

Orientations pour la sécurisation des parcours professionnels et l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique

(...)

1° volet

I Apporter une réponse immédiate aux situations de précarité rencontrées sur le terrain

Constat :

La loi du 26 juillet 2005 a introduit le contrat à durée indéterminée, aux côtés de l'emploi statutaire et du contrat à durée déterminée, permettant ainsi d'encadrer le renouvellement successif de contrats à durée déterminée pour pourvoir des besoins permanents des employeurs publics.

De même, la professionnalisation des concours internes, l'extension des mécanismes de RAEP et la généralisation du recrutement sans concours en catégorie C ont permis depuis 2007 d'améliorer l'accès des agents non titulaires à l'emploi titulaire.

L'ensemble de ces dispositifs ont sécurisé la situation d'un certain nombre d'agents recrutés sur des emplois permanents de l'administration, en leur offrant des perspectives d'évolution professionnelle dans la fonction publique.

Ces efforts doivent aujourd'hui être renforcés :

- d'une part, partant du constat selon lequel certains agents contractuels, recrutés sur des besoins permanents, exercent des fonctions normalement dévolues à des fonctionnaires, il convient de trouver la bonne articulation entre le CDI et l'emploi titulaire, en offrant aux agents non titulaires dotés d'une solide expérience professionnelle dans la fonction publique, des possibilités plus larges d'accès à l'emploi titulaire ;
- d'autre part, une réponse doit être apportée sans délai aux agents qui, du fait de l'imprécision du cadre juridique relatif au renouvellement des contrats ont été privés de la possibilité d'accéder au CDI, alors qu'ils cumulent une ancienneté importante de service public sur des emplois permanents de leur administration.

Les mesures qui suivent concernent :

- les agents recrutés pour pourvoir des emplois permanents en l'absence de corps ou de cadre d'emplois correspondant, ou en raison de la nature des fonctions ou du besoin du service, à l'exception de ceux qui sont recrutés sur des emplois qui, du fait de leurs caractéristiques particulières, sont soustraits par la loi à la règle de l'occupation par des fonctionnaires,
- les agents recrutés pour des besoins à temps non complet ou incomplet,
- ainsi que les agents recrutés pour des besoins temporaires, qu'il s'agisse d'un remplacement ou d'une vacance temporaire d'emploi ou d'un besoin occasionnel ou saisonnier dès lors qu'ils ont exercé leurs fonctions de manière durable auprès du même employeur.

1. Mettre en place pendant une période déterminée des dispositifs spécifiques d'accès à l'emploi titulaire pour favoriser l'accès des agents contractuels aux corps et cadres d'emplois des trois versants de la fonction publique.

Conformément à l'engagement pris par le président de la République, un dispositif d'accès à l'emploi titulaire sera mis en place pour favoriser l'accès à l'emploi titulaire des agents non titulaires.

Des concours professionnalisés seront spécialement ouverts au profit :

1° des agents non titulaires en CDI à la date de la publication de la loi ;

2° des agents non titulaires en CDD qui bénéficient, à la date de publication de la loi, de la transformation de leur contrat en CDI en application du dispositif prévu au 2. du présent volet ;

3° des agents non titulaires en CDD qui justifient d'une ancienneté de service d'au moins 6 années sur une période de référence de 8 années, au plus tard à la date du concours, sous réserve qu'elle soit acquise sur des emplois permanents auprès du même employeur stricto sensu que celui auprès duquel ils exercent leurs fonctions à la date de publication de la loi ;

Dans tous les cas, ces agents doivent à la date de publication de la loi être en fonctions ou en congés au sens des décrets précités du 17 janvier 1986, du 15 février 1988 et du 6 février 1991 et exercer leurs fonctions à temps complet.

Points à approfondir:

- la situation des agents recrutés sur des emplois permanents à temps incomplet ou non complet
- les conditions dans lesquelles les agents qui ne seraient plus en fonctions à la date de publication de la loi pourraient avoir accès au dispositif

Ces concours pourront être ouverts pendant trois années de référence dans la limite de quatre ans à compter de la publication de la loi. Il appartiendra aux employeurs publics de déterminer, en fonction de leur gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences et en concertation avec les partenaires sociaux au sein des comités techniques, les corps et cadres d'emplois concernés et le nombre des emplois offerts à ces modes de sélection spécifiques.

L'objectif est, en s'appuyant sur la RAEP, de tenir compte dans les épreuves de ces concours de l'expérience professionnelle acquise par les agents concernés. Pour cette même raison, la condition de diplôme ne sera pas exigée pour les concours mis en place dans ce cadre.

Les agents ne pourront se présenter à la sélection donnant accès à un corps ou cadre d'emplois que dans la mesure où ils auront exercé en tant qu'agent non titulaire des missions de niveau au moins équivalent à celles qui sont définies par le statut particulier du corps ou cadre d'emplois concerné.

Le cas échéant, d'autres modes de sélection pourront être mis en place au bénéfice de certaines catégories d'emploi ou pour tenir compte de l'ancienneté des agents, tels que :

- le recours aux dispositifs de droit commun (concours interne, tour extérieur, recrutement sur titres), notamment pour des contractuels de haut niveau satisfaisant aux critères précités, et dans des conditions qui restent à définir, de manière à préserver les voies de promotion interne des fonctionnaires ;
- l'ouverture d'examens professionnels spécifiques pour certains corps ou cadres d'emplois relevant des catégories B ou C

2. Transformer immédiatement en CDI les CDD des agents non titulaires présents sur emplois permanents depuis au moins 6 ans

Depuis l'adoption de la loi du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique, les agents non titulaires recrutés sur des emplois permanents peuvent bénéficier d'un CDI au terme d'une période continue d'emploi de six années.

L'exigence de continuité des contrats, notamment de similitude des fonctions exercées au titre des différents contrats, a pu empêcher certains agents ayant accompli des mobilités sur différents emplois permanents auprès d'un même employeur d'accéder à un CDI.

Au-delà, doit être prise en compte la situation des agents recrutés initialement pour des besoins temporaires (notamment des besoins occasionnels) et qui occupent en réalité des emplois permanents de la même administration, de la même collectivité ou du même établissement depuis plus de 6 ans.

Sans préjudice des dispositifs favorisant l'accès à l'emploi titulaire mentionnés au 1. du présent volet auxquels ces agents seront éligibles, seront transformés automatiquement en CDI, à la date de publication de la loi, les CDD de ces agents, dès lors qu'à cette date :

1° ils assurent des fonctions correspondant à un poste permanent

2° auprès du même département ministériel ou du même établissement public pour la FPE, ou du même employeur pour la FPT ou la FPH,

3° depuis au moins 6 ans, éventuellement de manière discontinue, (cette ancienneté pouvant être appréciée sur une durée de référence de 8 ans).

Points à approfondir:

- les modalités d'application particulières dont pourraient bénéficier les agents âgés de 60 ans au moins à la date de publication de la loi ;
- les conditions d'accès au CDI des agents qui auraient occupé des emplois permanents auprès de différents employeurs.
- s'agissant des agents exerçant des fonctions correspondant au premier grade de la catégorie C, les modalités d'articulation entre ce dispositif de CDI-sation et le recrutement sans concours.

2° volet

II Mieux spécifier les cas de recours au contrat dans la fonction publique

Constat :

Fondées sur les notions de « nature de fonctions », de « besoins du service » ou de « besoins occasionnels ou saisonniers », les conditions légales de recours au contrat ne permettent pas d'identifier clairement les situations dans lesquelles il peut être recouru à un agent non titulaire et peuvent de ce fait donner lieu à des pratiques abusives.

La loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique a permis de clarifier certains cas de recours temporaires aux contrats, en harmonisant dans les trois versants de la fonction publique le recours aux agents non titulaires pour le remplacement d'un fonctionnaire absent ou la vacance temporaire d'emploi (recrutement d'une durée maximum d'un an pour des emplois de toutes catégories A, B et C).

Il s'agit aujourd'hui de poursuivre ces adaptations afin de rendre au dispositif sa lisibilité et sa cohérence d'ensemble et de prévenir les situations abusives souvent synonymes de précarité.

Mesures proposées:

1 Préciser les cas de recours aux agents non titulaires pour pourvoir des emplois permanents

En application de l'article 3 de la loi du 13 juillet 1983, les emplois permanents des administrations, collectivités territoriales et établissements publics sont occupés par des fonctionnaires. En dehors des dérogations à ce principe prévues par ce même article, le recrutement ne peut s'opérer par la voie contractuelle que si l'emploi n'a pu être pourvu par un fonctionnaire.

Afin de favoriser la mobilité des fonctionnaires entre les trois versants de la fonction publique et au sein de chacune d'entre elles, plusieurs chantiers statutaires, indemnitaires et RH ont été conduits ces dernières années (réforme de la mise à disposition et des règles de détachement, généralisation de l'exercice des fonctions en position d'activité au sein de la fonction publique de l'Etat, développement de la GPEEC, généralisation des bourses d'emplois et des conseillers carrière-mobilité, rénovation et professionnalisation des concours etc). Il convient de mobiliser ces mesures afin de privilégier l'affectation des fonctionnaires sur les emplois permanents vacants. S'agissant plus particulièrement de la fonction publique territoriale, une attention particulière doit être apportée aux lauréats des concours inscrits sur liste d'aptitude.

Il n'en demeure pas moins que certains emplois au terme de la procédure de recrutement demeurent vacants pour des motifs liés :

- aux compétences que ces emplois requièrent et pour lesquels les conditions de recrutement ou les missions des corps et cadres d'emplois, tels que définis par les statuts particuliers, ne paraissent pas adaptés ;
- aux conditions d'emploi qui peuvent apparaître insuffisamment attractives, notamment lorsqu'il s'agit de pourvoir un emploi dans une zone géographique difficile ;
- à l'existence de métiers sous tension
- ou de l'émergence de nouvelles activités prises en charge par l'administration.

Pourvoir les emplois durablement vacants

La création par la loi du 3 août 2009 précitée d'un cas de recours pour vacance temporaire d'emploi apporte une première réponse à certaines des situations mentionnées ci-dessus. Toutefois, la durée d'un an maximum autorisée peut parfois être insuffisante pour conduire

la procédure de recrutement d'un titulaire jusqu'à son terme, compte tenu des délais moyens d'organisation de concours ou de recrutement par voie de mobilité. Dès lors qu'au terme de la durée d'un an, l'emploi permanent n'aura pu être pourvu, le CDD de l'agent pourra être renouvelé pour une durée n'excédant pas un an.

Ce dispositif sera toutefois encadré par une définition plus précise qu'aujourd'hui de la notion de vacance d'emploi et le renouvellement du contrat sera conditionné au fait que l'employeur public puisse justifier du caractère infructueux de la procédure de recrutement d'un agent titulaire.

Répondre aux besoins liés à la spécificité de certaines fonctions ou métiers.

Par ailleurs, doit être réexaminée la réponse apportée à la façon de pourvoir des emplois qui, compte tenu des compétences spécialisées qu'ils requièrent ne peuvent aujourd'hui être tenus par des titulaires.

Pour ces emplois, deux cas de recours sont aujourd'hui prévus par le statut général s'agissant de la FPE et de la FPT :

- un recrutement pour des emplois de catégorie A, B et C en l'absence de corps ou cadre d'emplois correspondant ;
- un recrutement pour des emplois de la catégorie A lorsque la nature des fonctions le justifie ;

Dans les deux cas, les contrats conclus sont d'une durée maximum de 3 ans, renouvelables par reconduction expresse, avant, le cas échéant, en cas de contrats successifs d'être reconduits en CDI au terme d'une durée d'emploi de 6 ans.

Afin d'éviter pour l'avenir des pratiques qui aboutissent aujourd'hui à multiplier les contrats de 10 mois ou d'un an pour répondre à des besoins permanents liés à la spécificité des fonctions en catégorie B et C, il est proposé d'étendre le dispositif prévu pour les emplois de catégorie A aux emplois de catégorie B et C.

Points à approfondir:

- articulation entre les conditions de diplôme ou de niveau de diplôme pour le recrutement en CDD et l'accès au CDI ;
- ouverture d'une possibilité de primo-recrutement en CDI lorsque les emplois permanents concernent des fonctions nouvellement prises en charge par l'administration ou nécessitant des compétences, des connaissances particulières qui ne peuvent être détenues par des fonctionnaires ;
- mise en place d'une « clause de sécurité » permettant la transformation en CDI des CDD dès lors qu'ils ont été conclus pour pourvoir des emplois permanents et qu'ils ont été renouvelés auprès du même employeur pendant plus de 6 ans.

2 Clarifier la typologie des cas de recours pour des besoins temporaires et l'harmoniser entre les trois versants de la fonction publique

Il s'agit de mieux définir les besoins temporaires pour lesquels, en dehors du remplacement et de la vacance temporaire d'emploi, il peut être recouru à un agent non titulaire, la notion de « besoin occasionnel » comme celle de « besoin saisonnier » constituant une habilitation trop générale.

Dans le même esprit, les durées maximales de contrats autorisées pour ces besoins temporaires seront harmonisées dans les trois versants de la fonction publique.

Actuellement, les CDD pour pourvoir un besoin occasionnel peuvent être d'une durée maximum de 10 mois (appréciés sur 12 mois consécutifs) dans la FPE, 3 mois renouvelables une fois à titre exceptionnel dans la FPT et d'un an dans la FPH. Par ailleurs, les contrats conclus pour répondre à un besoin saisonnier sont d'une durée maximale de 6 mois dans la FPE et la FPT mais n'existent pas dans la FPH.

Les notions « d'accroissement saisonnier d'activité » et d'« accroissement temporaire d'activité » remplaceront les notions peu lisibles tant pour les agents que pour les employeurs de « besoin occasionnel » et de « besoin saisonnier ».

La durée maximale des contrats conclus sur ce fondement sera de 6 mois (sur une période de référence de 12 mois) pour l'accroissement saisonnier d'activité et de 12 mois pour l'accroissement temporaire d'activité (sur une période de référence de 18 mois).

Par ailleurs, afin d'éviter les pratiques de renouvellement abusif de ces CDD, notamment des CDD de très courte durée (inférieure ou égale à un mois), ces contrats ne pourront plus être renouvelés qu'une seule fois, dans la limite des durées maximales mentionnées ci-dessus.

3 Création d'un contrat de projet pour faire face à des situations spécifiques d'emploi

Point d'arbitrage ministre :

La distinction actuellement opérée par le statut général entre « besoin permanent » et « besoin temporaire » ne permet pas toujours d'appréhender la diversité des missions pour lesquelles il peut être recouru aujourd'hui à un agent non titulaire.

En particulier, aucun cas de recours ne permet de faire face à l'émergence de nouvelles activités ou à la conduite de missions ou de projets particuliers, pour lesquels il peut être difficile de fixer d'emblée une durée d'emploi ou pour lesquelles les durées maximales de contrats actuellement autorisées n'apparaissent pas adaptées (10 mois pour le besoin occasionnel, 3 ans pour les besoins du service).

Il est proposé de mettre en place un nouveau type de contrat articulé autour d'un objet déterminé et non plus d'une durée, sur le modèle des contrats de projet « à terme incertain » qui existent en droit du travail.

La création d'un tel contrat sera toutefois être encadrée s'agissant des publics visés et accompagnée de garanties pour les agents concernés.