



Paul HERNU

Conseiller maître honoraire de la Cour des comptes,
Consultant en gestion et finances publiques

L'avenir du contrat dans la gestion des agents du service public

Mots-clés : gestion publique - fonction publique - statut - contrat - contractuels

Les rigidités et les protections statutaires de la fonction publique, qui peuvent apparaître inadaptées au contexte actuel, et l'influence du droit communautaire peuvent expliquer la croissance du nombre de contractuels. Il n'est toutefois pas certain qu'une extension de la place accordée au contrat par rapport au statut soit une garantie de meilleure efficacité.

A l'heure où le Gouvernement et beaucoup de gestionnaires publics mettent en avant les avantages de l'extension de la place du contrat dans la gestion des agents du service public, il convient de s'interroger sur les raisons qui poussent à ce mouvement et d'en mesurer toutes les conséquences.

L'évolution du contexte socio-économique, financier et sociétal constitue une justification souvent mise en avant, mais cela ne doit pas s'opposer à un choix éclairé entre les deux modes principaux et alternatifs de gestion des agents du service public, le statut ou le contrat, que ce soit pour ceux qui servent au sein des administrations de l'État, du secteur public local ou du secteur hospitalier.

1 Un contexte économique, financier et sociétal qui conduit à s'interroger sur le mode de gestion des agents du service public

A. L'impératif de compétitivité économique induit par la mondialisation rend de plus en plus sensible l'écart du mode de gestion des agents du service public par rapport à celui des salariés du secteur privé

L'intensification de la mondialisation des échanges économiques accentue la concurrence internationale et l'impératif de compétitivité des entreprises qui y sont exposées. Ce contexte conduit à analyser les facteurs de la compétitivité-prix de

ces entreprises dont fait partie le coût relatif des services publics et celui de la charge fiscale qui leur est imposée par rapport à leurs concurrents pour les financer.

Dans cette analyse, la recherche d'un mode de gestion des agents du service public le plus efficace et le plus efficace possible, le plus à même de ne pas trop alourdir le coût des services publics, fait partie d'une démarche de préservation

de la compétitivité des entreprises exposées à la concurrence internationale.

La question se pose alors de savoir si les rigidités et les protections statutaires imputées au mode actuel de gestion des personnels dans le secteur abrité de la concurrence internationale que constituent les administrations publiques ne pénalisent pas la recherche de cet objectif et s'il ne faudrait pas lui préférer un mode de gestion plus souple et moins protecteur.

B. Un contexte de globalisation financière et d'évolution sociétale interroge aussi sur la nécessité d'une adaptation du mode de gestion des agents du service public

En plus de l'impératif économique commandé par la compétitivité des entreprises exposées à la concurrence internationale, le contexte de globalisation financière contraignant les pays de la zone euro à maîtriser leur déficit de finances publiques et à limiter le poids de leurs dépenses publiques, impose aussi de maîtriser le coût des services

publics et d'assurer une gestion des agents du service public la moins onéreuse possible. À travers cet impératif financier se manifeste un premier niveau d'impératif sociétal : garantir la solidarité entre générations en évitant entre elles un transfert de dette publique excessif et non justifié par un transfert d'actifs équivalents.

Cet impératif sociétal revêt aussi un aspect moral ou d'équité. Les effets de la concurrence économique internationale, qui s'exercent, directement sur le mode de gestion du personnel des entreprises exposées au marché mondial, ou indirectement sur celui des entreprises non exposées à cette concurrence par l'effet dépressif qu'elle fait peser sur la demande intérieure, rendent de moins en moins compréhensible et supportable, pour tous ceux qui sont confrontés aux incertitudes et aux aléas de la compétition économique, un mode de gestion des agents du service public qui leur offre, par un cadre de gestion statutaire, un niveau de protection immuable.

2 Une organisation ancienne de la gestion des agents du service public influencée par le droit communautaire du service public, qui a contribué en France, au sein de ce dernier, à la croissance de la place des agents contractuels

A. Une assise ancienne du droit relatif à l'organisation du service public et des agents du service public en France

Dans les années 1920-1930, les principes d'organisation applicables à l'ensemble des services publics ont été théorisés et systématisés sous l'égide du professeur Rolland et désignés, pour cette raison, sous l'appellation de « lois de Rolland ».

Ces principes sont au nombre de quatre : continuité, mutabilité, égalité et neutralité.

En application du principe de continuité, un service public doit fonctionner de manière continue et régulière car il répond à un besoin essentiel qui doit être satisfait en permanence. Dans certaines circonstances, il peut entrer en contradiction avec le droit de grève, autre principe de valeur constitutionnelle, ce qui entraîne parfois des controverses autour de la notion de service minimum et de son application.

Le principe de mutabilité ou d'adaptabilité du service public garantit son adaptation à l'évolution des besoins d'intérêt général auxquels il doit satisfaire. Cette condition justifie les transformations nécessaires des services publics qui doivent

s'adapter, tant aux progrès des techniques, qu'à l'évolution de la demande sociale. Si les usagers du service n'ont aucun droit acquis à son maintien, ni à sa modification, dès lors que la nécessité du service n'existe plus, les personnels ne peuvent non plus s'opposer, au nom de droits acquis, à la transformation du service.

Le principe d'égalité implique que les personnes se trouvant dans une situation identique à l'égard du service public doivent pouvoir bénéficier des mêmes règles de gestion de ce service. Ce principe est à relier au principe d'égalité des citoyens devant les charges publiques et, plus largement, au principe d'égalité devant la loi qui figure aux articles 1^{er} et 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. De ce principe découle la péréquation qui peut imposer qu'une partie du service la moins rentable soit financée par une partie la plus rentable. Le principe d'égalité n'interdit pas les différences de traitement justifiées, soit par une nécessité d'intérêt général, soit par une différence de situation des usagers devant le service public.

Enfin, en application du principe de neutralité, le service public doit être guidé par l'intérêt général,

sans être influencé par les intérêts particuliers. La neutralité s'impose à l'administration comme à ses agents. Ces derniers doivent ainsi faire preuve de réserve, de discrétion professionnelle et d'impartialité, dans leur comportement, leur expression et leurs décisions. Le principe de neutralité peut aussi fonder le droit de l'égal accès aux emplois publics revendiqué par le citoyen ou l'administré. Par ailleurs, au principe de neutralité peut être rattaché une de ses expressions, le principe de laïcité, mentionné à l'article 1^{er} de la Constitution de 1958, qui impose aux agents du service public l'obligation de ne pas faire état de leur croyance religieuse pendant l'exercice de leur mission.

Dans le cadre d'application de ces principes fondamentaux d'organisation du service public en France a été érigé, à partir du milieu du 20^e siècle, un droit régissant la gestion de ses agents qui privilégie une organisation statutaire afin d'en garantir la mise en œuvre.

Ainsi, après le premier statut général des fonctionnaires érigé par la loi du 14 septembre 1941 sous le Gouvernement de Vichy, la loi du 19 octobre 1946 faisant partie des réformes qui ont consolidé le mouvement de libération de la France, a instauré le premier statut général républicain des fonctionnaires. Ce dernier a ensuite été remplacé par l'ordonnance du 4 février 1959 pour tirer les conséquences de la nouvelle répartition entre le domaine de la loi et du règlement établie par la Constitution de 1958.

Puis, quatre nouveaux textes ont redéfini le statut des fonctionnaires. D'abord la loi du 13 juillet 1983 relative aux droits et obligations des fonctionnaires a érigé un nouveau et dernier statut général, à ce jour applicable à l'ensemble des agents des trois versants de la fonction publique. Ce statut général a été décliné sous la forme de trois lois régissant chacune un des trois versants : la loi du 11 janvier 1984 a fixé les règles applicables aux fonctionnaires et aux agents contractuels de la fonction publique de l'État, puis la loi du 26 janvier 1984 l'a fait pour ceux de la fonction publique territoriale et la loi du 9 janvier 1986 pour ceux de la fonction publique hospitalière.

Il est à relever que chacun de ces trois derniers textes traite de la gestion, à la fois, des agents statutaires et des agents contractuels. À cet effet, chacun renvoie à des décrets pour régler le détail de son application aux deux catégories d'agents. Ainsi, s'agissant des contractuels, un décret du 17 janvier 1986 règle les conditions de leur recrutement, de leur emploi, de leur gestion, de leur mobilité et de leur rémunération au sein de la fonction publique de l'État, un décret du 15 février 1988 a trait aux mêmes conditions pour les contractuels de la fonction publique territoriale et un décret du

6 février 1991 règle celles applicables aux contractuels de la fonction publique hospitalière.

B. L'influence du droit communautaire du service public sur l'organisation de la gestion des agents publics en France

En application de l'article 26 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le marché intérieur, constitué par l'ensemble des marchés nationaux des États membres, comporte un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux doit être assurée.

L'article 101 de ce Traité déclare incompatibles avec les règles du marché intérieur tous accords entre entreprises et toutes pratiques concertées qui ont pour objet ou pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence sur ce marché, ce que l'on désigne souvent par l'expression de « concurrence libre et non faussée ».

Plus spécialement, l'article 106 s'adresse aux entreprises publiques auxquelles sont accordés des droits spéciaux ou exclusifs et pour lesquelles les États membres ne peuvent édicter aucune mesure contraire au principe de concurrence libre et non faussée. Ces entreprises, dès lors qu'elles sont chargées de la gestion d'un service d'intérêt économique général (SIEG), sont soumises à ce type de concurrence, dans la limite où l'application de celle-ci ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait à leur mission particulière de service public qui leur est impartie.

À ce premier type de service public dit « SIEG », la jurisprudence communautaire portant sur le service public, ou plus exactement sur la notion plus large de service d'intérêt général, a adjoint un autre type de service dit « service non économique d'intérêt général » ou « SNEIG », dont la gestion n'est pas soumise au principe de concurrence libre et non faussée. Fondé sur une logique de solidarité et de redistribution, ce type de service a été identifié pour la première fois dans le droit européen par la directive « services » qui l'a exclu des services publics soumis aux règles européennes de la concurrence.

Les deux catégories de service public ainsi définies en droit communautaire ne se superposent pas aux deux catégories traditionnellement définies en droit français, respectivement, celle de service public à caractère industriel et commercial et celle de service public à caractère administratif, puisqu'aussi bien l'un que l'autre peuvent être assurés dans un cadre concurrentiel, même si la gestion du second peut, dans certains cas, échapper au principe de concurrence libre et non faussée, ou à certaines limites imposées par ce principe, notamment du point de vue de l'aide financière apportée par les États membres.

Pour définir le champ d'application du principe de concurrence libre et non faussée, les deux catégories de service public, ou de service d'intérêt général, retenues en droit communautaire, prévalent donc sur celles définies en droit français et cette prévalence a conduit à une extension du champ des services publics intégrés au secteur concurrentiel par un élargissement de leur classement dans la catégorie des SIEG et, en contrepartie, par une restriction du champ de ceux classés en SNEIG dans le secteur non concurrentiel.

L'extension du champ des services publics soumis aux règles européennes de la concurrence a impacté le cadre de gestion des entreprises chargées d'une mission de service public dans les secteurs de l'énergie, de l'eau, de la poste, des télécommunications et des transports, dont le caractère monopolistique a été progressivement remis en cause ces dernières années pour satisfaire aux directives de l'Union européenne.

Cet impact s'est illustré par une poussée du mouvement d'externalisation de la gestion du service public opéré sous la forme de la délégation de service public, qui s'est développée, tant au niveau national, qu'au niveau local. Ce mouvement, souvent qualifié de « privatisation » de la gestion du service public, même si des entreprises de statut privé n'ont pas l'exclusivité de cette gestion, a été à l'origine d'une première catégorie, en nombre croissant, d'agents du service public agissant dans un cadre contractuel de droit privé, au sein d'entreprises du secteur concurrentiel relevant du SIEG au sens du droit communautaire.

Une deuxième catégorie d'agents du service public en France, en nombre important, œuvrant dans un cadre contractuel de droit privé, est constituée par les agents des caisses ou des unions de sécurité sociale. Ces agents, relevant d'un service non économique d'intérêt général (SNEIG), sont, à l'exception des agents de direction des organismes centraux, gérés dans le cadre d'un régime relevant exclusivement de droit privé.

Enfin, une troisième catégorie d'agents du service public est régie dans un cadre contractuel au sein des administrations de l'État, des collectivités locales ou de leurs établissements publics à caractère administratif. Contrairement aux deux catégories précitées d'agents contractuels agissant sous contrat de droit privé, cette troisième catégorie d'agents est placée sous le statut d'agents contractuels de droit public régi par les lois sur la fonction publique et leurs décrets subséquents.

C. La croissance de la place des agents contractuels au sein du service public en France

L'ouverture de plus en plus étendue du service public aux règles de la concurrence, relancée sous

l'influence du droit communautaire, ainsi qu'un mouvement régulier et récurrent d'augmentation de recrutement ou d'intégration d'agents contractuels au sein des administrations de l'État, des collectivités et de leurs établissements publics, ont fait croître de manière importante les effectifs d'agents contractuels dans l'ensemble des services publics en France.

Dans les trois versants de la fonction publique, cette croissance a fait passer leurs effectifs, de 2000 à 2016, de 689 841 à 966 571 agents contractuels de droit public, soit une augmentation de 3,3 points de leur pourcentage dans le total des effectifs des agents gérés dans ces trois versants. En 2016, les agents contractuels de droit public représentaient ainsi 17,6% de ce total, soit un agent sur six.

Au-delà de cette croissance des contractuels dans la fonction publique, on constate le même mouvement dans les autres catégories d'agents contractuels œuvrant dans les services publics, ce qui a conduit à augmenter l'importance des effectifs d'agents contractuels, non seulement dans la fonction publique, mais, de façon générale, dans l'ensemble de la population active. Les dernières données disponibles en la matière font ressortir les effectifs suivants :

- Contractuels de droit public dans les trois versants de la fonction publique : 966 571
- Contractuels de droit public dans les établissements publics nationaux : 53 365
- Contractuels de droit privé dans les organismes de sécurité sociale : 145 741
- Contractuels de droit privé dans les entreprises publiques sous contrôle de l'État : 791 000
- Contractuels de droit privé dans les entreprises locales délégataires de service public : 1 300 000.

Ces effectifs font ressortir un total de 3 256 677 agents contractuels œuvrant dans l'ensemble des services publics en France, soit sous statut public, soit sous un régime de droit privé. Ils représentent 12,3% du total des actifs salariés et non salariés, soit un sur huit de ces actifs et 30% d'entre eux sont sous statut public, alors que 70% sont sous contrat de droit privé.

La croissance et l'importance de l'emploi contractuel dans les services publics, sous les deux formes précitées, favorisées, à la fois, par l'évolution du contexte économique, financier et sociétal et par l'influence du droit communautaire qui accompagne cette évolution, conduit à s'interroger sur l'intérêt d'accroître encore davantage la place du contrat dans les emplois offerts dans les services publics, en particulier dans ceux offerts sous statut public par les administrations et leurs établissements publics.

3 La nécessité d'un choix éclairé entre le statut et le contrat de droit public pour les agents œuvrant au sein des administrations publiques et de leurs établissements publics

L'air du temps incite à la mobilité et à l'adaptabilité dans un monde économique de plus en plus ouvert à la concurrence. Ce contexte répand l'idée selon laquelle plus de souplesse et de réactivité dans le mode de gestion des agents, en y étendant la place du contrat par rapport à celle du statut, serait facteur d'une plus grande efficacité et d'une plus grande efficacité du service public.

Il convient, toutefois, de ne pas céder à cette idée sans plus de réflexion et de comparaison, la plus objective possible, entre les avantages et les inconvénients présentés par les deux modes de gestion des agents du service public selon les différents critères qui les distinguent.

A. Le recrutement de l'agent du service public

L'article 3 de la loi du 13 juillet 1983 relatif au statut général des fonctionnaires dispose que les emplois civils permanents de l'État, des régions, des départements, des communes et de leurs établissements publics à caractère administratif sont occupés prioritairement par des fonctionnaires, à l'exception de ceux réservés aux magistrats de l'ordre judiciaire et aux fonctionnaires des assemblées parlementaires.

Mais, en complément à cette disposition générale, l'article 4 de la loi du 11 janvier 1984 sur la fonction publique de l'État, l'article 3-3 de la loi du 26 janvier 1984 sur la fonction publique territoriale et l'article 9 de la loi du 9 janvier 1986 sur la fonction publique hospitalière prévoient que des agents contractuels puissent être recrutés lorsqu'il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes ou, pour les emplois du niveau de la catégorie A, lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient.

Cet assouplissement du principe de recrutement prioritaire de fonctionnaires, pour assurer, dans certains cas, au moyen du recrutement d'agents contractuels, la meilleure adéquation possible de l'agent recruté à la nature des fonctions ou aux besoins des services à satisfaire, ouvre aux gestionnaires des trois versants de la fonction publique une latitude de recrutement déjà non négligeable.

Il est toutefois avancé qu'une plus large ouverture au recrutement par contrat leur laisserait encore plus de liberté et leur conférerait aussi plus de responsabilité dans le recrutement de collaborateurs de leur choix, en leur permettant ainsi de mieux

ajuster le profil et les compétences présumées des agents recrutés aux caractéristiques des postes à pourvoir au moyen d'une liberté plus réelle de choix entre l'agent contractuel et l'agent statutaire par la priorité accordée au recrutement de l'agent contractuel, ce qui reviendrait à inverser le principe actuel.

Outre la renonciation au principe du recrutement prioritaire de l'agent statutaire, ce type d'inversion contrarierait le principe du recrutement prioritaire par la voie du concours inscrit à l'article 16 de la loi du 13 juillet 1983 portant statut général des fonctionnaires, qui assure l'impartialité du recrutement et la garantie d'un niveau de connaissances et de certaines compétences.

Or, la liberté de recrutement par la voie du contrat n'offrirait pas ce type de garanties. Elle ne préserverait pas du clientélisme ou du favoritisme et le recrutement, sur la base d'un diplôme scolaire ou universitaire, ou d'une expérience professionnelle acquise hors de la fonction publique, même après une période d'essai, ne garantirait pas, à elle seule, la meilleure adaptation possible à l'exercice d'une mission de service public.

B. L'exercice de la mission de service public

Par rapport aux salariés de droit privé, le fonctionnaire bénéficie de droits et de protections spécifiques en contrepartie d'obligations tout aussi spécifiques.

Ainsi, son opinion ou ses croyances religieuses ne peuvent être prises en compte dans son recrutement et son évolution de carrière. Il bénéficie aussi d'une protection personnelle particulière contre la diffamation et, sur le plan pénal, sa responsabilité ne peut être engagée pour une faute en lien avec l'exécution de son service.

Les obligations auxquelles il doit se soumettre assurent la neutralité, le respect du principe de laïcité et l'impartialité dans l'exécution du service. Il doit aussi respecter l'obligation de secret et de discrétion professionnels pour ne pas contrarier le bon fonctionnement de son administration.

Ces droits et ces obligations bénéficient et s'imposent également à l'agent contractuel de droit public, mais les conditions d'avancement dans la carrière et de progression de la rémunération avec l'ancienneté ne peuvent s'appliquer de la même façon qu'au fonctionnaire bénéficiant, au sein de son statut particulier, de règles lui

garantissant une progression de carrière et de rémunération en contrepartie du service rendu.

On peut certes relever que les agents sous contrat à durée déterminée peuvent bénéficier d'un contrat à durée indéterminée après six années de service public accomplies dans des fonctions relevant de la même catégorie hiérarchique et que, dans ce cas, l'évaluation du service rendu peut leur permettre de prétendre à une promotion. Cependant, cette promotion reste soumise à la seule appréciation de l'évaluateur, alors qu'en cas de refus d'avancement de grade, ou d'évaluation défavorable, l'agent titulaire dispose d'une possibilité de saisine pour avis d'une commission administrative paritaire composée de représentants du personnel. De ce point de vue, le régime contractuel situe l'agent dans une position de plus forte dépendance par rapport à l'employeur, ce qui peut inhiber le déploiement de ses compétences par crainte, à tort ou à raison, de ne pas répondre aux souhaits de sa hiérarchie.

C. La mobilité de l'agent du service public

A priori, le cadre contractuel de gestion des agents semblerait offrir plus de souplesse dans leur mobilité, qu'il s'agisse de la mobilité interne au sein de leur administration ou entre versants de la fonction publique, ou qu'il s'agisse de la mobilité externe entre emploi dans la fonction publique et emploi dans le secteur privé.

À cet égard, la possibilité de changer de cadre professionnel en facilitant les reconversions du public vers le privé ou, à l'inverse, du privé vers le public, peut utilement aider les agents à trouver un nouvel élan dans leur parcours professionnel. Mais, dans le cas de l'agent contractuel sous contrat à durée indéterminée, il n'est pas assuré que ce type de mobilité externe soit plus facile et moins coûteux à mettre en œuvre que dans le cas d'un agent sous statut.

D. La rémunération de l'agent du service public

Comme le précise la Direction générale de l'administration et de la fonction publique, aucun texte de portée générale applicable aux agents contractuels de l'État et, par application du principe de parité, à ceux des deux autres versants de la fonction publique, ne précise les conditions de leur rémunération. Ces dernières sont donc fixées contractuellement.

Il ressort de la jurisprudence administrative que cette rémunération doit être fixée par référence à celle que percevrait un fonctionnaire qui assurerait les mêmes fonctions à niveaux de qualification et d'expérience professionnelle équivalents.

Les conditions de rémunération étant fixées contractuellement, les administrations disposent donc, dans la limite des crédits prévus à cet effet,

d'une grande latitude pour fixer ou non, la rémunération des agents contractuels par référence à la grille de rémunération des fonctionnaires assurant des fonctions homologues.

Dans ce cadre, aucune prime, ni aucune indemnité n'est obligatoire, mais la rémunération peut être déterminée en tenant compte du régime indemnitaire complémentaire du traitement principal du corps de fonctionnaires de référence.

Cette rémunération peut aussi s'affranchir de toute référence à un indice de la fonction publique et aux évolutions des traitements des fonctionnaires et, au contraire, correspondre à un montant global et forfaitaire, ou encore être calculée sur la base d'un taux horaire ou d'une « vacation ».

S'agissant des agents contractuels recrutés pour une durée déterminée, leur rémunération ne peut être révisée qu'à l'occasion du renouvellement du contrat, sauf stipulation contractuelle expresse précisant les éventuelles conditions d'évolution de cette rémunération en cours de contrat. En aucun cas il n'est envisageable, pour ces agents, de prévoir une évolution de rémunération selon l'ancienneté à l'instar de ce que permettent les grilles indiciaires des fonctionnaires. Toutefois, les agents sous contrat à durée indéterminée peuvent bénéficier d'une revalorisation de leur rémunération tous les deux ou trois ans, notamment pour tenir compte des résultats de leur évaluation

Par ailleurs, certains établissements publics, autorisés à recruter des agents non titulaires en contrat à durée indéterminée, peuvent fixer, dans le cadre d'un règlement pris en accord avec les ministères chargés de la fonction publique et du budget, des dispositions en matière de rémunération et d'avancement qui constituent quasiment une carrière.

De manière générale, les administrations disposent ainsi d'une grande latitude, tant pour fixer le niveau de la rémunération des agents contractuels, que pour déterminer contractuellement la composition de cette rémunération entre, par exemple, une part fixe et une part variable. L'augmentation de la part variable pour récompenser la qualité du service rendu peut ainsi être recherchée.

Certes, une telle variabilité des composantes de la rémunération est applicable aux fonctionnaires à travers un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), mais cette application est soumise à un strict encadrement et à des limites précises qui ne s'imposent pas pour la rémunération de l'agent contractuel.

Cette souplesse du régime de rémunération de l'agent contractuel peut favoriser la reconnaissance pleine et entière de la qualité du service

rendu au sens où la perçoit l'évaluateur, mais elle peut aussi être source d'iniquité dans le cas d'absence ou d'insuffisance d'évaluation de l'agent, voire d'arbitraire débouchant sur le favoritisme ou, au contraire, sur la discrimination à son encontre.

E. La gestion des ressources humaines dans les administrations publiques et leurs établissements publics

Selon le deuxième baromètre des ressources humaines publié le 29 octobre 2018 par le Boston Consulting Group, 76% des agents publics seraient insatisfaits de la gestion des ressources humaines dans leur administration, en reprochant notamment à leur hiérarchie ou au service en charge de cette gestion un manque de reconnaissance de leur engagement dans le travail, ainsi qu'un manque d'anticipation et d'accompagnement dans leur évolution de carrière, alors que s'intensifient les restructurations, en particulier de l'administration territoriale de l'État et de l'administration des collectivités locales, ainsi que l'utilisation des nouvelles technologies du numérique.

Un autre baromètre, le neuvième baromètre du « bien-être au travail » publié par la Gazette des communes et la Mutuelle nationale territoriale, révèle, pour ce qui concerne les agents des collectivités locales, que 58% des agents sondés éprouvent une dégradation de leur niveau de bien-être au travail au cours de la dernière année écoulée.

Dans ce contexte, on pourrait penser que le cadre contractuel de gestion des agents pourrait permettre de répondre de façon plus dynamique à leurs attentes, tant par de plus grandes possibilités de reconnaissance de leur mérite, que par une plus grande souplesse dans la mobilisation des moyens nécessaires à leur adaptation qu'induisent les changements de fonctions ou de métiers commandés par les restructurations, ou par l'évolution des tâches et des « process » résultant de leur digitalisation.

Mais il faut bien reconnaître que le cadre de gestion statutaire offre déjà, en l'état, beaucoup de potentialités en la matière. Ainsi en est-il d'un recours plus significatif à la modulation, qu'il s'agisse de la partie variable des primes dans la gestion du régime indemnitaire, ou de l'avancement d'échelon ou de grade dans la gestion des carrières. De même, la gestion statutaire peut être dynamisée par la méthodologie de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences fondée sur le rapprochement entre les compétences disponibles et l'évolution prévisible des emplois et accompagnée par une planification des évolutions de carrières et des formations des agents.

En ce domaine, il est permis de penser que la dynamisation de la gestion des agents relèverait moins

du recours au cadre contractuel préféré au cadre statutaire, que d'un changement en profondeur de la culture et des compétences managériales des responsables de la gestion des ressources humaines.

* * *

Tout compte fait, il n'apparaît pas du tout certain que l'extension de la place accordée au contrat, par rapport à celle dévolue au statut, dans la gestion des agents du service public, contribue à améliorer les conditions de leur recrutement, de leur mobilité et de leur rémunération, à promouvoir un cadre plus dynamique et valorisant de leur gestion, ainsi qu'un meilleur équilibre de leurs droits et de leurs obligations dans l'exercice de leur mission de service public.

Dans ces différents domaines, l'état actuel des textes régissant la fonction publique, qu'il s'agisse des agents titulaires ou des agents contractuels, offre déjà de larges possibilités, tout en préservant un juste et nécessaire équilibre entre leurs droits et leurs obligations.

Il ne faudrait d'ailleurs pas que l'option en faveur d'une extension, voire d'une généralisation du cadre contractuel, soit exclusivement guidée par l'objectif de réduire la charge budgétaire représentée par la gestion des agents publics. En effet, l'efficacité du service public ne se mesure pas uniquement par son coût, mais aussi par la qualité de service ressentie par les usagers, ce qui suppose que soient préservés les critères de neutralité, d'impartialité, d'égalité, de continuité et d'accessibilité qui ont originellement défini le service public, lesquels reposent sur une gestion équitable et efficace des agents qui l'exercent.

Pour raccorder ces deux aspects, d'un côté la qualité du service public et la satisfaction des usagers, de l'autre le bien-être au travail des agents qui en ont la charge, il n'apparaît pas qu'il faille systématiquement privilégier le contrat par rapport au statut, mais plutôt réformer ce dernier en élargissant les possibilités mises à disposition des fonctionnaires, notamment en matière de mobilité, de formation et d'avancement.

En outre et peut-être surtout, il conviendrait de renforcer la culture et les compétences des managers et des gestionnaires de personnel, d'une part, dans l'animation de leurs équipes, l'accompagnement des agents dans l'évolution de leurs fonctions, de leur métier et leur souhait de mobilité, d'autre part, dans la bonne évaluation de leur mérite et de leurs résultats dans l'exécution du service public. ■