



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

2^{ème} cycle de concertation visant à refonder le contrat social avec les agents publics :

Comment améliorer et développer le recours au contrat dans l'emploi public ?

Réunion de lancement du 15 mai 2018



Ordre du jour de la réunion de lancement de la concertation

- I. Ouverture par Monsieur Olivier Dussopt, Secrétaire d'Etat auprès du Ministre de l'action et des comptes publics
- II. Eléments de contexte et de cadrage du cycle de concertation
- III. Calendrier et thèmes de la concertation

I. Ouverture du cycle de concertation

- Intervention de Monsieur Olivier Dussopt, Secrétaire d'Etat auprès du Ministre de l'action et des comptes publics

II. Éléments de contexte et de cadrage du cycle de concertation

A/ Une progression de l'emploi contractuel depuis 10 ans : quelques constats et facteurs d'explication

B/ Parallèlement, le renforcement des garanties individuelles et collectives des agents contractuels, dans le cadre du dialogue social

C/ Développer et améliorer le recours au contrat : quels enjeux ? Quels débats ?

A/ Une progression de l'emploi contractuel depuis 10 ans : quelques constats et facteurs d'explication

Quelques constats :

Au cours de l'année 2015, 1 280 925 agents contractuels dans les trois versants de la fonction publique, soit 21,7 % de l'ensemble des agents actifs dans l'année (source : rapport annuel de la fonction publique 2017) :

FPE : 495 100 agents contractuels, soit 19,2% de l'effectif total

FPT : 516 217 agents contractuels, soit 24,8% de l'effectif total

FPH : 269 608 agents contractuels, soit 21,4% de l'effectif total

L'évolution des parts de contractuels entre 2006 et 2016 :

- Elle a augmenté de 4,6 points dans la FPE (de 11,8 % à 16,4 %)
- Elle a diminué de 1,5 point dans la FPT (de 20,4 % à 18,9 %)
- Elle a augmenté de 4,7 points dans la FPH (de 13,5 % à 18,2 %).

Dans l'ensemble de la fonction publique, la part de contractuels est passée de 14,7 % à 17,6 % (+2,9 points) pendant cette période.

Répartition des contractuels dans les trois versants de la FP :

Dans la FPE, les agents contractuels se concentrent essentiellement dans les EPA :

- Sur l'ensemble de la FPE, 68,2% des contractuels sont employés dans les EPA ;
- Dans les EPA, 55% des effectifs sont composés de contractuels.

Dans la FPE, le MESRI est le ministère qui emploie le plus d'agents contractuels :

- 60% des agents contractuels de la FPE sont employés au MESRI ;
- 68 % des agents contractuels du MESRI exercent dans les EPA de ce ministère.

Dans la FPT, les principaux employeurs et filières où les contractuels sont employés sont les suivantes :

- 66% sont employés par les collectivités territoriales (les communes représentent à elles seules 56% de l'emploi contractuel dans la FPT) ;
- On trouve peu de contractuels dans les filières incendie-secours (0,9 %) et sécurité (5,1 %) à l'inverse des filières animation (46,4 %) et culturelle (30,9 %).

Dans la FPH, les principaux employeurs et filières où les contractuels sont employés sont les suivantes :

- 82 % des agents contractuels sont employés par les hôpitaux ;
- La filière technique-ouvrière recrute le plus de contractuels (26,0 %).

Focus sur le pyramidage des âges des contractuels :

En terme de pyramidage des âges :

- Les contractuels sont nettement moins âgés que les fonctionnaires : 37 ans en moyenne en 2015 contre 45 ans pour les fonctionnaires ;
- La part des moins de 25 ans y est notoirement plus élevée (un agent sur cinq parmi les contractuels contre moins de 2 % chez les fonctionnaires) ;
- À l'inverse, dans l'ensemble de la fonction publique, la proportion des 50 ans et plus est deux fois plus élevée chez les fonctionnaires que chez les contractuels (38,4 % contre 18,9 %).

Quelques facteurs d'explication :

Pourvoir des emplois correspondant à des besoins temporaires ou permanents en vue d'assurer la continuité du service public, dans l'ensemble des secteurs et sur l'ensemble du territoire

Recourir à une expertise, un savoir-faire, insuffisamment présents dans les corps et cadres d'emplois de la fonction publique et correspondant à de nouvelles attentes des usagers et citoyens ainsi qu'à de nouveaux besoins des employeurs publics

Bref rappel des cas de recours aux agents contractuels :

- pour répondre à un besoin permanent, lorsqu'il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptible d'assurer les fonctions correspondantes ou, pour les emplois relevant de la catégorie A, lorsque la nature des fonctions ou les besoins du service le justifie ;
- pour répondre à un besoin temporaire, dans le cadre d'un remplacement momentané d'un agent absent, d'une vacance temporaire d'emploi ou encore pour faire face à un accroissement temporaire d'activité ;

B/ Parallèlement, le renforcement des garanties individuelles et collectives des agents contractuels, dans le cadre du dialogue social

Des garanties individuelles et collectives issues de la concertation sociale

Fondement : Axe 3 du protocole d'accord du 31 mars 2011

S'agissant de la FPE, cet exercice s'est effectué en **deux temps** :

décret n° 2014-364 du 21 mars 2014 modifiant le décret du 17 janvier 1986 : notamment, étendre l'entretien annuel d'évaluation à tous les agents contractuels recrutés par CDD de plus d'un an ; compléter les mentions obligatoires liées à la rédaction du contrat (motif précis du recrutement, catégorie hiérarchique dont relève l'emploi) ; organiser une « portabilité » des droits des agents contractuels liés à des conditions d'ancienneté à l'occasion d'une mobilité

décret n° 2014-1318 du 3 novembre 2014 ayant fixé plusieurs garanties dans les textes réglementaires applicables aux agents contractuels, notamment les motifs de licenciement ; les obligations de reclassement de ces agents et les règles de procédures applicables en cas de fin de contrat; les garanties procédurales pour les personnes investies d'un mandat syndical, que ce soit lors du non renouvellement d'un contrat ou lors d'un licenciement ; les durées de la période d'essai, ...

Des garanties s'appliquant également aux agents contractuels de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière

- Décret n° 2015-1912 du 29 décembre 2015 portant diverses dispositions relatives aux agents contractuels de la fonction publique territoriale
- Décret n° 2015-1434 du 5 novembre 2015 portant diverses dispositions relatives aux agents contractuels de la fonction publique hospitalière

Facilitation du recrutement et de la mobilité des agents en CDI

- Possibilité du **primo-recrutement en CDI** pour pourvoir des emplois permanents correspondant à des missions pour lesquelles il n'existe pas de corps de fonctionnaires
- Institution du principe d'un primo-recrutement obligatoire en CDI pour pourvoir les emplois permanents des établissements publics dérogatoires répondant aux deux critères fixés par le 2° de l'article 3 de loi du 11 janvier 1984
- Facilitation de la **mobilité** des agents contractuels en CDI au sein de la même fonction publique, dès lors qu'il s'agit d'exercer des fonctions de même catégorie hiérarchique

C/ Développer et améliorer le recours au contrat : quels enjeux ? Quels débats ?

Panorama de la place et du recours à l'emploi contractuel dans 6 Etats membres de l'UE : Allemagne, Espagne, Irlande, Italie, Royaume-Uni et Suède.

Recours au contrat : quels enjeux ? Quels débats ?

	Allemagne	Espagne	Irlande	Italie	Royaume-Uni	Suède
Répartition fonctionnaires/contractuels dans l'AP (en %)	40/60	53/47	12/88	15/85	8/92	1/99
Critères juridiques pour la répartition des emplois (fonctionnaires et contractuels) ?	Loi fondamentale (constitution) Article 33, paragraphe 4 : l'exercice de pouvoirs de puissance publique doit en règle générale être confié à titre permanent à des fonctionnaires (fonctions réservées).	Constitution espagnole de 1978 (article 103), loi du 12 avril 2007 régit le Statut de base de l'emploi public (EBEP)	Constitution irlandaise (1937) consacre un article (56) à la continuité de l'Etat et aux missions pouvant être confiées à titre permanent à des fonctionnaires (fonctions réservées).	Décret législatif du 3 février 1993 relatif à la rationalisation de l'organisation des administrations publiques et à la révision de la réglementation en matière de droit public et décret-loi de privatisation de la fonction publique	Loi administrative (composante de la Constitution), Code de la fonction publique et Code de gestion de la fonction publique	Constitution suédoise définit directement certaines règles concernant les rares corps de fonctionnaires (justice, police...).
Catégories d'emplois recrutant uniquement des fonctionnaires ?	Délimitation de + en + floue dans la pratique : pouvoirs de puissance publique (police, pompiers, secteur pénitentiaire, administration fiscale et douanière) emploient majoritairement des fonctionnaires. La santé, le social et les professions techniques emploient davantage des contractuels. Moins contrasté pour les enseignants.	Fonctionnaires : personnels qui exercent des missions « impliquant une participation directe ou indirecte dans l'exercice des pouvoirs publics ou dans la sauvegarde des intérêts généraux de l'État et des administrations publiques ». Par défaut, les autres personnels sont contractuels	Fonctionnaires : 2 groupes dits du « <i>Civil service</i> » : gouvernement (départements ministériels) et Etat (autorités indépendantes, institutions de contrôles, certaines juridictions). Par défaut, les autres personnels sont contractuels et constituent le « <i>public service</i> »	Fonctionnaires : exclusivement certaines missions régaliennes (militaires, policiers, magistrats, universitaires, diplomates et membres du corps préfectoral), contractuels de droit privé dans tout le reste du secteur public.	Fonctionnaires : personnels des ministères (départements de la Couronne), contractuels dans le reste du secteur public (administration locale et territoriale, entreprises et établissements publics, armée, éducation, police, santé notamment).	Fonctionnaires : uniquement magistrats et quelques corps diplomatiques et certains hauts fonctionnaires de police. Les autres emplois sont occupés par des contractuels
Droit commun du travail ou droit public (ou tout autre droit dérogatoire) pour les contractuels	droit privé (législation générale du travail) + conventions collectives fortes propres à l'administration	droit privé (droit du travail) applicable dans les entreprises du secteur concurrentiel	droit public « de fait » : droit privé (droit du travail) + conventions collectives fortes propres à l'administration	droit privé (droit du travail) + conventions collectives fortes propres à l'administration	droit privé (droit du travail) applicable dans les entreprises du secteur concurrentiel	droit privé (droit du travail) applicable dans les entreprises du secteur concurrentiel + conventions collectives propres à l'administration
Mode de recrutement des contractuels : (concours, comités de sélection, autres...)	Sur dossier + comité de sélection dans chaque administration	CDI : concours ou comité de sélection CDD : dossier	Sur dossier et/ou concours	concours (majoritairement)	Sur dossier (majoritairement), comité de sélection (parfois), examens (recrutement en masse)	Sur dossier (majoritairement, organisation libre)

	Allemagne	Espagne	Irlande	Italie	Royaume-Uni	Suède
Emploi en CDD et/ou en CDI. Volumétrie	Le principe est le recrutement en CDI. Le recrutement en CDD est très encadré (temps, missions particulières, remplacement)	4 catégories de personnel : fonctionnaires de carrière, fonctionnaires de carrière au service des administrations territoriales, employés publics (intérimaires), contractuels (CDI ou CDD). Sur l'ensemble, proportion permanents/temporaires : 80/20%.	La règle est le recrutement en CDI. CDD introduit en 2015 pour « mission spécifique »	Le principe est le recrutement en CDI. Le recrutement en CDD est très encadré	Le principe est le recrutement en CDI. Le recrutement en CDD est encadré	La majorité est en CDI (75%). Le recrutement en CDD est courant (25% des agents)
Mode de rémunération des contractuels ? Existence de grilles et cadre juridique (loi, règlement, accords collectifs)	Barème d'évolution salariale à l'ancienneté, décliné au niveau des Länder. Encadré par des conventions collectives. Renégociation tous les 2 ans	Salaire de base par catégorie et type d'emploi + supplément lié à l'ancienneté + indemnités diverses (fonction, performance). Encadré par des conventions collectives	grille de salaire par catégorie et type d'emploi, évolution à l'ancienneté + primes à la performance	Salaire de base par catégorie et type d'emploi + indemnités diverses (fonction, performance). Encadré par des conventions collectives	Directement négocié entre l'agent et l'employeur + indemnités diverses (fonction, performance). Encadré pour certains contractuels (45%) par des autorités sectorielles.	Directement négocié entre l'agent et l'employeur (fonction, performance, situation du marché). Encadré par conventions collectives. Renégociation tous les 3 ans.
Accords collectifs fixant modalités de recrutement et de gestion des contractuels	Oui	Oui	Oui	Oui	Possible	Oui
qui négocie ces accords ?	Administration en charge de la fonction publique + syndicats	Administration en charge de la fonction publique + syndicats	Administration en charge de la fonction publique + syndicats	Organisation représentant l'Etat en tant qu'employeur (ARAN) + syndicats	Pour la rémunération : autorités sectorielles (Pay Review Bodies). Autres conditions de travail : administration en charge de la fonction publique + syndicats	Etat : Agence représentant l'ensemble des agences gouvernementales en tant qu'employeurs (SAGE) + syndicats Territorial : Agence pour les autorités locales et régional (SALAR) + syndicats
sont-ils juridiquement contraignants ? recours à la loi / au règlement	Oui	Non (seulement pour les fonctionnaires)	Oui	Oui	Non	Oui
nombre d'accords et selon quel(s) critère(s)	Une convention nationale et 16 régionales		Quatre, un par sous-secteurs : administration locale, éducation, santé, et reste du public service	Quatre, un par sous-secteurs : administration centrale, autorités locales et régionales, éducation et recherche, Santé		Quatre au niveau central : rémunérations, retraites, conditions de travail générales, sécurité au travail

Quels enjeux ?

- Comment mieux assurer la réactivité des organisations publiques vis-à-vis de l'accélération du rythme des mutations économiques, sociales, environnementales, techniques qui entraînent une profonde transformation des organisations et des missions de service public ?
- Comment solliciter des compétences spécialisées nécessaires à l'exercice des missions de service public dans ce cadre renouvelé ?
- Comment faire face aux enjeux d'attractivité dans des territoires dans lesquels des employeurs publics connaissent des difficultés à pourvoir leurs postes vacants ?
- Comment améliorer les conditions d'emploi des agents contractuels et faire en sorte qu'ils disposent de dispositifs plus simples et équitables ?
- Comment prévenir et lutter contre la précarité dans la fonction publique ?

Quels débats ?

- Quels critères et quels scénarii de développement du recours aux agents contractuels dans l'emploi public ?
- Quelles nouvelles formes de contrat ? Quelles nouvelles modalités de recours au contrat et de renouvellement de contrat ?
- Quelles évolutions des conditions d'emploi et des perspectives d'évolution professionnelle des agents contractuels permettant d'améliorer leur situation ?

III. Calendrier et thèmes du cycle de concertation

Semaine	Réunion	Dates	Pilotage	Thèmes
S22	GT 1	31/05/2018 9h30	DGAFP	Développer le recours aux agents contractuels : quels critères ? Quels scénarii ?
S24	GT 2	13/06/2018 14h30	DGAFP	Quelles nouvelles formes de contrat ? Quelles conditions d'emploi et des perspectives d'évolution professionnelle des agents contractuels ?
S26	GT3	26/06/2018 14h30	DGAFP	GT de synthèse

MERCI DE VOTRE ATTENTION