuxième organisation syndicale de la Fonction publique, est présente dans les trois Conseils supérieurs et dans le Conseil commun.

### Effectifs physiques des trois Fonctions publiques en 2011

| | | | |
|---|---|---|---|
| **FPE (Ministères et Établissements publics)** | Titulaires | 1 551 763 | 64,7% |
| | Non-titulaires | 347 920 | 14,5% |
| | Militaires | 318 292 | 13,3% |
| | Autres | 180 698 | 7,5% |
| | Total | 2 398 673 | |
| **FPT (Communes, Départements, Régions et Établissements publics)** | Titulaires | 1 410 016 | 77,0% |
| | Non-titulaires | 359 836 | 19,7% |
| | Autres | 60 811 | 3,3% |
| | Total | 1 830 663 | |
| **FPH (Hôpitaux, Ehpa, établissements médico-sociaux)** | Titulaires | 824 797 | 73,0% |
| | Non-titulaires | 193 793 | 17,2% |
| | Autres | 110 848 | 9,8% |
| | Total | 1 129 438 | |
| **Total des trois Fonctions publiques** | Titulaires | 3 786 576 | 70,7% |
| | Non-titulaires | 901 549 | 16,8% |
| | Militaires | 318 292 | 5,9% |
| | Autres | 352 357 | 6,6% |
| | Total | 5 358 774 | |

«Autres» : FPE : enseignants et documentalistes des établissements privés sous contrat, ouvriers d'État. FPT : assistants maternels et familiaux. FPH : médecins hospitaliers. 3 FP : apprentis. Ne sont pas compris notamment les fonctionnaires de La Poste et de France Télécom. «Ehpa» : Établissements d'hébergement pour personnes âgées.

Source : Rapport annuel sur l'état de la Fonction publique « Faits et chiffres », édition 2013 (à consulter sur le site de la DGAFP).

### La CFDT 2ème organisation syndicale de la Fonction publique

| | FPE | | FPT | | FPH | | Total | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Votants** | 1 160 481 | 53,0% | 949 571 | 59,1% | 493 150 | 51,0% | 2 603 202 | 54,6% |
| **CFDT** | 168 900 | 14,6% | 207 949 | 21,9% | 120 255 | 24,4% | 497 104 | 19,1% |

**La CFDT arrive en deuxième position aux élections professionnelles des trois Fonctions publiques. Elle estla deuxième organisation syndicale représentative à la Territoriale (FPT) et à l'Hospitalière (FPH) et la quatrième à l'État (FPE).**

**Nota : pour la Fonction publique de l'État (FPE) sont comptabilisés les fonctionnaires et les non titulaires des ministères et des établissements publics ainsi que les fonctionnaires de La Poste et de France Télécom, et les enseignants et documentalistes des établissements privés sous contrat.**

Les Actes du colloque DGAFP Trentième anniversaire du statut général des fonctionnaires ont été publiés dans « Les Cahiers de la fonction publique », numéro 335 d'août 2013.