

« Les agents contractuels dans la fonction publique »

1) L'AUGMENTATION DU NOMBRE DES AGENTS CONTRACTUELS

1.1. Quelles sont les raisons qui, selon vous, expliquent l'augmentation du nombre d'agents contractuels dans la fonction publique ? Ces raisons sont-elles identiques selon les fonctions publiques ou les collectivités concernées ?

A notre sens, l'augmentation du recours aux agents contractuels s'explique pour au moins deux raisons :

- les contraintes budgétaires drastiques appliquées à la fonction publique – hospitalière en particulier - font qu'il est, comme vous l'indiquez dans votre pré-rapport, plus avantageux d'un point de vue purement comptable de recourir à des agents contractuels qu'à des agents titulaires ;
- Les modalités de licenciements simplifiées par le décret 2015-1434 ¹, et autres décrets applicables à la fonction publique, actant la mise en œuvre des Commissions Consultatives Paritaires, devenues de véritables instances de licenciements des contractuels avec un simple avis consultatif, nous y reviendrons.

Il y a d'ailleurs en préambule lieu de différencier deux grandes catégories de contractuels, non pas tant en termes CDD ou CDI, mais de manière plus pertinentes en contractuels occupant des postes faisant partie du statut officiel de la Fonction Publique de ceux entrant dans le champ des métiers dits « nouveaux ».

En effet, depuis près de 20 ans, de « nouveaux métiers » principalement apparus dans le champ de l'informatique, du numérique, de la biologie, de la recherche clinique ou autres ont émergé en termes de nécessités de développement de la Fonction Publique. Ces métiers n'entrent effectivement pas dans le champ de compétences initiales des personnels titulaires de la Fonction Publique et ont nécessité un recours accru à des agents contractuels souvent hautement diplômés (*Master 2, Doctorat – hors thèses d'état*).

Il y a de même lieu de s'interroger, concernant ces nouveaux métiers, sur la non-application pure et simple ou la non-application de manière uniforme pour les Etablissements Publics des référentiels métiers. A titre d'exemple, notre syndicat a fait créer en 2015 par la DGOS 2 nouveaux métiers au sein de la Fonction Publique Hospitalière :

¹ « de novembre 2015 portant diverses dispositions relatives aux agents non titulaires de la fonction publique hospitalière »



- Ingénieurs d'Etudes (niveau de recrutement Bac+5) et
- Ingénieurs de Recherche (Bac+8).

Ces métiers bien qu'existant au répertoire des métiers en santé ne sont aucunement appliqués dans les conditions définies dans ces référentiels par les établissements publics de santé qui détournent et réinterprètent librement lesdits métiers et les compétences et savoir-faire associés.

Il y a d'ailleurs lieu, à notre sens, de se poser la question de l'intérêt et de la non-opposabilité de tels documents, s'ils peuvent être librement adaptés par les établissements publics.

1.2. *Quels sont, selon vous, les situations dans lesquels le recours aux agents contractuels devrait être privilégié ? Celles dans lesquelles ce recours devrait être évité ?*

La contractualisation peut s'entendre sur des métiers réellement en tension – et il conviendra de définir ce que l'on entend par tension - spécifiques ou nécessitant de formations « *de pointes* » pour lesquels il n'existe pas de cadre d'emploi pour les personnels titulaires.

Dans les autres contextes, et en particulier ceux pour lesquels des cadres d'emplois de titulaires existent, le recrutement de personnels contractuels devraient demeurer marginaux.

1.3. *Partagez-vous l'idée que la simplification des conditions de recrutement des agents titulaires serait de nature à réduire le nombre de recrutements d'agents contractuels?*

Nous ne pouvons pas, par principe, partager cette idée à partir du moment où les recrutements de contractuels sont dictés par des contraintes financières de masse salariale. Il n'y a à notre sens, aucune corrélation entre « *conditions de recrutement* » et « *contractualisation* ». La vraie réflexion à mener est celle du maintien des moyens financiers – en termes de masse salariale - et humains de la Fonction Publique. A cet égard, la crise actuelle du coronavirus est symptomatique puisque l'on voit des hôpitaux, en manque de moyens, faire appel à de jeunes retraités pour pallier les manques de personnels.

Commentaires généraux par rapport aux conclusions de la Cour des Comptes :

Dans le rapport qui nous a été transmis, est mentionné que « *la cour des comptes pourrait recommander d'adapter les conditions de recrutement des agents contractuels et favoriser le recrutement sur Titre pour les détenteurs d'un diplôme d'Etat* ».

Se cantonner aux recrutements sur titre des seuls titulaires d'un diplôme d'Etat est pour nous un non-sens total qui plus est depuis la publication des Décrets no 2019-14 du 8 janvier 2019 « *relatif au cadre national des certifications professionnelles* » et les arrêtés en



découlant tel l'Arrêté du 22 février 2019, alignant le cadre des certifications professionnelles françaises sur le cadre des certifications européennes.

Dans certains domaines, cela aboutit à des incohérences totales. Nous prendrons deux exemples éclairants :

- celui d'une collègue, scientifique, titulaire d'un doctorat de sciences en biologie de la reproduction et exerçant dans un laboratoire dédié à cette spécialité en PACA : L'ARS PACA, en inspection dans son laboratoire, notant que cette personne n'était ni titulaire d'un diplôme d'Etat en médecine ou pharmacie, ni titulaire d'un Diplôme d'Etat de Technicien de Laboratoire d'Analyses Médicales (niveau Bac+2) lui a demandé qu'elle obtienne un DUT (niveau Bac+2) afin de pouvoir exercer dans un laboratoire dans lequel elle formait les personnels techniques, mettait en œuvre les techniques de procréations médicales assistées et avait délégation de signature de résultats biologiques ;
- Le cas de la recherche clinique en milieu hospitalier où des personnels titulaires de doctorats scientifiques encadrent, durant leur thèse de sciences, des personnels titulaires d'un diplôme d'Etat en Médecine ou Pharmacie et titulaire d'un titre de Docteur (*titre universitaires reconnu au niveau Bac+5 / Niveau II du cadre des certifications professionnelles*) pour l'obtention d'un grade universitaire de Docteur (*reconnu au niveau Bac+8 / Niveau I du cadre des certifications professionnelles*).

Nous recommandons donc, pour ce qui nous concerne, que soient reconnus dans les équivalences et les reconnaissances des acquis et de l'expérience professionnelle, non les Diplômes d'Etat, légitimes, mais également qu'il soit tenu compte des Décrets no 2019-14 du 8 janvier 2019 « *relatif au cadre national des certifications professionnelles* » et les arrêtés en découlant.

Cette préconisation quant à la prise en compte de ces décrets éviterait par là-même à certains établissements publics de s'interroger sur les priorisations de niveaux de diplômes les uns par rapports aux autres, en termes de prérequis, de connaissances et de savoir-faire, le décret cité ci-avant y répondant amplement.

Nous attirons également l'attention de la Cour des Comptes sur ce qui pour nous constitue une dérive en termes d'iniquités. Les équivalences de diplômes étaient auparavant reconnues devant une commission régionale ad-hoc. Certaines équivalences relèvent à présent de commissions à l'intérieur d'établissements publics, laissant ainsi toutes latitudes pour des divergences de reconnaissances inter-établissements publics.

2) LA CONVERGENCE DES PRATIQUES DE GESTION AVEC LES FONCTIONNAIRES

2.1 Partagez-vous le constat que, dans plusieurs domaines, on observe un rapprochement des pratiques de gestion entre les agents contractuels et les fonctionnaires ?

La réponse sera à l'image des modalités et des règles de gestion : à géométrie variable.

Il est vrai que certains établissements publics, sans doute plus par choix technique et informatique (*unicité des référentiels de salaires*) ont fait le choix d'harmoniser les règles de



rémunérations et de gestions des contractuels, qui pour certains peuvent suivre les règles d'évolution salariales des personnels titulaires.

Ces conditions de recrutement permettent aux agents contractuels d'évoluer à la durée moyenne de l'échelon d'une grille nationale. Cependant, bon nombre d'agents contractuels sont :

- soit encore rémunérés sur des grilles indiciaires locales, faites d'un patchwork de grilles nationales officielles, bien que ces dispositions aient été supprimées par l'article 49 de la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique ;
- soit rémunérés à un indice majoré avec l'éventuelle référence à une grille nationale, sans mention, portée au contrat, de possibilité d'avancement automatique dans cette même grille. Seul est fait référence à un Indice Majoré et dans ce cas, les personnels contractuels sont soumis aux dispositions de divers décrets ², permettant une négociation salariale tous les 3 ans.

A noter, que cette négociation est elle-même assujettie à un entretien professionnel annuel, dont on sait par ailleurs, qu'il n'existe souvent pas, pas plus que n'existent, dans bon nombre de cas, de fiches de postes pour ces agents contractuels, permettant aux employeurs publics de faire évoluer au gré des besoins les attributions desdits agents.

Vous ne pouvez, par ailleurs évoquer, dans votre rapport « *l'égalité de traitement et l'absence de discrimination pour les emplois publics* » voire des « *rémunérations exorbitantes* » lorsque le seul point de référence en matière d'équité salariale est le point d'indice majoré ou brut de rémunération à titre de comparaison titulaires / contractuels.

Peut-on parler de modalités de gestion identiques quand les personnels contractuels, à métiers et emplois équivalents ne bénéficient pas, par exemple des primes de services ou d'autres primes dévolues aux seuls personnels titulaires (*à titre d'exemple dans la Fonction Publique Hospitalière 2/3 des primes ne peuvent être perçues par les agents contractuels en situation similaire*) ?

Nous rappelons à cet égard, qu'un récent jugement, de juin 2019, rendu par la Cour de Justice de l'Union Européenne ³ précise qu'il « *n'existe (...) aucune « raison objective » susceptible de justifier l'exclusion des agents contractuels de droit public ayant accompli la période de service requise du bénéfice du complément de rémunération (...)* ». Cette jurisprudence européenne, si elle devait être déclinée en France, aboutirait à un alignement complet des salaires des personnels titulaires et contractuels se trouvant en situations comparables.

La réforme des retraites n'étant pas à ce jour encore adoptée, peut-on parler de modalités de gestion identique lorsque les personnels contractuels, faisant valoir leurs droits à la retraite, après avoir exercé un même métier, dans un même service qu'un personnel titulaire, ne percevront (ou ne percevaient) que 50 % des 25 meilleurs années de l'indemnités de base contre 75% des six derniers mois pour leurs collègues titulaires ?

² Pour la Fonction Publique Hospitalière, 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 ».

³ Cour de justice de l'Union européenne – Communiqué de Presse n° 79/19 - Luxembourg, le 20 juin 2019 - Arrêt dans l'affaire C-72/18 – rendue à l'encontre du « Département de l'Éducation du Gouvernement de Navarre ».



2.2. *Quels sont, selon vous, les domaines dans lesquels il conviendrait de préserver des pratiques de gestion différentes pour les agents contractuels ?*

A notre sens, aucun domaine, ne saurait être exclu d'une gestion financière et humaine, équitable entre les personnels titulaires et contractuels.

2.3. *Estimez-vous acceptable de définir pour les agents contractuels des référentiels de rémunération par métier et par région, différents des barèmes de rémunération des fonctionnaires ?*

Il nous semble effectivement plus que nécessaire de définir des référentiels de rémunération par métier, non pas de manière régionale, mais de manière nationale (avec certaines spécificités pour l'Île de France, sans doute), une fois encore en termes d'équité sur l'ensemble du territoire national.

Cette question se pose à notre sens principalement en ce qui concerne les « *nouveaux métiers* », qui bien que possédant des fiches métiers officielles, ne possédant pas de référentiels de rémunération hormis éventuellement, compte tenu des niveaux de recrutement (Master 1/2 ou Doctorat) les grilles du corps des ingénieurs, mais là encore de manière « *personne dépendante* ».

Ces grilles de rémunérations, ne doivent pas être de nouvelles grilles locales déguisées (*cf. supra*) mais être adossées, de manière cohérentes en fonction du métier exercé, aux référentiels de certifications professionnelles et des référentiels / répertoires métiers établis et grilles officielles de la Fonction Publique. A métier équivalent, ancienneté équivalente, compétence équivalente, rémunération équivalente.

Il conviendrait également de ne pas faire abstraction des modalités de reprise d'ancienneté, des personnels contractuels issus du secteur privé. Nous pourrions citer l'exemple de contractuels hospitaliers ayant effectué 35 ans de service privé et pour lesquels « *zéro* » année d'ancienneté a été repris lors de son recrutement en secteur hospitalier public, obligeant l'agent à dérouler sa carrière depuis le 1^{er} échelon de la 1^{ère} grille de son grade. Purement scandaleux.

3) LES RÉFORMES EN COURS

3.1. *Comment réagissez-vous aux nouvelles perspectives ouvertes par la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 s'agissant de l'emploi d'agents contractuels ?*

(a) *Partagez-vous les recommandations envisagées par la Cour s'agissant de la négociation collective de cadres de gestion pour les contractuels;*

Il nous semble cohérent d'envisager que puissent avoir lieu des négociations collectives de cadre de gestion pour les personnels contractuels au sein de chaque fonction publique.

Nous nous interrogeons sur ces modalités proposées et leur(s) éventuelle(s) mises en inadéquation avec les « *Lignes Directrices de Gestions* » établies à l'article 30 de la Loi



n°2019-828 du 6 août 2019 dite de « transformation de la fonction publique », laquelle ne nous semble pas exclure de ces lignes directrices de gestion les personnels contractuels.

Notre sens de l'équité nous laisse à penser que ces négociations doivent être menées au niveau national et non de manière confidentielles et disparates au sein de chaque établissement public, gérant, toujours à la baisse, les grilles salariales des contractuels.

(b) la normalisation des taux de cotisation retraite employeurs pour les contractuels de l'Etat

(c) l'étude de l'affiliation obligatoire des employeurs territoriaux et hospitaliers au régime national d'assurance chômage

Cette proposition, compte-tenu des contraintes financières imposées à la Fonction Publique, serait de nature à augmenter les coûts financiers des établissements publics du simple fait de l'adhésion au régime national d'assurance chômage. Les établissements publics seraient tentés de rentabiliser ces cotisations supplémentaires de manière indirecte par un turn-over important des personnels et des licenciements à tout-va ! Nous sommes donc opposés à cette obligation d'affiliation des employeurs territoriaux et hospitaliers au régime national d'assurance chômage.

(d) l'étude de la fusion des commissions consultatives paritaires avec les commissions administratives paritaires ?

Dans votre rapport vous écrivez que les commissions consultatives paritaires sont le pendant pour les personnels contractuels des commissions administratives paritaires lesquelles jouent un rôle incertain et proposez de fusionner ces deux instances.

Si historiquement les CAP avaient comme objectif avéré la gestion des avancements de grades, la validation des mises à disposition, etc...) l'objectif des Commissions Consultatives Paritaires (CCP) était tout autre. Ces CCP ont été mises en œuvre en tant que simples instances – avec avis purement consultatives - de licenciements des personnels contractuels sans même que les votes défavorable majoritaires pouvant intervenir au sein de ces instances paritaires soient pris en compte par l'autorité investie du pouvoir de nomination.

Il ne nous semble ni opportun ni même souhaitable d'envisager la fusion de ces instances, de par la nature même des divers catégories de personnels auxquels elles s'adressent.

Après la fusion des CTE et CHSCT au sein de CSE, cette volonté de fusion ne tend qu'à un seul objectif, réduire davantage encore la représentativité et le nombre de représentants des personnels au sein de nos établissements publics.

Nous nous opposons fermement à toute mesure visant à réduire de manière directe ou indirecte la légitime représentation des agents des services publics, qu'ils soient territoriaux, d'état ou hospitaliers.



A ce titre, l'un des risques des dispositions introduites par la loi dite de transformation de la fonction publique, sont les disparités qui ne manqueront pas d'accroître les différences de traitement de situation qui devraient bénéficier de la même sécurité juridique.

Ainsi, avoir supprimé la consultation des syndicats en matière de mobilité c'est prendre le risque pour l'administration de s'exposer à davantage de recours contentieux en annulation des décisions de mutation (*décision non motivée, erreur manifeste d'appréciation, perte de chance dans le déroulement de la carrière, non-respect des périodes de publicité des postes vacants...*).

Le recrutement des contractuels de mission devrait bénéficier d'un suivi attentif pour s'assurer que le dispositif ne constitue pas le meilleur moyen de « recruter les copains » comme l'avait critiqué un parlementaire lors des débats sur le projet de loi. L'impossibilité de recruter un fonctionnaire pour pourvoir l'emploi de ces postes créés pour des missions déterminées devrait pouvoir être prouvée – procès-verbal de carence par exemple – et l'examen de plusieurs candidatures garanti (*jury de recrutement auquel pourrait participer les organisations syndicales*).

Enfin, le recours à des agents contractuels dans la fonction publique de l'Etat, pour répondre à la nécessité de garantir un fonctionnement optimal des services, nécessite une gestion qui devrait permettre, si tel n'est pas encore le cas, la possibilité d'un co-financement de l'emploi par plusieurs Budgets Opérationnels de Programme (BOP 102 et 354) dès lors que l'organisation territoriale des services de l'Etat dans le département (SGC) ou dans la région (DRETS, DRAJES) opère la mutualisation de services (et des agents) issus de différents périmètres ministériels.

Contributeurs :

- Dr Emmanuel FLORENTIN – Président Syndicat National des Scientifiques Hospitaliers CFE-CGC
- M. Thierry NELSON - Délégué national au Pôle Public - CFE-CGC
- M. Philippe GORILLOT - Ressources Humaines – Président section « Acteurs Santé CE-CGC » CHU Dijon Bourgogne

