



COMMUNIQUÉ

Recrutement des contractuels chez nos voisins européens ?



+ Ce que l'on peut lire

L'Allemagne, l'Espagne, l'Irlande, l'Italie, le Royaume-Uni et la Suède emploient bien davantage de contractuels dans leur fonction publique que la France, analyse une étude gouvernementale produite dans le cadre de la négociation sociale. Des recrutements opérés massivement en CDI et, dans certains pays, par concours.

Du *benchmarking* pour tenter de convaincre ou, en tout cas, d'"orienter" le débat... Dans le cadre de la réunion de lancement des négociations avec les syndicats sur le renforcement du recours au contrat, le 15 mai, la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) a présenté un panorama sur la place et le recours à l'emploi contractuel dans 6 États membres de l'Union européenne : Allemagne, Espagne, Irlande, Italie, Royaume-Uni et Suède.

Premier enseignement, la France se distingue beaucoup de ses 6 voisins lorsque l'on observe le ratio fonctionnaires/contractuels en pourcentage. Avec un ratio de 78/22, la France est la championne des fonctionnaires face aux 6 autres pays : 53/47 en Espagne, 40/60 en Allemagne, 15/85 en Italie, 12/88 en Irlande, 8/92 au Royaume-Uni et carrément 1/99 en Suède.

"Lorsqu'on regarde la situation dans les pays européens, chez nos voisins, nous sommes un des derniers pays à avoir un régime de fonction publique aussi englobant, a commenté lors de la réunion le secrétaire d'État en charge de la fonction publique, Olivier Dussopt. Dans plusieurs pays, y compris dans des régimes dits de « fonction publique de carrière », la place du contrat est plus importante. Dans ces cas-là d'ailleurs, il est souvent fait recours au droit commun du travail, ce qui n'exclut pas le fait de soumettre les personnels contractuels à des règles spécifiques, négociées dans le cadre de conventions collectives propres au secteur public."

Le choix des métiers en question

Dans le détail, 5 des 6 pays sélectionnés par la DGAFP pour son étude ont fait le choix d'utiliser des contrats de droit privé souvent agrémentés de conventions collectives propres à l'administration, l'Espagne et le Royaume-Uni usant seulement du droit privé applicable dans les entreprises du secteur concurrentiel. L'Irlande, elle, a choisi le droit public, comme la France.

Le panorama tente aussi d'analyser un autre aspect de la question : le choix des secteurs ou des métiers à ouvrir aux contractuels et de ceux à conserver sous statut. Cette question sera la plus sensible parmi celles examinées dans le cadre de la réforme de l'État lancée par Emmanuel Macron. *"Les possibilités de recourir aux contrats seront largement étendues, notamment pour les métiers ne relevant pas d'une spécificité propre au service public"*, énonçait le compte rendu du comité interministériel à la transformation publique du 1^{er} février, qui a acté l'ouverture aux contractuels. Mais qu'entend-on par *"spécificité propre au service public"* ? Une question clé.



Élections professionnelles du 6 décembre 2018

Le syndicat LIBRE, INDÉPENDANT et REVENDICATIF

Fédération syndicaliste FO de la Défense des Industries de l'Armement et des Secteurs Assimilés
46 rue des Petites Ecuries – 75010 Paris – Tél. 01 42 46 00 05 – Fax 01 42 46 19 75
www.fodefense.com



En Allemagne, la délimitation est de plus en plus floue en pratique, relève l'étude la DGAFP. La police, les pompiers, le secteur pénitentiaire, l'administration fiscale et douanière emploient majoritairement des fonctionnaires tandis que la santé, le social et les professions techniques emploient davantage de contractuels, la situation apparaissant moins contrastée chez les enseignants. En Espagne, le statut de fonctionnaire est attribué aux personnels "exerçant des missions impliquant une participation directe ou indirecte dans l'exercice des pouvoirs publics ou dans la sauvegarde des intérêts généraux et des administrations publiques". Une définition pas hyper limpide. Les autres personnels sont contractuels.

En Italie, seuls les personnels du secteur régalien (militaires, policiers, magistrats, diplomates et membres du corps préfectoral) et les universitaires sont sous statut. Statut réservé aussi à une poignée d'agents au Royaume-Uni (personnels des ministères). En Suède, où les contractuels règnent en maîtres, seuls les magistrats, quelques corps diplomatiques et certains hauts fonctionnaires de police accèdent au statut.

Le contrat pas forcément antinomique avec le concours

Concernant la distinction CDD-CDI, nos voisins privilégient majoritairement le CDI, là où le CDD est largement la règle dans le secteur public français, le CDI constituant pour les syndicats un dévoiement du statut. Outre-Rhin, le principe est le recrutement en CDI, avec un fort encadrement du CDD. Tout comme en Irlande, pays qui n'a introduit le CDD qu'en 2015 pour des missions spécifiques. En Italie et au Royaume-Uni, le CDI est aussi la règle, les CDD restant très encadrés. En Suède, 75 % des contractuels sont en CDI.

Le tour d'horizon européen de la DGAFP est aussi intéressant en ce qu'il tend un peu à battre en brèche une idée communément répandue selon laquelle la fin du statut équivaut forcément à la fin du recrutement par concours. Avec, derrière, le spectre d'une embauche à la tête du client et des dérives de la politisation. Un argument syndical récurrent. L'étude montre au contraire que certains pays concilient le concours avec le contrat. Ainsi, parmi les 6 pays étudiés, l'Espagne, l'Irlande et l'Italie ont recours, dans certains cas, au concours pour embaucher leurs contractuels, et cela se fait même de façon majoritaire en Italie.

La mise en place de comités de sélection est aussi relevée, même s'il faut toujours rester prudent avec ce concept tant il peut recouvrir des réalités très diverses. L'Allemagne, l'Espagne et parfois le Royaume-Uni y ont recours. Outre-manche, l'embauche sur dossier reste majoritaire, tout comme en Suède. En France, pays très attaché historiquement et juridiquement au principe d'égal accès aux emplois publics, le mode de recrutement retenu par le pouvoir macronien sera à coup sûr un des éléments déterminants dans la négociation sociale sur les contractuels.

L'étude de la DGAFP fait aussi ressortir que, dans 5 des 6 pays étudiés, des accords collectifs fixent les modalités de recrutement et de gestion des contractuels. Des accords négociés dans 3 cas (Allemagne, Espagne et Irlande) par l'"administration en charge de la fonction publique", donc pas département par département mais bien à l'échelon interministériel, si on veut traduire... En Italie, c'est une organisation représentant l'État employeur qui négocie, tandis qu'au Royaume-Uni, les autorités sectorielles sont chargées de cette mission, l'équivalent de la DGAFP se limitant à la négociation des autres conditions de travail. Les accords sont juridiquement contraignants en Allemagne, en Irlande, en Italie et en Suède. En Espagne, ils ne le sont que pour les fonctionnaires et au Royaume-Uni, pour personne.



Que signifie "être contractuel" dans la fonction publique ?

La fonction publique emploie des fonctionnaires et des agents contractuels, recrutés sous CDD ou CDI. Pendant longtemps, ceux-ci étaient définis "par défaut". Ils étaient ceux qui n'avaient ni le statut de fonctionnaire ni aucun autre statut particulier. Or, depuis quelques années, on assiste à l'émergence d'un statut de "contractuel de la fonction publique".

On appelle "contractuel" un agent recruté sous contrat de droit public par un employeur public ; en règle générale, les établissements publics industriels et commerciaux (EPIC) et opérateurs de l'Etat

recrutent leurs salariés sous contrat de droit privé, soumis, donc, au code du travail (fiche technique à venir) : collectivités territoriales, hôpitaux publics et établissements médico-sociaux publics, administrations de l'Etat et établissements publics nationaux.

Contractuel : émergence d'un statut dans la fonction publique

Pendant longtemps, on a défini l'agent contractuel de manière négative, par ce qu'il n'est pas ou n'a 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" ? Parce qu'il existe un principe selon lequel la fonction publique n'emploie que des fonctionnaires. L'exception est le recrutement d'agents contractuels pour un temps limité et dans des cas précis. Ces non-titulaires avaient vocation à devenir fonctionnaires ou à quitter la fonction publique. Mais, progressivement, les contractuels sont 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 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 un décret portant diverses dispositions relatives aux agents contractuels de la fonction publique, marque un tournant. Les agents publics non fonctionnaires sont désignés comme "contractuels", et non plus comme "non-titulaires" : ce terme officiel jusqu'alors en vigueur disparaît.

Ce décret apporte tout 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 accomplis ;
- 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 le dernier avatar en date de cette CDI-sation.

Cette évolution, l'émergence d'un statut de contractuel, suscite un débat au sein des syndicats de la fonction publique notamment.

Pour FO, 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. Par conséquent, de ce point de vue, tout agent public contractuel devrait obtenir le statut de fonctionnaire, qui est le seul statut acceptable.

Selon d'autres OS, la réalité, aujourd'hui est que la fonction publique ne peut pas se passer d'agents contractuels, donc, mieux vaut encadrer leur situation pour 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 : celle de l'Etat, l'hospitalière et la territoriale, avec des spécificités pour chacune d'elles.

Mentions obligatoires du contrat

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 employeur.

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 au décret 86-83 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 prévues dans le décret ci-dessus ;

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.

Devenir fonctionnaire

Les employeurs publics font évoluer leurs règles et leurs pratiques pour améliorer les conditions d'emploi des agents contractuels. La loi Sauvadet (2012) favorise, sur la période 2013-2016, prolongée jusqu'en 2018 par loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, l'accès de ces agents au statut de fonctionnaire (titularisation), ainsi que la transformation des CDD en CDI.

Les modifications du décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels de l'Etat pris pour l'application de l'article 7 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat qui sont intervenues en 2014, sont explicitées par voie de circulaire afin de garantir la bonne application du texte aux agents contractuels de l'Etat.

Textes de référence relatifs aux contractuels des trois fonctions publiques :

Pour la FPE :

- Décret n°86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels de l'Etat.
- Décret n° 2014-1318 du 3 novembre 2014 modifiant le décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels de l'Etat pris pour l'application de l'article 7 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat.
- Décret n° 2014-364 du 21 mars 2014 modifiant le décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents non titulaires de l'Etat pris pour l'application de l'article 7 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat.
- Décret n° 2012-631 du 3 mai 2012 relatif aux conditions d'éligibilité des candidats aux recrutements réservés pour l'accès aux corps de fonctionnaires de l'Etat des catégories A, B et C et fixant les conditions générales d'organisation de ces recrutements en application de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique (FPE).

Pour la FPT :

- Décret n°88-145 du 15 février 1988 pris pour l'application de l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale.
- Décret n° 2015-1912 du 29 décembre 2015 portant diverses dispositions relatives aux agents contractuels de la fonction publique territoriale.
- Décret n° 2012-1293 du 22 novembre 2012 pris pour l'application du chapitre II du titre Ier de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique (FPT).

Pour la FPH :

- Décret n° 91-155 du 6 février 1991 relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels des établissements mentionnés à l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière.
- Décret n° 2015-1434 du 5 novembre 2015 portant diverses dispositions relatives aux agents non titulaires de la fonction publique hospitalière.
- Décret n° 2013-121 du 6 février 2013 pris pour l'application du chapitre III du titre Ier de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

Paris, le 22 mai 2018