

Sociologie de l'emploi public

AURÉLIE PEYRIN


Sociologie de l'emploi public

ARMAND COLIN

U Sociologie

Ouvrage sous la direction d'Anne-Marie Arborio et Olivier Martin

Mise en page : Belle Page
Illustration de couverture : © Fotolia

<p>Le pictogramme qui figure ci-contre mérite une explication. Son objet est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit, particulièrement dans le domaine de l'édition technique et universitaire, le développement massif du photocopillage.</p> <p>Le Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992 interdit en effet expressément la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit. Or, cette pratique s'est généralisée dans les établissements</p>		<p>d'enseignement supérieur, provoquant une baisse brutale des achats de livres et de revues, au point que la possibilité même pour les auteurs de créer des œuvres nouvelles et de les faire éditer correctement est aujourd'hui menacée.</p> <p>Nous rappelons donc que toute reproduction, partielle ou totale, de la présente publication est interdite sans autorisation de l'auteur, de son éditeur ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC, 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris).</p>
--	--	--

© Armand Colin, 2019

Armand Colin est une marque de
Dunod Éditeur 11 rue Paul Bert 92240 Malakoff

ISBN : 978-2-200-62113-1

www.armand-colin.com

Le Code de la propriété intellectuelle n'autorisant, aux termes de l'article L. 122-5, 2° et 3° a), d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite » (art. L. 122-4).

Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.

Introduction générale

Vifs et incessants, les débats politiques sur la fonction publique et les fonctionnaires se résument le plus souvent à une opposition entre deux positions : pour ou contre la diminution du nombre de fonctionnaires et la réforme de leur statut. Dans un contexte de crise des déficits publics, la fonction publique n'a pas vraiment eu bonne presse durant les quinze dernières années. Les majorités politiques successives ont, presque sans exception, poursuivi la diminution du nombre de fonctionnaires d'État amorcée en 2002, mais aussi la diversification et la transformation des relations d'emploi entre les agents publics et leurs employeurs. En quelques années, d'importantes mutations du système d'emploi public ont ainsi profondément transformé ce marché du travail, qui fait souvent l'objet de stéréotypes grossiers et de représentations erronées. La majorité des agents de l'État, des collectivités territoriales et des établissements publics hospitaliers ne sont par exemple plus recrutés avec le statut de fonctionnaire, mais en contrat à durée déterminée de droit public ; l'accès au statut de fonctionnaire se fait à un âge de plus en plus tardif, les contrats jouant de plus en plus souvent le rôle de période d'essai avant titularisation dans la fonction publique territoriale ; les effectifs des ministères et des collectivités publiques décroissent depuis des années au profit de ceux des établissements publics, qui offrent plus d'autonomie et de souplesse aux employeurs publics, et leur permettent notamment de s'affranchir des règles statutaires de la fonction publique. Loin de la caricature de l'emploi à vie, la fonction publique n'est pas un îlot préservé de la précarité.

Une approche sociologique de l'emploi public et des agents publics en France

Cet ouvrage propose d'éclairer l'ensemble de ces mutations en constituant l'emploi public comme objet sociologique. En France, la majeure partie des missions de service public sont prises en charge par des agents relevant du droit public et non du droit commun du travail. Parmi ces agents publics, environ les deux tiers sont des agents titulaires des trois fonctions publiques, qui bénéficient d'un régime d'emploi spécifique, dérogeant au droit commun : le statut général de la fonction publique. D'autres salariés chargés de la mise en œuvre des services publics dans les administrations publiques au sens large (agents des caisses de sécurité sociale), ou contribuant au service public dans des entreprises comme EDF ou la SNCF, bénéficient également de statuts particuliers. À l'inverse, on trouve aussi dans la fonction publique des agents de droit privé (en contrats aidés) et des agents relevant d'un régime d'emploi *ad hoc* (les contractuels de droit public). L'organisation du système d'emploi public et la répartition entre emplois statutaires et non statutaires, héritage d'une histoire et d'une culture administrative propres à la France, évoluent en permanence avec la conception du rôle de l'État et l'état des finances publiques (Bach et Bordogna, 2013 ; Gottschall *et al.*, 2015).

Nous avons choisi de centrer cet ouvrage sur l'emploi public au sens d'emploi dans la fonction publique pour plusieurs raisons. D'abord parce que les publications académiques comme celles de la statistique publique portent principalement sur ce champ, et qu'il est ainsi plus commode de raisonner sur une base commune, sans s'interdire d'élargir la focale lorsque c'est nécessaire. Ensuite parce que la fonction publique et les fonctionnaires constituent un pôle bien identifié de l'espace socio-professionnel, un pôle au cœur des représentations profanes du monde social en France (Hugrée et De Verdalle, 2015). Enfin, choisir une définition juridique de l'emploi public se justifie par l'attention portée, en sociologie de l'emploi, aux conditions d'emploi, c'est-à-dire aux façons d'être employé : c'est en effet parce que le régime statutaire déroge au droit commun du travail que l'emploi public est défini dans la littérature comme un continent isolé du marché du travail, et on verra que cette spécificité s'accompagne d'autres particularités des travailleurs, qu'il s'agisse de métiers, de conditions de travail ou de caractéristiques sociodémographiques.

Ce vaste continent isolé du marché du travail n'est pas inconnu des sciences sociales. D'une part, la profusion de monographies sur les groupes professionnels en charge du service public permet de dresser une cartographie sans cesse plus précise de cette nébuleuse aux identités et aux cultures professionnelles diverses, qu'on peut saisir par institutions (école, justice, police, hôpitaux...), par métiers (enseignants, magistrats, policiers, infirmières...) ou encore par groupes sociaux (hauts fonctionnaires, fonctionnaires intermédiaires, petits fonctionnaires)¹. Cette approche fragmentaire masque néanmoins la vue d'ensemble : par-delà toutes leurs différences, les agents publics partagent des conditions d'emploi spécifiques (Cartier *et al.*, 2010). D'autre part, un ensemble fécond de travaux français de sociologues, politistes ou historiens explore les recompositions de l'État, les transformations de l'organisation administrative et l'évolution des contours des services publics². Les enquêtes sur les effets des réformes des services publics et la diffusion de nouvelles normes et procédures inspirées par le nouveau management public s'intéressent toutefois au travail plus souvent qu'à l'emploi, et les réformes portant sur les conditions d'emploi ou les affectant indirectement sont généralement laissées dans l'ombre.

Parce que l'emploi public est au cœur des recompositions de l'action publique, des redéfinitions des frontières de l'État et de l'ensemble des systèmes professionnels en charge des services publics (Biland, 2012), son analyse doit se situer au carrefour de plusieurs champs des sciences sociales. Dans cet ouvrage, les apports de la sociologie du travail, des groupes professionnels, de l'action publique et des relations professionnelles, dialoguent de manière heuristique avec ceux du droit, de l'économie, de l'histoire et de la gestion. Pour autant, nous revendiquons ici un ancrage théorique principal : celui de la *sociologie de l'emploi*, qui s'intéresse précisément à la régulation des conditions d'emploi des travailleurs et aux rapports sociaux qu'elles ordonnent. L'emploi est un fait social, car le salaire et l'emploi sont régulés par des acteurs sociaux soumis à des contraintes économiques dans un cadre juridique (Decouflé et Maruani, 1987 ; Maruani et Reynaud, 2010). Ceci est d'autant plus vrai dans la

1. Voir par exemple les numéros spéciaux parus dans *Sociétés contemporaines* en 2005 (« Classes populaires et services publics »), en 2008 (« Se distinguer dans les métiers d'ordre »). On trouvera au fil de l'ouvrage de nombreuses références à ces travaux sociologiques.

2. Voir notamment les numéros spéciaux de *Sociétés contemporaines*, « Modernisation des entreprises publiques » en 2008, de *Sociologie du travail* « Comment se font les administrations : analyser des activités administratives constituantes » en 2010 et de la *Nouvelle revue du travail* « Travail et organisation dans le secteur public : la fascination du privé ? » en 2013.

fonction publique que les prises de décision n'y sont pas conditionnées par les seuls mécanismes du marché, mais aussi par l'environnement politique (Parent *et al.*, 2003). Étudier l'emploi public dans cette perspective consiste à reconstituer les contours institutionnels et structurels de l'activité de production des services publics, en décrivant l'évolution du modèle des relations salariales et des formes d'organisation du travail dans la fonction publique. Précisément, étudier l'emploi public d'un point de vue sociologique nous invite à enquêter sur l'ensemble des modalités juridiques dans lesquelles s'exerce l'activité laborieuse, modalités qui recouvrent la totalité des droits, des protections et des obligations attachés au travail et inscrits dans les contrats, conventions collectives et statuts, mais aussi leurs conditions de mise en œuvre, usages et perceptions (Avril *et al.*, 2010). L'emploi est par ailleurs au cœur des rapports sociaux, car, outre le revenu qu'il apporte aux travailleurs, il leur confère une place dans la société. L'emploi est la traduction de l'activité laborieuse en termes de statuts sociaux et les formes d'emploi segmentent et hiérarchisent les statuts au travail (Maruani et Reynaud, 2010).

L'emploi public dans la structure sociale

Dans cet ouvrage, l'emploi public est défini comme un vaste ensemble rassemblant environ 5,48 millions de travailleurs dont les conditions d'emploi relèvent du droit public : fonctionnaires statutaires et agents publics contractuels employés par l'État et les collectivités publiques, ainsi que tous les établissements relevant du statut de la fonction publique d'État, de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière. Ensemble, ils représentent environ un cinquième de l'emploi total en France. En échange de garanties en matière de sécurité d'emploi et de déroulement de carrière, les fonctionnaires statutaires sont soumis à des obligations de service public, comme par exemple des astreintes et horaires décalés pour en assurer la continuité, mais aussi des droits d'expression réduits. Leurs conditions d'emploi et de rémunération sont fixées de manière centralisée et non négociables ; les salaires dépendent en particulier essentiellement de l'ancienneté dans le corps d'appartenance. La structure des salaires est en outre plus « plate » dans la fonction publique que dans le privé, c'est-à-dire qu'on y observe moins d'écart entre le bas et le haut de la hiérarchie des grades, le phénomène s'étant accru au fil des années. Le statut de la fonction publique se divise néanmoins en trois régimes d'emploi statutaires distincts, correspondant à

trois textes de loi votés à des moments différents, et dont les modalités d'organisation et de déroulement des carrières diffèrent sur certains points. Chaque fonction publique présente aussi une structure et une morphologie sociale spécifiques. Les missions particulières de chacune d'entre elles se déclinent en autant de corps et cadres d'emploi, qui rassemblent de nombreux métiers correspondant à des cultures professionnelles différentes. Au sein même de chaque fonction publique, les profils et les missions des agents diffèrent par ailleurs selon leur position dans la hiérarchie des qualifications.

On peut classer les 5,48 millions agents de la fonction publique en cinq familles correspondant aux missions emblématiques du service public : santé et soin (949 000), enseignement (857 000) et sécurité (497 300), mais aussi technique (949 000) et administration (832 300). Chacune de ces familles est, dans l'ensemble, plus particulièrement associée à l'une des trois fonctions publiques¹. La majorité des 2 426 692 agents de la fonction publique d'État est ainsi composée d'enseignants (en majorité des femmes, en catégorie A, catégorie statutaire la plus élevée), auxquels s'ajoutent des administratifs, mais aussi des policiers, gendarmes et militaires (en majorité des hommes, plus jeunes que la moyenne, en catégories B et C). La plupart des 1 885 820 agents de la fonction publique territoriale sont quant à eux des agents de catégorie C, occupant des fonctions techniques (en majorité des hommes) ou administratives (en majorité des femmes). Dans la fonction publique hospitalière, la majorité des 1 167 690 agents sont des femmes, exerçant des fonctions de soignantes.

Entrer dans la fonction publique, c'est ainsi entrer dans un univers de règles propre à chaque ministère ou chaque collectivité, et propre à chaque corps à l'intérieur des ministères ou à chaque cadre d'emploi dans les collectivités territoriales. Cet univers est un cadre propice à des identités professionnelles fortes, associées à des valeurs et opinions sociopolitiques caractéristiques, ainsi qu'à une transmission statutaire entre parents et enfants plus élevée que dans le secteur privé. Être enfant de fonctionnaire augmente considérablement les chances de réussir les concours, tout comme le fait de posséder les mêmes caractéristiques que les fonctionnaires déjà en poste : être diplômé de l'enseignement

1. Ces cinq familles élaborées à partir des tableaux présentés dans le Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2017 (effectifs au 31 décembre 2015) rassemblent 83 % de l'ensemble des agents des trois fonctions publiques, emplois aidés compris. Elles sont présentées plus en détail dans le chapitre 3, p. 65.

supérieur plutôt que non-bachelier, être français descendant de parents eux-mêmes français plutôt que descendant d'immigrés, être une femme plutôt qu'un homme. La fonction publique statutaire constitue un monde clos sur lui-même, affichant une forte reproduction d'une génération à l'autre, et n'accueillant pas toute la diversité de la société française. Posée frontalement dans d'autres pays, la question d'une fonction publique représentative de la population est encore timidement abordée en France, où le principe du concours est censé garantir l'égal accès de tous les citoyens aux fonctions publiques. Or, un ensemble de travaux récents montre que ce mode de recrutement ne garantit pas contre le risque discriminatoire – d'autant que le recrutement par concours ne concerne qu'une minorité des recrutements chaque année, et dans une proportion en baisse constante.

Quels enjeux pour l'emploi public au XXI^e siècle ?

Dans un contexte de contrainte budgétaire croissante et un climat de remise en cause de la fonction publique communs aux autres pays européens, l'emploi public français a connu de nombreux bouleversements en moins de deux décennies, que ce soit en termes d'évolutions démographiques ou de changements du système d'emploi. Alors que la croissance de l'emploi public était très forte depuis la Deuxième Guerre mondiale, les recrutements et les effectifs ont très fortement diminué à partir de 2002 dans la fonction publique d'État (la tendance s'est inversée depuis 2014, mais on ignore si ce retournement sera durable), et les effectifs territoriaux et hospitaliers n'augmentent plus depuis quelques années. Les effectifs de l'État ont particulièrement baissé entre 2002 et 2013 alors que se succédaient des réformes variées, visant parfois explicitement à diminuer les effectifs pour faire baisser le coût de fonctionnement de l'État, mais cherchant dans l'ensemble surtout à transformer les modalités de délivrance des services publics. L'idée directrice est simple : l'État stratège pilote les politiques publiques dont il confie l'exécution à des opérateurs de nature variée : collectivités publiques (décentralisation territoriale), opérateurs (décentralisation fonctionnelle et « agencification »), associations et entreprises privées (délégation de service public et sous-traitance)... Des réformes d'inspiration gestionnaire ont par ailleurs transformé les dispositifs de contrôle du travail pour mettre en place une

gestion par les objectifs (normalisation, programmation, référentiels). Le travail des agents publics est de plus en plus contrôlé au moyen d'indicateurs de productivité, d'efficacité, de qualité (Dubar *et al.*, 2015).

Ces transformations ne sont ni forcément nouvelles ni spécifiques à la France : le périmètre des services publics et les modalités de sa mise en œuvre résultent de choix politiques qui évoluent selon le contexte sociohistorique. La demande sociale de services publics dépend d'abord de l'évolution démographique de la population et de ses besoins en éducation, en santé, etc., mais aussi de la répartition de cette population sur le territoire, qui engendre des besoins en termes d'infrastructures et de services locaux. À chaque époque reviennent ainsi un choix en matière de périmètre des services publics (schématiquement, des missions plus ou moins étendues pour les collectivités publiques), mais aussi un choix en matière de modes de financement (direct ou indirect, par les usagers ou l'impôt) et de formes de gestion (régie directe par la puissance publique, concession à une entreprise publique, ou toute forme d'hybridation possible...). D'un pays à l'autre, et d'une époque à l'autre au sein d'un même pays, l'internalisation des emplois au sein d'une fonction publique au statut particulier est ainsi un choix parmi d'autres, dans un véritable *continuum* allant de prise en charge directe par les services de l'État ou des collectivités publiques (ministère de l'Éducation nationale, hôpitaux publics) à des formes d'externalisation associées à des modalités de financement et de contrôle plus ou moins étroites (délégation de service public ou marchés publics), en passant par des formes variées d'hybridation et de partenariat entre public et privé.

Les frontières de l'emploi public sont ainsi mouvantes et parfois poreuses. Quelques critères permettent néanmoins de les cerner : le périmètre de l'emploi public renvoie généralement à l'ensemble des missions de l'État (au-delà du caractère régalien au fil de l'extension de l'État providence), remplies par des travailleurs soumis à l'autorité de la loi, dont les salaires sont financés par l'impôt, dont certains sont protégés par un statut garantissant la pérennité de leur emploi et la possibilité d'une carrière (Guillemot et Peyrin, 2011). La part des agents de l'État et des collectivités publiques disposant d'un statut spécifique, dérogoratoire au droit commun, est éminemment variable d'un pays à l'autre, mais elle tend globalement à décliner dans le temps. Si les agents statutaires sont toujours majoritaires dans la fonction publique en France, ils sont désormais minoritaires parmi les recrutements : chaque année, environ la moitié des agents sont recrutés en contrat de droit public (presque tous

à durée déterminée), et un quart en contrat aidé. Ce renversement statistique illustre une véritable remise en cause de la norme d'emploi statutaire (Peyrin, 2019b), dont le lecteur comprendra les tenants et aboutissants à l'issue de cet ouvrage.

Objectifs et organisation du manuel

Ce manuel rassemble et ordonne un vaste ensemble de données et de résultats d'enquêtes. D'abord pour décrire les caractéristiques de la relation d'emploi entre les fonctionnaires et les employeurs publics, puis les spécificités du travail et les particularités de la morphologie sociale des agents publics. Ensuite pour mettre ce schéma d'ensemble en mouvement, en exposant la manière dont quinze années de réformes ont transformé les conditions d'emploi dans la fonction publique et bouleversé les modalités de mise en œuvre des services publics. Le plan du manuel suit ces deux grandes étapes, décomposées en six chapitres.

Avant toute chose, le premier chapitre dresse un état des lieux des sources statistiques disponibles, en précisant comment leurs conditions de production et de diffusion contribuent à façonner nos représentations de l'emploi public. L'exposé porte ensuite sur les éléments d'unité et de particularité qui font de la fonction publique un monde à part. Le deuxième chapitre décrit la genèse du système d'emploi statutaire et ses principes généraux de fonctionnement : organisation des carrières, système de rémunération et de relations professionnelles. Le troisième chapitre présente les caractéristiques spécifiques des agents publics au regard des salariés du privé : plus de femmes, plus de diplômés du supérieur, et surtout plus d'enfants d'agents publics. Parce que ces caractéristiques tendent à se renforcer dans le temps, la fonction publique peut apparaître comme un monde clos sur lui-même. Dans un deuxième temps, les mutations de la fonction publique sont abordées sous l'angle des réformes de l'État survenues en Europe depuis une trentaine d'années. Le quatrième chapitre aborde les rôles respectifs du nouveau management public et de la crise des déficits publics sur les transformations de l'organisation administrative en France. Le cinquième chapitre détaille les réformes portant spécifiquement sur les conditions d'emploi des agents publics, en distinguant les agents statutaires et les agents contractuels. La conclusion ouvre une discussion sur les outils d'analyse théorique de l'emploi public dans la littérature académique française, et défend un renversement de

paradigme : à trop considérer les spécificités du régime statutaire, la dualisation de l'emploi public est longtemps restée un impensé théorique. Pour mieux décrire les changements dans la fonction publique, les chercheurs en sciences sociales ont tout à gagner à s'approprier, discuter et enrichir les outils conceptuels initialement forgés pour l'analyse des secteurs marchands.

Certains lecteurs relèveront et regretteront sans doute les angles morts de cet ouvrage. Il a notamment fallu renoncer à citer la totalité des monographies consacrées aux institutions, métiers et groupes professionnels contribuant de près ou de loin au service public, tant les références sont abondantes. La question des identités spécifiques de ces agents du secteur public, et la manière dont celles-ci se transforment au fil des générations, nécessiteraient en soi un colloque ou un ouvrage collectif. La littérature sur l'emploi public présente par ailleurs de nombreux points aveugles, qui constituent autant d'avenues de recherche pour l'avenir. Rares sont encore les travaux statistiques qui décrivent les caractéristiques des employeurs publics, qu'ils soient nationaux, territoriaux ou hospitaliers. Exception faite des professions de la fonction publique d'État, des entreprises publiques et des établissements publics hospitaliers, bien connues des sociologues, peu d'enquêtes portent sur les pratiques de recrutement et de promotion des agents non statutaires, et on connaît également peu les carrières des agents titulaires et contractuels des collectivités territoriales. Alors qu'un projet de loi sur la réforme de la fonction publique est annoncé pour 2019, la sociologie de l'emploi public offre un champ d'investigation vaste et stimulant.

Comment compter et caractériser les agents publics ?

De combien de travailleurs parle-t-on quand on parle d'emploi public ? Tout dépend si l'on considère l'ensemble des travailleurs qui contribuent aux services publics, quel que soit leur régime d'emploi, ou si l'on s'intéresse aux seuls agents des trois fonctions publiques. Entre l'emploi du secteur public étendu, celui des administrations publiques et le périmètre restreint au droit public, le nombre de travailleurs concernés varie de plus d'un million en 2018. Dans le premier cas, on met en avant le rôle de l'État dans la gouvernance et le pilotage, dans le deuxième sur l'origine du financement des salaires, et dans le troisième sur le régime d'emploi, qui place certains salariés en dehors du champ d'application du droit commun du travail. Tracer les frontières statistiques de l'emploi public relève ainsi de l'accent mis sur le critère politique, économique ou juridique. Mais quelles sont les données statistiques disponibles pour mesurer l'emploi public ? Ce chapitre présente l'ensemble des sources de données, administratives et d'enquête, qui permettent aujourd'hui de compter et de caractériser les agents publics, avant d'aborder la manière dont la définition du champ de l'emploi public influe sur la mesure du phénomène étudié, en s'intéressant en particulier aux publications de la statistique publique. Il se termine par une mise en perspective des évolutions d'effectifs dans les trois fonctions publiques depuis les années 1980.

Grâce aux efforts combinés de l'INSEE et de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) depuis plus d'un demi-siècle, les données administratives couvrent de manière de plus