



COMMUNIQUÉ

Primorecrutement

En plus d'élargir les possibilités de recours aux contractuels dans le secteur public, le gouvernement souhaite, dans le cadre du projet de loi de réforme de la fonction publique, étendre le primorecrutement en CDI des agents de l'État. Une mesure qui doit encore faire ses preuves et que les ministères doivent s'approprier.

Se dirige-t-on vers une concurrence beaucoup plus forte entre les fonctionnaires titulaires et les contractuels ? Nichée au fin fond du volet "Contractuels" du projet de loi de réforme de la fonction publique, une disposition prévoit d'étendre sensiblement, dans la fonction publique d'État, la possibilité de recruter directement les agents contractuels en contrat à durée indéterminée (CDI). Introduite à titre expérimental par la loi dite Sauvadet de 2012, puis généralisée par la loi de 2016 relative aux droits et obligations des fonctionnaires, cette mesure d'élargissement "*favorisera le recrutement et la fidélisation de profils compétents et recherchés et permettra de faire face aux enjeux d'attractivité dans certains territoires ou pour certains métiers*", explique le gouvernement dans l'exposé des motifs de son projet de loi. Pour certains représentants du personnel, en revanche, il s'agit d'un dévoiement en bonne et due forme du statut et du recrutement titulaire. "*Le train de la dualisation de la fonction publique était en marche depuis la loi de 2012, elle se voit aujourd'hui accélérée*", explique Aurélie Peyrin, sociologue et maître de conférences à l'université d'Aix-Marseille.

Plus seulement la catégorie A

À l'heure actuelle, les administrations d'État étaient autorisées à recourir à ce primo-recrutement en CDI uniquement pour pourvoir des emplois permanents correspondant à des missions pour lesquelles il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes.

Désormais, explique le projet de loi, cette possibilité sera ouverte pour les agents contractuels recrutés sur les emplois "*lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient*". Et ce notamment lorsqu'il s'agit de fonctions nécessitant des compétences techniques spécialisées ou nouvelles et lorsque la procédure de recrutement d'un contractuel s'est révélée infructueuse. Les administrations pourront également recruter directement en CDI sur des emplois dont les fonctions ne nécessitent pas une formation statutaire obligatoire à l'entrée dans le métier, préalable à la titularisation de l'agent.

Pour rappel, jusqu'à ce jour, le recrutement de contractuels sur ce type d'emplois était ouvert uniquement aux agents de catégorie A. Une disposition sur laquelle le projet de loi de réforme de la fonction publique revient en élargissant ce recours à l'ensemble des catégories hiérarchiques

Règles de gestion en question

Si l'élargissement de ce primorecrutement en CDI constitue bien entendu un levier managérial de taille pour les employeurs publics et une condition *sine qua non* d'attractivité des cadres (du privé ou non), en compensant l'absence d'attractivité salariale, il faut encore que cette mesure fasse ses preuves. "*Avoir des outils, c'est une chose, les mettre en œuvre, c'est une autre paire de manches*", explique une cheville ouvrière de la réforme qui ne croit pas forcément à un "*grand soir*" en la matière. "*Tout dépend de la mise en œuvre qu'en feront les départements ministériels dans leurs pratiques de gestion*", ajoute-t-il.

Là comme dans d'autres domaines, il y aura *"la possibilité d'un côté et les règles de gestion que se donneront les ministères de l'autre, lesquelles ont pour effet systématique de faire perdre leur effet à de nombreuses mesures"*, abonde un observateur en pointant notamment les règles de gestion fixées après négociation avec les organisations syndicales, qui *"empêchent de fait tout recrutement de cette nature"*. *"Comme souvent en matière RH dans la fonction publique, ce n'est pas le soi-disant statut monolithique qui empêche la souplesse ou l'agilité, ce sont les règles que s'imposent les ministères qui freinent les évolutions"*, ajoute ce dernier.

Métiers en tension ou missions spécialisées

Un bilan de l'expérimentation de ce primorecrutement, daté d'octobre 2015, par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), fait en effet état d'une utilisation prudente et sélective de cette possibilité. Sur la base des résultats d'une enquête sur cette expérimentation réalisée en octobre 2014, la DGAFP indiquait notamment que la plupart des ministères n'avaient pas élaboré à cette date de doctrine pour la mise en œuvre de ce mécanisme, dont l'utilisation est restée exceptionnelle après un examen au cas par cas. Au total, à cette date, 300 recrutements étaient intervenus dans ce cadre, notamment pour des métiers en tension (médecins de prévention, ingénieurs de prévention, psychologues de la police nationale) ou sur des missions spécialisées telles que l'informatique.

Un autre facteur bloquant la survenue de tout "grand soir" en la matière est aussi mis en avant par les observateurs : le caractère non obligatoire de ce primorecrutement en CDI. Les administrations de l'État auront en effet toujours la possibilité de recruter en CDD puis, dans certains cas, de proposer un renouvellement en CDI aux contractuels recrutés sur les mêmes emplois qui sont aujourd'hui ouverts au primorecrutement.



RAPPEL : Que signifie "être contractuel" ?

La fonction publique recrute de plus en plus d'agents sous CDD ou CDI. En 2018, ces contractuels représentent 20% des 5,5 millions d'agents, selon l'Insee. Pendant longtemps, on les appelés "non titulaires". Ils n'avaient ni le statut de fonctionnaire, ni aucun autre statut particulier. Or, un statut de "contractuel de la fonction publique" prend corps.

On appelle "contractuel" de la fonction publique un agent recruté sous contrat de droit public par un employeur public : collectivités territoriales, hôpitaux publics et établissements médicosociaux publics, administrations de l'Etat et établissements publics nationaux.

Un certain nombre d'opérateurs de l'Etat, parmi lesquels les établissements publics industriels et commerciaux (EPIC), emploient, pour partie ou exclusivement, du personnel sous contrat de droit privé (soumis au code du travail). Par ailleurs, des établissements publics administratifs peuvent recourir à des contractuels pour occuper des emplois ou types d'emploi qui figurent sur une liste renouvelable tous les cinq ans par décret.

Contractuel : émergence d'un statut dans la fonction publique

Pendant longtemps, l'agent contractuel a été défini de manière négative, par ce qu'il n'était ou n'avait pas. Il est "non-titulaire" d'un statut, contrairement au fonctionnaire. Il n'est ni ouvrier de l'Etat, ni praticien hospitalier, ni assistant maternelle, ni bénéficiaire d'un emploi aidé (lequel relève du droit privé).

Pourquoi cette définition "par défaut" ? En raison du principe selon lequel la fonction publique n'emploie que des fonctionnaires. L'exception étant le recours à des agents contractuels pour un temps limité et dans des cas précis, définis par la loi. Le "non-titulaire" n'avait pas d'avenir, en cette qualité, dans la fonction publique. Il devait soit devenir un jour fonctionnaire, soit quitter la fonction publique.

Néanmoins, les contractuels sont peu à peu devenus une catégorie d'agents à part entière, coexistant avec les fonctionnaires mais soumis aux seules règles de leur contrat, déterminé librement par l'employeur public. Pour cette raison, on les a appelés et on les appelle encore parfois les "précaires" du secteur public.

Depuis quelques années, on assiste à un mouvement de "CDI-sation" des agents en CDD (loi Sauvadet de 2012) et à l'émergence d'un statut des agents contractuels.

A cet égard, la petite révolution sémantique opérée par le décret du 29 décembre 2015, portant diverses dispositions relatives aux agents contractuels de la fonction publique territoriale, marque un tournant. Dans ce texte, l'agent publics non fonctionnaire est appelés "contractuel". L'intitulé privatif "non-titulaires" disparaît.

Ce décret du 29 décembre apporte une série de modifications importantes :

- l'entretien professionnel concerne aussi, désormais, les agents contractuels recrutés sur emplois permanents par contrat à durée déterminée de plus d'un an et organiser cet entretien professionnel annuellement ;
- les conditions de recrutement des agents contractuels de nationalité étrangère sont précisées ;
- les mentions obligatoires devant figurer au contrat (motif précis du recrutement et de la catégorie hiérarchique dont relève l'emploi) sont précisées ;
- les durées de la période d'essai en fonction de la durée du contrat sont définies ;
- sont mises en cohérence les règles de calcul de l'ancienneté pour l'octroi de certains droits (droits à congés, à formation, à réévaluation de la rémunération, à l'accès aux concours internes, au versement de l'indemnité de licenciement) avec celles introduites par la loi du 12 mars 2012 dans la loi du 26 janvier 1984 pour la transformation des contrats à durée déterminée en contrats à durée indéterminée;
- l'autorité territoriale a l'obligation de délivrer en fin de contrat un certificat administratif attestant de la durée des services effectifs accomplie;
- les conditions de renouvellement des contrats, les obligations en matière de reclassement et les procédures de fin de contrat et de licenciement sont clarifiées.

Dans la fonction publique de l'Etat, un décret du 3 novembre 2014 qui consacre notamment une obligation de reclassement de l'agent en cas de licenciement est un autre avatar de cette "CDI-sation".

L'émergence d'un statut de contractuel suscite un débat au sein des syndicats de la fonction publique notamment. Pour certains, encadrer cette situation de contractuel revient à légitimer leur précarité, à introduire de la flexibilité dans l'emploi public. Une flexibilité qui devrait résulter de la mobilité des fonctionnaires, d'ailleurs encouragée par les gouvernements successifs depuis une dizaine d'années. Par conséquent, tout agent public contractuel devrait obtenir le statut de fonctionnaire, seul statut acceptable aux yeux de ces syndicats.

Selon d'autres syndicalistes, qui se disent pragmatiques, la réalité, c'est que la fonction publique ne peut pas se passer d'agents contractuels. Mieux vaut donc mieux encadrer la situation professionnelle de ces agents pour mieux les protéger.

Parmi les contractuels, on distingue plusieurs catégories d'agents, en fonction de :

1. la durée du contrat (CDD ou CDI),
2. la nature de l'emploi (emploi permanent à temps complet, ou non complet, contrat pour besoins occasionnels ou saisonniers),
3. le support juridique de l'engagement : contrat ou autre support législatif ou réglementaire.

Il existe des contractuels dans les trois fonctions publiques : celles de l'Etat, l'hospitalière et la territoriale, avec des spécificités pour chacune d'elles. Et ils sont de plus en plus nombreux. De 932 000 en 2013, les effectifs s'élèvent à 980 000 contractuels en 2018.

Mentions obligatoires du contrat de droit public

L'acte d'engagement est un contrat ou bien un arrêté. Ce document, qui matérialise le recrutement de l'agent contractuel, doit contenir ces mentions obligatoires :

1. le texte de loi en vertu duquel l'agent est recruté,
2. la définition du poste occupé,
3. la date de recrutement et la fin de l'engagement,
4. la durée de l'engagement,
5. les conditions de rémunération,
6. les conditions d'emploi, ainsi que les droits et obligations de l'agent.

Période d'essai de l'agent contractuel

Contrat ou arrêté, l'acte d'engagement prévoit le plus souvent une période d'essai. La durée de celle-ci dépend de celle de l'engagement et de la fonction publique à laquelle appartient l'employeur, Etat, hospitalière ou territoriale.

Renouvellement du contrat de l'agent

L'engagement (ou arrêté) ne peut être renouvelé que par décision écrite de l'administration. Les clauses de tacite reconduction sont illégales et ne confèrent en aucun cas une durée indéterminée au contrat. Quand le CDD est susceptible d'être reconduit, l'administration informe l'agent de son intention de le renouveler ou non.

La notification de la décision doit être précédée d'un entretien si le contrat est reconduit en CDI ou s'il est supérieur ou égal à trois ans. L'agent dispose de 8 jours pour faire connaître son acceptation. A défaut de réponse dans ce délai, il est présumé renoncer à son emploi et ne peut pas prétendre aux allocations chômage.

L'absence de décision de l'administration à l'issue d'un contrat à durée déterminée (CDD) donne naissance à un nouveau CDD d'une durée égale à celle du contrat initial ou d'une durée convenue entre les parties.

Cessation du contrat, licenciement...

Désormais, à l'expiration du contrat, l'employeur doit délivrer à l'agent un certificat attestant de la relation d'emploi achevée.

Le licenciement pour l'un des motifs prévus par l'article 39-3 du décret de 1988 n'est possible que si l'agent ne peut pas être reclassé. Ces motifs sont :

1. la disparition du besoin ou la suppression de l'emploi qui a justifié le recrutement de l'agent ;
2. la transformation du besoin ou de l'emploi qui a justifié le recrutement, lorsque l'adaptation de l'agent au nouveau besoin n'est pas possible ;
3. le recrutement d'un fonctionnaire lorsqu'il s'agit de pourvoir un emploi soumis à la règle énoncée à l'article 3 de la loi du 13 juillet 1983;
4. le refus par l'agent d'une modification d'un élément substantiel du contrat proposée dans les conditions prévus à l'article 39-4 ;
5. l'impossibilité de réemploi de l'agent, dans les conditions prévues à l'article 33, à l'issue d'un congé sans rémunération.

Le non-renouvellement d'un titre de séjour, la perte des droits civiques, l'interdiction d'exercer un emploi public entraînent de plein droit la cessation du contrat.

Pour **FO**, les récentes évolutions dans le monde du travail ont amené le mot « contractuel » à devenir quasiment synonyme de « précaire ». On est bien loin de l'idyllique société contractuelle, où le contrat règle tous les problèmes du meilleur des mondes. Aujourd'hui, le mot contractuel renvoie à des situations de contrat court, acceptées de bon ou de mauvais gré. Et il est en pleine expansion dans un monde qui lui semblait intrinsèquement étranger : la fonction publique.

On disait autrefois « non-titulaire », appellation remplacée par « contractuel », mot censé être plus positif. La « contractuelle », distributrice de PV, en devint alors l'un des plus médiatiques exemples. Ce sont d'ailleurs les femmes qui fournissent les plus gros bataillons de contractuels. De plus, 38 % des contractuels dans la fonction publique occupent des temps partiels. Et c'est au sein de la catégorie C, la moins élevée de la fonction publique, que l'on trouve le plus de contractuels...

FO revendique :

- L'application du statut général de la Fonction Publique et son article 3 qui précise qu'un emploi permanent est occupé par un fonctionnaire
- Un véritable plan de titularisation
- Une rémunération qui ne peut être inférieure aux grilles des titulaires
- La même rémunération pour l'agent contractuel que pour l'agent titulaire avec le même niveau de prime (ce que la réglementation permet !)

Paris, le 12 mars 2019