



8

## FONCTION PUBLIQUE

Statut, primes, évaluation,

temps de travail

### Tout changer



## 8

# FONCTION PUBLIQUE

## Statut, primes, évaluation, temps de travail

### Tout changer

Réformera ou réformera pas ? S'agissant de la fonction publique, beaucoup a été dit, peu a été fait. Le nombre d'agents et le coût pour les finances publiques augmentent invariablement quel que soit le Gouvernement au pouvoir. Nous comptons 5,2 millions d'agents dans les trois fonctions publiques (État, collectivités locales, hôpitaux publics) en 2008 et 5,4 en 2014.

Avec 278 milliards d'euros de dépenses en 2014, la masse salariale des personnels publics de la France représente toujours 13 % de notre richesse nationale quand les Allemands sont à 7,7 % et les Britanniques, à 9,5 %. On constate que tous les pays, y compris les plus connus pour leur État-providence, sont passés à des embauches de leurs personnels publics non plus sous statut, mais sous contrat et donc sans emploi « à vie ». La Suède compte plus de 99 % d'agents contractuels, le Royaume-Uni, 90 %, l'Allemagne, 60 %, quand la France en compte à peine 17 %.

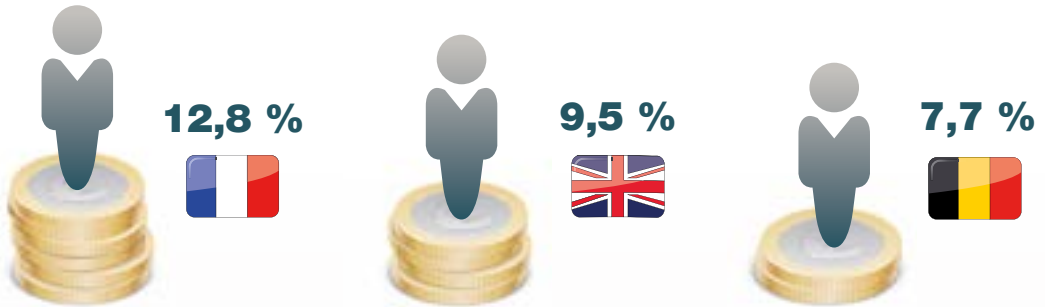
**Dans la perspective de 2017, les objectifs doivent être les suivants :**

- Réduire de 440 000 le nombre de postes d'ici 2022 dans les trois fonctions publiques (sauf dans le régalié où nous prévoyons d'embaucher 15 000 agents) ;
- Ramener à 11 % le poids des rémunérations des agents publics dans le PIB, soit 15 milliards d'euros d'économies d'ici 2022.

**Pour cela, la Fondation iFRAP formule 15 propositions parmi lesquelles :**

- Geler les embauches pendant cinq ans ;
- Embaucher sous contrat de droit privé les nouveaux entrants dans la fonction publique et permettre à ceux qui veulent passer du statut au contrat de le faire ;
- Favoriser les départs volontaires et créer une bourse locale de l'emploi public ;
- Mettre fin au principe d'unicité de la fonction publique en matière de points d'indice et introduire une part de rémunération au mérite ;
- Réduire le pouvoir devenu trop important des commissions paritaires ;
- Remonter le temps de travail des agents à 1 750 heures annuelles contre 1 607 heures théoriques actuellement.

■ Rémunération des agents publics ■  
(2014 en % PIB)



**OBJECTIF 2022** France **11,1 %**

ÉTAPE 1 **Gel des embauches dans les 3 fonctions publiques pendant 5 ans (hors régalien)**

OBJECTIF



**Suppression de 440 000 postes**

- 200 000 fonction publique d'État\*
- 71 000 opérateurs
- 120 000 fonction publique territoriale
- 51 000 fonction publique hospitalière

Passer le temps de travail de 1 607 heures à 1 750 heures annuelles, soit l'équivalent 400 000 postes en équivalent temps plein.



ÉCONOMIE

**15**  
milliards d'euros

ÉTAPE 2 **Organiser dès 2017 un référendum sur le statut de la fonction publique**



QUESTION 1

“ Êtes-vous favorable à l'embauche des nouveaux entrants dans la fonction publique sous contrat de droit privé ? ”

✓ OUI

✗ NON



RÉFÉRENDUM  
2017



QUESTION 2

“ Êtes-vous favorable au passage des agents déjà sous statut au contrat de droit privé ? ”

✓ OUI

✗ NON

\* sauf dans les missions régaliennes où la Fondation iFRAP propose de créer : 6 000 postes dans la Défense ; 5 000 postes dans la Police/gendarmerie ; 4 000 postes dans la Justice/Pénitentiaire.

## Étape 1 : geler les embauches

Notre objectif est de baisser les dépenses de rémunérations des agents publics dans le PIB et les faire passer de 12,8 % du PIB en 2014 à 11,1 % en 2022. Cela implique un important effort de non-remplacement des départs à la retraite dans la fonction publique que nous déclinons de la façon suivante :

- 45 000 départs à la retraite annuels environ non remplacés dans la fonction publique d'État (FPE) ;
- deux départs à la retraite sur trois non remplacés dans la fonction publique territoriale (FPT) ;
- non-remplacement total dans la fonction publique hospitalière (FPH).

Cet effort devrait permettre d'économiser 1,4 milliard d'euros par an dans la fonction publique d'État, 1 milliard dans les collectivités locales et 500 millions dans la fonction publique hospitalière. Au total, y compris les opérateurs et les organismes de Sécurité sociale, l'effort serait de 3,4 milliards d'euros annuellement d'ici à 2022.

Nous proposons cependant de renforcer les embauches dans les postes régaliens avec d'ici 2022 :

- 6000 postes dans le secteur de la Défense ;
- 5000 postes dans le secteur de la police/gendarmerie ;
- 4000 postes dans le secteur justice/pénitentiaire.

À ces mesures s'ajouteraient un gel du point de fonction publique<sup>1</sup>, la suppression du supplément familial de traitement et la lutte contre l'absentéisme<sup>2</sup>. Au total, et pour les trois fonctions publiques, c'est 4,8 milliards d'euros d'économies brutes annuelles sur les coûts des personnels (hors embauches de personnels régaliens).

Cet effort ne sera pas possible sans revoir la question du statut pour augmenter le temps de travail de 1 607 à 1 750 heures travaillées annuelles comme constaté dans le privé, et

ainsi créer l'équivalent de 400 000 postes ETP. En effet, le non-remplacement implique d'augmenter le nombre d'heures travaillées sans recourir aux heures supplémentaires. C'est particulièrement vrai dans l'éducation nationale où il faudrait au minimum augmenter le temps de travail de deux heures supplémentaires pour le second degré<sup>3</sup>.

Le passage entre la situation actuelle et la nouvelle organisation que nous proposons se fera sur le long terme. Premièrement, le gel des embauches pendant cinq ans et le non-remplacement des agents partant en retraite permettront de réduire le nombre de fonctionnaires de manière conséquente. Pendant ce temps, un référendum sera organisé pour passer les nouveaux entrants sous contrat de droit privé et pour passer les agents en poste du statut au contrat. Cela suppose également un effort conséquent en matière de formation et donc une remise en ordre de la formation professionnelle des agents publics dont le fonctionnement est pour le moins opaque.

Enfin, le statut de fonctionnaire sera réservé aux seuls agents régaliens, qui seront recrutés par concours dans une filière d'emplois précise. On conservera cependant la possibilité d'embaucher sous contrat pour ceux qui le sont déjà (Défense). Par conséquent, les agents contractuels actuellement en poste sur des missions régaliennes continueront à cohabiter avec des fonctionnaires. Dans un souci d'équité et de cohérence, nous proposons qu'à la fin de leur contrat et uniquement en cas de renouvellement de celui-ci, ces contractuels puissent se voir proposer un CDI de droit public. Les futurs agents non régaliens du service public seront quant à eux désormais recrutés sous des contrats de droit privé. L'ensemble des personnels de la fonction publique, titulaires ou non, seront soumis au régime général de la Sécurité sociale.

■ 1 En attendant que les gestionnaires (État, collectivités, hôpitaux) deviennent autonomes en matière de revalorisation du point de fonction publique, et sous réserve de la mise en place d'un plafond limitatif de masse salariale.

■ 2 Voir l'étude iFRAP, Trajectoire des finances publiques 2017-2027.

■ 3 Voir la note « Statut des enseignants et temps de travail » sur le site de la Fondation iFRAP. Les enseignants du second degré bénéficient de dispositions statutaires qui leur garantissent un temps de cours réduit.

**Proposition 1 : geler les embauches pendant cinq ans**

La réduction de la masse salariale de l'État et des collectivités est une priorité absolue afin de dégager des marges budgétaires. Nous proposons le non-renouvellement sec des départs en retraite pendant cinq ans.

**Cette mesure doit permettre d'atteindre en 2022 un montant de rémunérations des agents publics de 11 % du PIB soit :**

- 5,3 % du PIB pour les rémunérations des agents des administrations centrales ;
- 3,2 % pour les agents des administrations publiques locales ;
- 2,6 % pour les agents des administrations de Sécurité sociale.

**Proposition 2 : instaurer un plafond limitatif de masse salariale dans les collectivités territoriales**

Nous proposons de territorialiser l'Odedel (objectif d'évolution de la dépense locale) en le transformant en un Pacte interne de stabilité avec une loi de finances des collectivités locales afin de fixer des objectifs clairs pour chaque strate de collectivité.

Cela passera par une modification de la Constitution, sans toucher à la libre administration des collectivités en insérant un alinéa après l'article 34 : « *Les lois de financement des collectivités territoriales déterminent la part des ressources allouées par l'État aux collectivités territoriales, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique. Elles respectent les orientations pluriannuelles des finances publiques définies par les lois de programmation.* »

Ce Pacte de stabilité sera accompagné d'un mécanisme de sanctions/incitations.

**Comment faire ?**

Comment nos voisins ont-ils réussi à réformer leurs fonctions publiques respectives sans heurts ? À ce titre, l'exemple suisse est sans aucun doute le plus parlant. Comme l'explique Pierre Bessard, de l'institut Constant de Rebecque (Suisse)<sup>4</sup> : « *La nouvelle législation qui règle les relations de travail du personnel de la Confédération suisse a été introduite en 2002. Le but de la réforme était de faire passer les relations de travail d'un statut particulier – celui de fonctionnaire, basé sur une loi de 1927 – à des relations de travail se rapprochant d'un contrat de droit privé. La loi règle désormais avant tout des principes et ne contient que quelques dispositions supplémentaires, non réglées par le Code des obligations qui, en Suisse, sert de base aux contrats de droit privé. La réforme était donc une première étape, avec comme principales innovations l'abrogation du statut de fonctionnaire et l'engagement sur contrat individuel, demeurant toutefois de droit public, en conservant certaines particularités. Cette loi avait d'ailleurs été activement combattue par les syndicats, qui lancèrent un référendum populaire. Ils perdirent en votation populaire contre une majorité de 67 % des*

*citoyens votants. Cet aval populaire suggère que la compréhension pour des statuts, des privilèges et des rentes particuliers est de plus en plus difficile à obtenir, d'autant plus que les fonctionnaires sont censés être au service du citoyen. L'exemple suisse est peut-être significatif à cet égard. Plus des deux tiers de la société civile votante en Suisse ont approuvé l'abrogation du statut de fonctionnaire, en dépit de l'opposition active des syndicats.* »

Nos voisins helvètes ont donc choisi de passer par un référendum. C'est, à notre sens, la bonne manière pour présenter une réforme du statut aux Français. Un tel changement dans le paradigme français ne pourra évidemment se faire qu'avec un large consensus, que seul un référendum peut apporter. La pédagogie sera également importante afin de lever la confusion, volontairement entretenue par les syndicats, entre fonction publique et service public. Dans tous les cas, le passage en force est à exclure. C'est pourquoi nous proposons de commencer par réécrire le statut, de le transformer en un cadre souple commun à l'ensemble des fonctionnaires, puis de réformer les différents métiers pour rester au plus près des réalités du service public.

■ 4 Cité dans « La suppression du statut de fonctionnaire en Suisse », [www.ifrap.org](http://www.ifrap.org)

## Assouplir le passage de la régie à la délégation de service public (DSP) ?

13

Si tous les agents, qu'ils s'agissent des nouveaux entrants, ou ceux déjà en poste passaient sous contrat de droit privé, la question ne se poserait pas. Mais il faut envisager le cas où les fonctionnaires en postes conserveraient leurs statuts. Cette situation appelle à fluidifier la gestion des ressources humaines en cas d'externalisation. Voici quelques recommandations :

- s'agissant des contractuels dans le cadre du passage d'une régie à une DSP, il est nécessaire de modifier la rédaction de l'article L1224-3-1 du Code du travail, sur les « clauses substantielles au contrat », de façon à permettre que le changement de mode de gestion conduise à une négociation des contrats avec le nouvel employeur, sous peine de dissolution des contrats de travail et indemnisations, comme en cas de refus du nouvel emploi proposé ;

- s'agissant des contractuels dans le cadre du passage d'une DSP à une régie, il est indispensable de revenir à la jurisprudence *Lamblin* du Conseil d'État afin de préserver les contrats de droit privé au sein de l'entité publique en cas de reprise en régie. Il faudra procéder à une nouvelle rédaction de l'article L1224-1 du Code du travail ;

- s'agissant des titulaires dans le cadre du passage d'une régie à une DSP, il faut introduire une disposition législative express permettant de neutraliser l'avis du Conseil d'État du 21 mai 2007 relatif au maintien des conditions de rémunération entre employeurs en cas de transfert. Les conditions de rémunérations doivent être celles proposées dans le cadre de la politique salariale de l'entité délégataire. **Par ailleurs, le seul mode impératif de transfert doit être celui de la mise en disponibilité pour une durée légale de deux ans** au bout de laquelle l'agent devra choisir entre l'abandon du statut et son intégration contractuelle pleine et entière dans la nouvelle entité, ou le retour dans son administration d'origine ;

- s'agissant de la faculté de reclassement d'un titulaire en cas de refus de transfert ou de retour à l'issue de la période de mise en disponibilité, trois offres raisonnables d'emploi lui seront proposées en vertu de la loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique. L'emploi supprimé dans l'intérêt du service ne permettant pas nécessairement de proposer trois offres raisonnables d'emploi, la procédure devra déboucher sur un licenciement de l'administration ouvrant droit à des indemnités spécifiques analogues à celles pratiquées dans le cadre des mesures de dégageement des cadres applicables aux militaires, mais ici étendu à l'ensemble des trois fonctions publiques tenant compte du niveau de rémunération, de la manière de servir et de l'ancienneté.

## La fonction publique en France

En France, les fonctionnaires civils des administrations de l'État, des régions, des départements, des communes et des établissements publics agissent sous un statut particulier : le statut général de la fonction publique. Ce dernier est régi par quatre lois :

- loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, dite loi Le Pors ;
- loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État (FPE) ;

- loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale (FPT) ;
- loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière (FPH).

La première loi de 1983 représente le socle commun aux trois fonctions publiques, qui sont ensuite déclinées au travers de lois spécifiques. En revanche, les militaires et magistrats dépendent de textes différents, en raison de la nature de leurs missions : **Code de la défense pour les premiers et ordonnance n° 58-1 270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature pour les seconds**. Le socle commun des fonctionnaires civils permet de dégager les grands principes du statut de fonctionnaire. Ainsi, tout fonctionnaire est, vis-à-vis de l'administration, dans une situation « *statutaire et réglementaire* » et est donc soumis à plusieurs obligations. Les plus fréquemment citées sont le secret professionnel, la discrétion professionnelle, l'obligation d'informer le public, l'obéissance hiérarchique, la réserve et l'exclusivité professionnelle. Obligations qui en soi n'ont rien de bien différent de celles des salariés du secteur privé. La fonction publique s'organise autour des corps et cadres d'emplois (pour la fonction publique territoriale). Ces corps et cadres d'emplois sont accessibles par voie de concours, de promotion interne et d'avancement. Ils comprennent un ou plusieurs grades et sont classés, selon leur niveau de recrutement, en catégories A, B et C.

Le statut issu de 1946 et ses modifications postérieures consacrent des principes – ou avantages – qui n'avaient jamais été concentrés sur une seule catégorie de travailleurs :

- un emploi quasi garanti à vie<sup>5</sup> (le licenciement économique n'existe pas dans la fonction publique même si les finances de l'État ou de la collectivité employeur sont exsangues) ;
- des rémunérations garanties à l'ancienneté ;
- le droit de grève sauf exceptions (militaires, policiers, magistrats, prisons) et, dans certains cas, sous réserve d'un service minimum ;
- un régime spécial de retraite ;
- un régime spécial d'arrêt maladie ;
- l'interdiction de travailler dans le privé sauf exceptions (toujours soumises à autorisation de la tutelle publique) ;
- une théorique neutralité même si le lien est désormais bien établi entre politique et secteur public.

■ 5 Le licenciement est en réalité possible mais quasiment jamais utilisé (52 dans la fonction publique de l'État en 2002) et peut se faire pour les raisons suivantes : abandon de poste, insuffisance professionnelle, trois refus d'offre d'emploi à l'issue d'une disponibilité.

### Les effectifs de la fonction publique en 2014

En milliers

Effectifs au 31 décembre		
Fonction publique de l'État	Ensemble, y compris contrats aidés	2 475,6
	Hors contrats aidés	2 375,3
Fonction publique territoriale	Ensemble, y.c. contrats aidés	1 981,5
	Hors contrats aidés	1 894,7
Fonction publique hospitalière	Ensemble, y.c. contrats aidés	1 183,6
	Hors contrats aidés	1 161,1
Total fonction publique	Ensemble, y.c. contrats aidés	5 640,6
	Hors contrats aidés	5 431,1

Volume de travail en équivalent temps plein		
Total fonction publique	Ensemble, y.c. contrats aidés	5 279,5
	Hors contrats aidés	5 136,8

Les effectifs de la fonction publique par strates en 2014

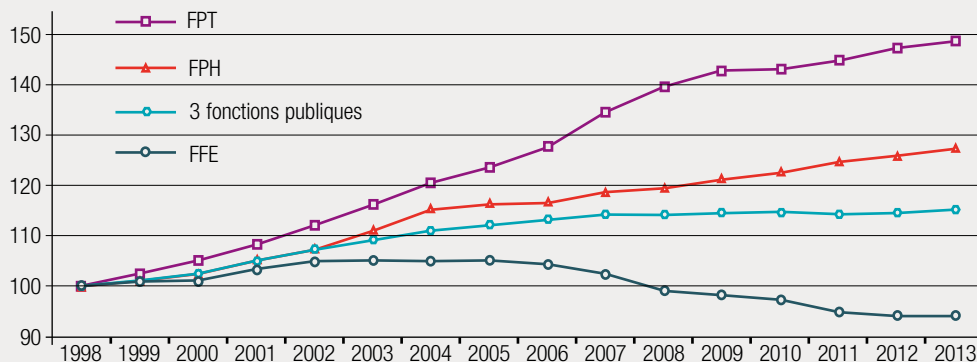
En milliers

Effectifs au 31 décembre	y.c. contrats aidés
<b>Fonction publique de l'État</b>	
Ministères	1 913,6
Établissements publics à caractère administratif	562
<b>Fonction publique territoriale</b>	
Régions et départements	453,8
Bloc communal (communes, intercommunalités)	1 527,7
<b>Fonction publique hospitalière</b>	
Hôpitaux	1 040,3
Établissements médico-sociaux	143,3

Source : Insee, décembre 2015.

La fonction publique est composée à 70,5 % de fonctionnaires, à 5,7 % de militaires, à 17,2 % de contractuels et à 6,6 % d'agents d'autres catégories et statuts. La part très faible des contractuels comparée à nos voisins européens s'explique par notre histoire et le choix d'une fonction publique de carrière qui veut que les fonctionnaires disposent de l'emploi à vie et suivent des règles de promotion encadrées par des grades et des échelons. De très nombreux pays ont réformé ou supprimé le statut de fonctionnaire ou l'ont réservé aux seuls agents des services régaliens de l'État. C'est le cas de la Suède, du Royaume-Uni, de l'Allemagne, du Danemark, ou encore de l'Italie. Les exemples de réformes du statut ne manquent pas.

Évolution des effectifs de la fonction publique en base 100 entre 1998 et 2013



Source : FGE, Colter, DADS, SIASP, Insee ; enquêtes SAE, Drees. Traitement DGAFP, département des études et des statistiques. Champ : emplois principaux, tous statuts, situés en métropole et Dom (hors Mayotte), hors Com et étranger. Hors bénéficiaires de contrats aidés.

Note : selon la direction générale des Collectivités (DGCL), environ 135 000 personnes physiques ont été transférées de 2006 à 2011 de l'État à la fonction publique territoriale dans le cadre de la loi Libertés et responsabilités locales de 2004.



## Comparaison internationale

Pays	Effectifs de fonctionnaires	Effectifs de non-titulaires	% de non-titulaires	Situation
Suède	10 000	990 000	99 %	<b>Fonction publique contractuelle</b> Il n'y a presque plus aucun fonctionnaire en Suède, les agents sont recrutés directement par l'employeur public sur un contrat de droit privé. Seuls les diplomates et quelques hauts postes de l'administration centrale recrutent encore sur concours avec entrée dans la fonction publique de carrière.
Royaume-Uni	440 000	4,9 millions	92 %	<b>Fonction publique contractuelle</b> Seuls les agents des ministères et des agences de l'État sont recrutés sur concours et disposent du statut de fonctionnaire. Les agents contractuels sont recrutés directement par l'employeur public.
Allemagne	1,8 million	2,8 millions	60 %	<b>Fonction publique mixte</b> Les secteurs régaliens emploient des fonctionnaires de carrière sur concours. Le reste des agents est recruté directement par l'employeur public.
Danemark	251 000	467 316	65 %	<b>Fonction publique contractuelle</b> Le statut de fonctionnaire est réservé aux hauts fonctionnaires, magistrats, policiers et militaires. Les autres agents sont recrutés sur des contrats de droit privé.
Italie	480 000	2,7 millions	85 %	<b>Fonction publique contractuelle</b> Seuls les magistrats, préfets, diplomates, professeurs d'université, militaires et policiers sont fonctionnaires. L'accès à la fonction publique se fait par un concours national unique. Les autres agents sont recrutés sous contrat de droit privé.

## Étape 2 : embaucher les nouveaux entrants sous contrat de droit privé et flexibiliser le statut

Emmanuel Macron, actuel ministre de l'Économie déclarait récemment qu'« *on va progressivement entrer dans une zone – on y est déjà d'ailleurs – où la justification d'avoir un emploi à vie garanti sur des missions qui ne le justifient plus sera de moins en moins défendable* ». Ces propos ont suscité un tollé dans la classe politique. Pourtant, plusieurs sondages indiquent que l'opinion est depuis longtemps acquise à cette position. La rigidité du statut de la fonction publique est un handicap et pour l'administration et pour les agents eux-mêmes.

### L'emploi à vie ne se justifie plus

Que signifie l'emploi à vie ? En vertu des lois relatives au statut, un fonctionnaire ne peut être

licencié, sauf en raison d'une insuffisance professionnelle très difficile à démontrer ou d'une révocation pour faute lourde. Mais même cette dernière s'avère être particulièrement compliquée à appliquer puisque avant d'en arriver là, l'agent pourra subir plusieurs degrés de sanctions. Le statut est la source de protection des agents : sur 3 177 sanctions disciplinaires prononcées en 2015, à peine 158 étaient des révocations<sup>6</sup>. Le licenciement économique n'existe pas dans la fonction publique, lorsqu'un service est fermé, les agents sont simplement réaffectés. Enfin, un fonctionnaire qui se retrouve « licencié » après avoir refusé successivement six propositions de postes touchera quand même des indemnités chômage pour lesquelles l'État est son propre assureur.

■ 6 Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2015, DGAFP.

**Proposition 3 : embaucher sous contrat de droit privé les nouveaux entrants dans la fonction publique**

Cette proposition, soumise à référendum, sera proposée pour les nouveaux entrants dans les trois fonctions publiques. Pour les emplois régaliens, conserver la possibilité d'embaucher sous statut ou sous contrat pour ceux qui le sont déjà (notamment dans la Défense).

**Proposition 4 : permettre à ceux qui veulent passer du statut au contrat de le faire.**

**Proposition 5 : créer une bourse locale de l'emploi public**

Les agents de la fonction publique non régaliens seront désormais recrutés sous des contrats de droits privés. Il existe déjà aujourd'hui des bourses pour l'emploi interministériel, à destination des fonctionnaires de la fonction publique d'État et pour l'emploi territorial dans les collectivités, qui permettent une mobilité simplifiée aux agents. Nous proposons de créer une bourse de l'emploi public unifiée, qui s'adressera autant aux agents publics en poste, qu'à ceux qui souhaitent rejoindre la fonction publique.

**Proposition 6 : supprimer l'obligation de reclassement**

En cas de restructuration de son service, l'agent, encore sous statut, se voit proposer un maximum de trois propositions de postes correspondant à ses compétences. En cas de refus de ces trois propositions, il est révoqué. Par ailleurs, il convient de faire adhérer l'État au régime de l'Unedic et mettre fin au principe de l'auto-assurance. Ce dispositif devra permettre une montée en puissance des cotisations employeur et employé au-delà du 1 % actuel dit de « solidarité ».

**Proposition 7 : favoriser les départs volontaires**

Les agents titulaires qui souhaitent quitter la fonction publique pour rejoindre le privé, créer une entreprise, ou autre, se verront proposer une indemnité de départ volontaire calculée sur leur ancienneté. Une mesure similaire avait été mise en place par la précédente majorité en 2008, mais elle ne s'adressait qu'aux seuls fonctionnaires de l'État et s'était vite retrouvée bloquée : en 2009, seuls deux ministères avaient publié les circulaires d'application (le Budget et la Justice). Nous proposons que cette indemnité de départ volontaire soit commune à l'ensemble des fonctionnaires, notamment pour accélérer la réduction des effectifs. Même si une telle mesure représente au premier abord un coût conséquent pour l'administration, il faut considérer l'économie qu'elle entraînera sur le coût des pensions de retraite.

**Proposition 8 : perte automatique du statut de fonctionnaire en cas de mobilité vers un poste non-régalien pour une période supérieure à trois ans**

Cette mesure est à considérer en deux temps : elle vise dans un premier temps à accélérer la diminution du « stock » de fonctionnaire et dans un second temps, après les cinq ans de gel des embauches, lorsque les seuls les agents régaliens seront sous statut, à limiter les abus de mobilités. Un agent recruté sur concours dans une filière d'emplois régaliens à vocation à y rester. S'il souhaite se réorienter dans une filière non régaliennne, il doit perdre son statut. Il en va de même en cas de mobilité vers le secteur privé.

**Proposition 9 : supprimer le détachement**

Dans une logique d'emploi et non plus de carrière, il n'a plus de sens. Les agents doivent progresser par la fonction qu'ils vont occuper à l'extérieur de leur administration. Ceci permettrait aussi de mettre fin aux abus. Puis ils reviendront si et seulement s'ils sont capables d'en occuper une autre dans leur administration d'origine. Cela ne doit donc plus dépendre d'une progression factice dans une échelle purement administrative. Ceci permettrait aussi de mettre fin aux abus : les fonctionnaires d'État en détachement, outre les élus, sont essentiellement en poste dans des collectivités locales et dans des opérateurs, dont l'objectif est de vivre au maximum sur le dos de l'État. La fluidité des positions et des parcours doit fonctionner comme une entreprise : soit on est dedans et on peut progresser si on en a le mérite et si cela correspond à des fonctions nouvelles ; soit on est dehors. Il faut donc mettre fin au détachement et au droit au retour qu'il permettait. **Les propositions 8 et 9 sont à envisager dans le cas où le contrat de droit privé ne s'appliqueraient qu'aux nouveaux entrants.**

## Étape 3 : rémunérer au mérite, valoriser les agents

18

En vertu du principe d'unicité de la fonction publique, le point d'indice des fonctionnaires, base de calcul de leur traitement, est commun à l'ensemble des fonctionnaires. C'est-à-dire que lorsque l'État décide de « revaloriser le point d'indice », il concède une augmentation de salaire à l'ensemble des agents titulaires, sans aucune considération de mérite ou simplement d'équité. Ainsi, une revalorisation de 1,2 % du point, comme décidé récemment par le Gouvernement<sup>7</sup>, n'apportera aux agents que quelques euros en plus sur leur fiche de paie, mais coûtera plus de 650 millions d'euros rien qu'en 2016, et passera à un milliard d'euros dès 2017.

Dans la fonction publique locale, les employeurs territoriaux fixent le régime indemnitaire en vertu du principe de libre administration des collectivités. Cependant, la collectivité ne doit pas attribuer une prime ou indemnité qui n'aurait pas été préalablement créée par un texte juridique ou réglementaire et le régime indemnitaire de la collectivité ne doit pas être plus favorable que celui des fonctionnaires de l'État pour des fonctions équivalentes. Enfin, on compte au total une quarantaine de primes généralistes dans la fonction publique hospitalière.

### Un système de primes obsolète

Par ailleurs, selon la Cour des comptes, « La rémunération des agents se caractérise par un foisonnement de primes et d'indemnités, dont le poids augmente avec le traitement indiciaire, ce qui engendre des coûts de gestion, nuit à la mobilité des agents, et perpétue l'hétérogénéité entre corps ou ministères. »<sup>8</sup> Il existe en effet une multitude de primes dans la fonction publique : indemnité mensuelle de technicité ; prime de rendement ; allocation complémentaire de fonction (ACF), etc. C'est un sujet auquel les gouvernements ont tenté de s'attaquer avec peu de succès jusqu'à présent. Deux exemples montrent bien la difficulté de remettre en cause ces primes : on peut citer l'indemnité de résidence, qui vise à compenser les différences en matière de coût de la vie

entre les différents territoires. Cette indemnité proportionnelle au traitement en fonction de son lieu de résidence administrative (3 % en zone 1 et 1 % en zone 2) a un coût très élevé : 500 millions pour la FPE, 300 millions d'euros pour la FPT et 130 millions d'euros pour la FPH. Au total, ce sont plus de 930 millions d'euros qui sont versés (hors prime pour résidence à l'étranger) chaque année alors que la Cour estime que « cette dépense substantielle peine à atteindre son objectif, du fait d'un zonage géographique obsolète et de montants versés insuffisants pour compenser les différentiels de coût de la vie, en particulier en Île-de-France ». Idem pour les surrémunérations versées aux agents publics d'outre-mer afin de compenser « le différentiel de coût de la vie, de prendre en compte l'éloignement ou l'isolement et les sujétions spécifiques dans certains territoires ultramarins, et afin d'inciter les agents à accepter une mobilité hors de la métropole ». D'un montant total de 1,2 milliard d'euros pour la FPE, cette surrémunération ne se justifie pourtant pas, du moins pas à cette échelle. L'Insee précise en effet qu'en 2010, le salaire moyen des fonctionnaires d'outre-mer était supérieur de 18,6 % à celui de leurs collègues de métropole, alors même que le coût de la vie n'était supérieur que de 13 % en Guyane, de 9,7 % en Martinique, de 8,3 % en Guadeloupe et de 6,2 % à la Réunion. Pour la Cour des comptes, « réduire la majoration à un niveau représentatif du différentiel du coût de la vie » permettrait une économie de 850 millions d'euros.

### L'échec de la rémunération à la performance

Une dernière tentative de réforme des carrières des agents a été entreprise dans le cadre de l'accord PPCR (pour parcours professionnels, carrières et rémunérations) à l'automne 2015 entre le Gouvernement et les syndicats et qui « pose les nouveaux principes de la politique de rémunération dans la fonction publique. Il met en place une restructuration des grilles de rémunération des corps et cadres d'emplois des catégories A, B et C, qui sera mise en œuvre de 2016 à 2020 afin de mieux recon-

■ 7 Voir « Revalorisation du point de fonction publique, chère et électoraliste » par Samuel-Frédéric Servière, [www.ifrap.org](http://www.ifrap.org)

■ 8 Cour des comptes, La masse salariale de l'État, enjeux et leviers, juillet 2015.

*naître les qualifications des fonctionnaires et de leur garantir des carrières plus valorisantes. » [...] « Le nouveau régime indemnitaire vise à mettre un terme au caractère disparate du paysage indemnitaire de la fonction publique, 1 700 dispositifs indemnitaires étant aujourd'hui recensés, auxquels sont associées 5 440 règles de paye. »*

Dès lors, le nouveau régime indemnitaire prévoit deux primes cumulatives :

- une indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) : indemnité principale versée mensuellement, sur la base de critères professionnels ;
- un complément indemnitaire annuel (CIA) : facultatif et annuel, versé en une ou deux fractions, qui varie entre 0 % et 100 % d'un montant maximal fixé par arrêté et dont le montant est laissé à l'appréciation de l'engagement professionnel et de la manière de servir (dans le cadre d'un entretien professionnel).

L'échec de la précédente tentative de prime à la performance (PFR) dans la fonction publique laisse sceptique néanmoins sur l'issue de ce nouveau système. La prime de fonctions et de résultats mise en place par le Gouvernement Fillon en 2008 avait déjà pour objectif de clarifier les systèmes indemnitaires en se substituant à un certain nombre de primes existantes. Cette PFR était également constituée de deux parts, notam-

ment une part liée aux performances individuelles mesurées par l'atteinte ou non d'objectifs fixés par l'agent. Malgré de bonnes intentions, **la part variable liée aux résultats des agents qui pouvait théoriquement atteindre 40 % de la prime n'en a représenté que 5 à 10 %**. Par ailleurs, le taux moyen de la PFR n'a cessé d'augmenter sans que cette hausse puisse être expliquée par une performance accrue des corps concernés, s'opposant ainsi à l'objectif affiché de réduction des dépenses publiques.

De toute façon, les signataires de l'accord PPCR rappellent en préambule *« leur volonté d'orienter la politique de rémunération prioritairement sur le traitement indiciaire »* ce qui s'est traduit par deux mesures symboliques : un premier mouvement de transfert d'une partie des primes versées aux agents vers les grilles et une revalorisation du bas et du sommet des grilles d'ici à 2017, afin de mieux reconnaître le niveau de qualification et le niveau des fonctions exercées. Cet accord PPCR est donc un remède pire que le mal : il va redonner de la rigidité à la rémunération et concentrer à nouveau les espérances des agents sur la valeur du point, qui est un dispositif égalitariste et coûteux. Il aurait mieux valu maintenir en volume les primes mais les répartir et les distribuer comme une vraie rémunération à la performance.

**Proposition 10 : mettre fin au principe d'unicité de la fonction publique à trois composantes**

Ce principe fait principalement subir aux gestionnaires locaux et hospitaliers la politique salariale décidée par l'État. Ce système de rémunération commun à l'ensemble des fonctionnaires est un poids pour les gestionnaires locaux qui doivent dégager des marges budgétaires pour assumer des augmentations imposées depuis Paris. Nous proposons que chaque gestionnaire local (collectivités et hôpitaux) soit responsable de sa politique salariale. À cette fin, il est nécessaire d'inverser la hiérarchie des normes en matière de rémunérations : le Conseil supérieur de la fonction publique et les conseils supérieurs de chacune des trois fonctions publiques devraient désormais s'attacher à homogénéiser l'ensemble des régimes indemnitaires de façon à faciliter la mobilité et la transversalité des carrières – temps de travail homogène, gestion unifiée de l'IFSE (indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise) – regroupant depuis la négociation PPCR l'ensemble des dispositifs indemnitaires de droit commun. Pour les collectivités territoriales et les opérateurs, nous proposons que l'organe délibérant n'ait plus la fonction de créer des primes qui deviennent toutes de la compétence du Conseil supérieur de la fonction publique compétent. Celui-ci devrait superviser également l'homogénéité des mesures exclues des régimes indemnitaires RIFSEEP, tels que les indemnités touchant au travail de nuit, dominical, les jours fériés ou les astreintes.

En revanche, les gestionnaires (État, collectivités et hôpitaux) deviendraient autonomes sur la revalorisation

du point de fonction publique, de la progression de carrière (mini/maxi) dans le cadre de grilles normalisées indicatives et des dispositifs relatifs à l'intéressement (CIA).

■ Nous proposons également que les rémunérations des agents de la fonction publique d'État, titulaires ou non, ne fassent plus l'objet que d'une grille indiciaire indicative, afin de mieux tenir compte des parcours individuels. Il faudra pour ce faire, ou bien supprimer le décret n° 82-1105 du 23 décembre 1982 relatif aux indices de la fonction publique, ou bien le réserver aux agents régaliens.

#### Proposition 11 : introduire une part de rémunération au mérite

Nous préconisons d'introduire une part de rémunération au mérite dans le salaire des agents, comprise en 0 % et 20 % du traitement brut. La Fondation iFRAP propose la nouvelle rédaction suivante pour l'article 20 du statut : « Les fonctionnaires ont droit à une rémunération comprenant une prime annuelle au mérite versée au 31 décembre de chaque année. Cette prime d'un montant compris entre 0 % et 20 % du traitement annuel brut tient compte des résultats professionnels des agents dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État. » La Fondation iFRAP propose de s'inspirer de l'exemple canadien : le système canadien est sévèrement encadré. La part du personnel d'un ministère ou d'une agence donnée recevant la note de 5 ne doit pas dépasser 5 % de l'effectif, 25 % la note de 4, et 65 % la note de 3. On retrouve là les méthodes de dispersion salariale utilisées notamment par les cabinets de conseil en organisation. Par ailleurs, cela permet à ceux qui passent du statut au contrat d'être mieux valorisés.

### Des syndicats tout-puissants

L'autre souci, c'est la cogestion syndicale avec les commissions administratives paritaires (CAP) pour les agents titulaires et les commissions consultatives paritaires (CCP) pour les contractuels. Ces instances de représentation du personnel de la fonction publique sont saisies pour donner un avis sur les décisions affectant la carrière des agents et la gestion des corps de fonctionnaires. Théoriquement non contraignant, le pouvoir de ces commissions est en réalité important. Les CAP ont une influence non négligeable sur les notations et les évaluations à la performance annuelles des agents, qu'elles freinent au maximum. En réalité, on peut aujourd'hui parler de cogestion partielle de fait de l'administration par les syndicats via les CAP.

Des textes différents régissent les commissions administratives paritaires des trois fonctions publiques. Il existe ainsi dans la FPE une commission pour chaque corps de fonctionnaires, soit environ 300 CAP aujourd'hui, même s'il est possible de créer des commissions communes à plusieurs corps. À titre d'exemple, le ministère de l'Éducation nationale compte 32 commissions nationales (CAPN) pour les corps d'inspection générale, pour les personnels de direction, pour

les enseignants, les bibliothécaires, les infirmiers scolaires, etc. Mais dans certaines administrations, ces commissions nationales se divisent ensuite en commissions déconcentrées régionales ou locales. Les commissions administratives paritaires sont compétentes pour émettre un avis sur les décisions touchant à la carrière individuelle des agents : titularisation, avancement, promotion interne, mutation géographique, etc. Les avis de ces commissions sont consultatifs et ne sauraient lier l'administration. Seule l'autorité administrative compétente peut prendre une décision et l'agent concerné est libre de la contester devant un tribunal administratif s'il s'estime lésé. Dans les faits et cela est particulièrement prégnant au ministère de l'Éducation nationale, les CAP sont devenues des organes de cogestion de l'administration par les syndicats. La part du mérite dans la rémunération des agents administratifs a ainsi été forfaitisée dans toutes les académies.

Pour l'ensemble des agents des trois versants de la fonction publique, l'évaluation sert à déterminer l'avancement ainsi que le montant de certaines primes. Mais tout agent peut contester son évaluation, d'abord auprès de sa hiérarchie, puis devant une CAP en cas de réponse favorable et enfin devant un tribunal administratif. Toutefois,

il semble évident qu'une telle possibilité est un frein à la bonne conduite des évaluations. Un manager n'a en effet aucun intérêt à contrarier les syndicats en évaluant négativement un agent, s'il sait que de toute façon, son évaluation sera cassée par une CAP.

Mais le véritable enjeu des CAP dans les grandes administrations de l'État disposant d'un effectif important, n'est ni l'évaluation, ni les sanctions. Ce sont les mutations géographiques. Compte tenu du dispositif jacobin de recrutement par des concours nationaux, les administrations doivent gérer les demandes de leurs agents qui, à peine embauchés et formés, demandent à rentrer « au pays », dans leur région d'origine. Cette aspiration est à l'origine d'un vaste système de mutations, généralement annuel, appelé « *le mouvement* », qui est le fonds de commerce des syndicats cogestionnaires.

Ces derniers présentent en effet à leurs adhérents leur rôle comme celui du garant du respect de leurs droits à la mutation : ils sont donc les gardiens vigilants du respect des règles d'ancienneté pour procéder à ces mutations. Ce dispositif, qui existe dans toutes les grandes administrations (Éducation, police, finances publiques, etc.) amène l'administration à répartir les forces et les talents qu'elle recrute, non en fonction des aptitudes mais en fonction de ce parcours, qui commence en général en Île-de-France (où sont concentrés les agents jeunes, inexpérimen-

tés et mal payés) et finit dans les départements plus ruraux. Cela est absurde et ne crée que des frustrations et de la désorganisation : les jeunes sont dans une position mal adaptée aux enjeux importants qu'ils traitent et au coût de la vie qu'ils subissent. À l'inverse, les agents en fin de carrière sont surpayés au regard de leurs charges et totalement démotivés, puisqu'ils ont atteint leur objectif géographique. Cette cogestion inefficace est le cœur de la vie sociale et syndicale de ces grandes administrations d'État, mesurée par un thermomètre crucial : le « *taux de satisfaction du mouvement*. » Le cas le plus caricatural d'une organisation déformée par la gestion des profils de carrière souhaités par les agents est constitué par les nominations outre-mer : pour bénéficier des pensions bonifiées, souvent seuls des cadres en fin de carrière y sont nommés, ce qui déséquilibre la pyramide des âges et fait échec à toutes les tentatives de réformes de ces services.

Casser ce dispositif par un marché local de l'emploi public, donnant aux fonctionnaires et aux managers la possibilité de se rencontrer et de contractualiser, permettrait de mettre fin à ce grand gâchis, dans l'intérêt des fonctionnaires. En outre, ces « règles de gestion » des CAP n'ont aucun fondement réglementaire : ce sont des pratiques non écrites résultant de compromis syndicaux nuisibles : y mettre fin ne nécessite aucune réforme du statut, qui ne prévoit pas ces dispositifs.

#### Proposition 12 : réduire le pouvoir devenu trop important des CAP :

- en rendant aux managers plus de pouvoirs pour les notations et les évaluations au mérite ;
- en ne soumettant plus aux CAP les mutations géographiques qui ne doivent relever que des managers administratifs afin de casser la cogestion par les mouvements nationaux ;
- en organisant les CAP et les CCAP par filières ;
- en transférant le contentieux disciplinaire aux tribunaux des prud'hommes pour les personnels non titulaires (à partir du moment où l'on bascule sur des contrats de droit privé) ;
- en conservant le contentieux disciplinaire devant les tribunaux administratifs pour les seuls agents titulaires effectuant une mission régaliennne et les contractuels de droit public.

#### Proposition 13 : redéfinir le droit de grève pour l'ensemble des agents publics

Le droit de grève doit rester suspendu pour les fonctionnaires régaliens suivants : les policiers, les magistrats et les militaires. En revanche, nous proposons de le redéfinir pour les autres agents publics, qu'ils soient ou non titulaires.

L'objectif est ici de lutter contre les grèves politiques et les grèves de « solidarité » qui pèsent sur nos



■ 9 Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

Art. 3 « Sauf dérogation prévue par une disposition législative, les emplois civils permanents de l'État, des régions, des départements, des communes et de leurs établissements publics à caractère administratif sont, à l'exception de ceux réservés aux magistrats de l'ordre judiciaire et aux fonctionnaires des assemblées parlementaires, occupés soit par des fonctionnaires des assemblées parlementaires, des magistrats de l'ordre judiciaire ou des militaires dans les conditions prévues par leur statut. »

■ 10 Accord du 31 mars 2011 portant sécurisation des parcours professionnels des agents contractuels dans les trois versants de la fonction publique - Accès à l'emploi titulaire et amélioration des conditions d'emploi.

administrations. Nous proposons de définir clairement les possibilités de grève, comme les Allemands ont su le faire : la grève n'est légale que si elle porte sur les conditions de travail de l'agent. Les grèves « politiques » contre des lois votées au Parlement ainsi que les grèves de « solidarité » sont illégales et pourront être sanctionnées par une mesure de licenciement pour les agents sous contrats et de révocation pour les agents titulaires.

Mais surtout, il faut sanctionner les détournements du droit de retrait, que les syndicats utilisent pour faire grève sans préavis, ce qui est illégal. Le droit de retrait ne peut s'exercer que si les conditions de travail sont dangereuses. Il ne s'agit en rien d'un droit de grève parallèle.

### L'absence de fluidité des parcours entre public et privé

L'autre conséquence de la cogestion syndicale est la lecture intégriste de l'article 3 de la loi de 1983 qui stipule en effet que « *les emplois civils permanents de l'État sont occupés par des fonctionnaires régis par le présent titre* »<sup>9</sup>. Dès lors tout contractuel est considéré comme un « *travailleur précarisé* » qu'il faut titulariser. L'accord signé avec les syndicats le 31 mars 2011<sup>10</sup> ne dit pas autre chose : « *[Le] statut général ne saurait être source de précarité : les employeurs publics sont tenus de faire preuve d'exemplarité dans la gestion des agents contractuels dans le respect des dispositions statutaires* » et « *le gouvernement s'engage à favoriser l'accès à l'emploi titulaire des agents contractuels et à mieux prévenir pour l'avenir les situations de précarité dans les trois versants de la fonction publique.* »

Les syndicats ne veulent pas non plus de contractuels dans la haute fonction publique. Pourtant en 2011, une circulaire du Premier ministre de l'époque, François Fillon, avait tenté d'ouvrir les recrutements au sommet de la hiérarchie de l'État à de nouveaux profils. Elle est malheureusement restée lettre morte, après s'être heurtée aux organisations syndicales. En 2012, M<sup>me</sup> Mireille Colas, spécialiste de l'achat avec 22 années d'expérience acquise au sein de sociétés internationales comme Danone, Campbell Soup ou encore Louis Vuitton, se voyait confier le poste de directrice adjointe du Service des achats de l'État

(SAE). Elle disposait donc, objectivement, de toutes les qualités requises pour ce poste. Mais cela n'a pas empêché la CFDT Finances de contester sa nomination devant un tribunal administratif, au motif que M<sup>me</sup> Colas n'étant pas fonctionnaire titulaire, ne pouvait prétendre à cette fonction. Le tribunal administratif de Paris, jugeant en droit, n'eut pas d'autre choix que de donner raison aux syndicats et d'annuler le recrutement.

Très récemment, c'est exactement le même scénario qui s'est joué pour la direction du Centre national des œuvres universitaires et scolaires (Cnous). Le Conseil d'État, jugeant que le poste de directeur du Cnous n'était « *pas suffisamment important* » pour que le Gouvernement l'attribue par dérogation à un contractuel, a annulé la nomination de Guillaume Houzel.

Un rapport conjoint réalisé par trois grands corps d'inspection, intitulé « *L'encadrement supérieur et dirigeant de l'État* », remis au Premier ministre en juillet 2014 a eu pour objectif de mener une réflexion « *sur les besoins tant qualitatifs que quantitatifs de l'État en matière de haute fonction publique* ». Mais ce rapport a plutôt eu tendance à formuler des recommandations de repli plutôt que de s'ouvrir davantage au privé. Suivant cette approche, on doit limiter à une portion congrue les contractuels et surtout ne pas poser la question du « *pantouflage* » et du monopole de la haute fonction publique sur les emplois « *à la décision* » du Gouvernement.

## Le cas particulier de la très haute fonction publique

23

La question du top management de la fonction publique, c'est-à-dire les très hauts fonctionnaires, est particulière. Ces agents exercent des missions d'encadrement et de direction spécifiques et doivent donc être traités à part. Il s'agit de la part supérieure des agents de catégorie A+ et non de l'ensemble de cette catégorie.

■ La Fondation iFRAP propose de recruter les directeurs d'administration centrale, d'administration déconcentrée, les directeurs des opérateurs de l'État et des organismes publics et des directeurs d'hôpitaux sous des contrats avec des objectifs à atteindre. Les agents titulaires souhaitant briguer un tel poste devront alors démissionner de la fonction publique et être réembauchés sous contrat de droit privé (s'ils étaient auparavant fonctionnaires titulaires).

■ Il s'agit également d'ouvrir beaucoup plus largement la haute fonction publique et de faciliter les mobilités entre les secteurs privé et public (et inversement). Aujourd'hui, trop de postes sont inaccessibles aux personnes compétentes, simplement parce qu'elles ne sont pas fonctionnaires. Par ailleurs, le dispositif réglementaire actuel en vigueur empêche qu'un poste occupé par un titulaire, le soit ensuite par un contractuel, l'inverse n'étant pas vrai, dans la mesure où le statut est le principe et le contrat l'exception et son usage réglementé dans des cas limitativement énumérés. Nous proposons de mettre fin au monopole des fonctionnaires titulaires sur les emplois « à la discrétion » du Gouvernement (l'approche retenue peut être articulée suivant une logique forte (option 1) ou une logique faible (option 2)).

■ Option 1 : modification des articles 3 et 25 de la loi 84-16 du 11 janvier 1984 et qui renvoient spécifiquement aux emplois pour lesquels la nomination est laissée à la décision du Gouvernement. Cela suppose pour chaque fonctionnaire de se faire radier de son corps et donc de sortir du statut. Il serait alors possible d'accéder à ces emplois « révocables ». Et donc de « sortir du statut ». Il serait alors laissé à l'appréciation d'un décret pris en Conseil d'État, le soin d'énoncer la liste des fonctions limitativement énumérées au sein des fonctions régaliennes justifiant que le contrat soit de droit public. Étant entendu, qu'aucun détachement ou mise à disposition ne permettrait de contourner cet impératif. Tout au plus pourrait-il être prévu une possibilité de mise en disponibilité, mais avec une durée très courte de validité (un an) supposant ensuite le choix définitif entre la démission et la radiation du statut et la poursuite de l'activité contractuelle ou la sortie du poste.

■ Option 2 : Le statut reste la règle pour briguer des emplois à la décision du Gouvernement, cependant, il serait nécessaire de réformer ensuite le décret 2012-32 qui après avoir réduit la proportion minimum d'administrateurs civils à ces emplois de 75 % à 50 %, pourrait prévoir un seuil minimal de recrutements issus du privé évalué par une commission d'aptitude *ad hoc*, par exemple 10 % avec un plafond de 25 %. Pour attirer les cadres du secteur privé, il sera nécessaire d'aligner les salaires sur ceux du secteur privé, ou d'introduire une part de rémunération en fonction des résultats, capable d'égaliser les salaires moyens du secteur privé à poste comparable (jouer sur le montant du complément indemnitaire annuel).

Au vu des missions spécifiques des corps d'inspection et grands corps d'État (Inspection générale des finances, inspection générale des affaires sociales, Cour des comptes,



Conseil d'État, Inspection générale de l'Administration), il ne nous semble pas pertinent de remettre en question leur statut particulier. En revanche, nous rappelons notre proposition de fusionner les corps d'inspection (IGF, IGAS, IGA) en un Comité national d'audit chargé d'effectuer des missions d'inspection, d'audit financier et organisationnel et de participer à la réforme de l'État et à la modernisation de l'action publique.

## Étape 4 : augmenter le temps de travail et lutter contre l'absentéisme

### Le temps de travail

Le secteur privé travaille plus que le secteur public : de 37 heures hebdomadaires en moyenne dans le public contre 38,5 dans le secteur privé (Eurostat). Annuellement, c'est une cinquantaine d'heures de travail par an de plus qui sont effectuées par les salariés dans le secteur privé. Paradoxalement, les heures supplémentaires sont très utilisées dans le public. Ainsi, nous aboutissons au paradoxe d'un

temps de travail plus faible, mais d'un nombre d'heures supplémentaires pratiquement aussi important que dans le secteur privé (en ne prenant en compte que les personnels à temps plein) : 7 heures par trimestre pour le secteur public contre 9 heures supplémentaires par trimestre dans le privé. Les agents concernés par les heures supplémentaires (le plus souvent des enseignants) gagnent en moyenne 2 260 euros supplémentaires par an.

#### Proposition 14 : temps de travail dans la fonction publique, libérer les organisations

La Fondation iFRAP propose de pouvoir aménager le temps de travail rehaussé à 1 750 heures annuelles de base légale par filière d'emplois pour rester au plus près des réalités et des besoins des différents services, tout en respectant les spécificités de l'action de certains métiers de la fonction publique.

### L'absentéisme

- 24,5 jours par an et par agent dans les communes ;
- 19 jours par an et par agent dans les départements ;
- 27,7 jours par an et par agent dans les conseils régionaux ;
- 16,7 jours par an et par salarié dans le privé (selon les données d'Alma consulting).

Il existe une forte différence entre les agents titulaires et les contractuels vis-à-vis de l'absentéisme. La direction générale des collectivités locales (DGCL) dénombre en effet, sur l'ensemble des agents locaux, 23,8 jours d'absence pour raison de santé par an et par agent pour les titulaires et seulement 9,9 jours pour les contractuels<sup>11</sup>. Pour les régions, les chiffres

sont encore plus impressionnants : 32,2 journées d'absence pour les titulaires, contre seulement 7,8 pour les contractuels. L'absentéisme explose d'ailleurs depuis 2007 avec une hausse de 11,7 jours d'absence entre 2007 et 2011. Il est évident pour nous qu'un lien existe entre la protection qu'offrent le statut et le nombre de jours d'absence, sinon comment expliquer un tel écart entre titulaires et contractuels, à moins d'envisager une hypothétique résistance naturelle des contractuels à la maladie ? La DGCL note d'ailleurs une corrélation intéressante entre taille de la collectivité et absentéisme pour raison de santé : 14,7 jours pour les titulaires dans les communes de moins de 1 000 habitants et 28,9 jours pour ceux des communes de plus de 100 000 habitants.

■ 11 Source : Synthèse nationale des rapports au CTP sur l'état au 31 décembre 2011 des collectivités territoriales, CNFPT/DGCL.

**Proposition 15 : instaurer trois jours de carence pour les fonctionnaires**

Les agents non-régaliens étant désormais recrutés sur un contrat privé, la règle des trois jours de carences s'appliquera à eux, comme cela devrait être le cas dans l'ensemble des branches du secteur privé. Pour les fonctionnaires, nous proposons d'instaurer trois jours de carence en cas d'arrêt maladie, en appliquant une règle tirée de la convention collective du secteur bancaire : six jours de carence maximum par an seraient indemnisés au plafond de la Sécurité sociale. C'est une mesure juste, mais surtout efficace pour lutter contre l'absentéisme et les arrêts maladie de confort. Une étude réalisée par Sofaxis en 2013 donnait en effet les chiffres suivant : - 43 % d'arrêt maladie d'une journée dans la FPT et - 40 % dans la FPH en 2012, après la mise en place du jour de carence. Selon nos estimations, la lutte contre l'absentéisme permettra une économie de près de 2,5 milliards d'euros par an. Cette mesure peut passer par une simple disposition en loi de finances.

## Conclusion

### *Récapitulatif des 15 propositions de la Fondation iFRAP :*

- | Geler les embauches pendant cinq ans ;
- | Instaurer un plafond limitatif de masse salariale dans les collectivités territoriales ;
- | Embaucher sous contrat de droit privé les nouveaux entrants dans la fonction publique ;
- | Permettre à ceux qui veulent passer du statut au contrat de le faire ;
- | Créer une bourse locale de l'emploi public ;
- | Supprimer l'obligation de reclassement ;
- | Favoriser les départs volontaires ;
- | Perte automatique du statut de fonctionnaire en cas de mobilité vers un poste non-régalien pour une période supérieure à trois ans ;
- | Supprimer le détachement ;
- | Mettre fin au principe d'unicité de la fonction publique à trois composantes ;
- | Introduire une part de rémunération au mérite ;
- | Réduire le pouvoir devenu trop important des CAP ;
- | Redéfinir le droit de grève pour l'ensemble des agents publics ;
- | Temps de travail dans la fonction publique, libérer les organisations ;
- | Instaurer trois jours de carence pour les fonctionnaires.