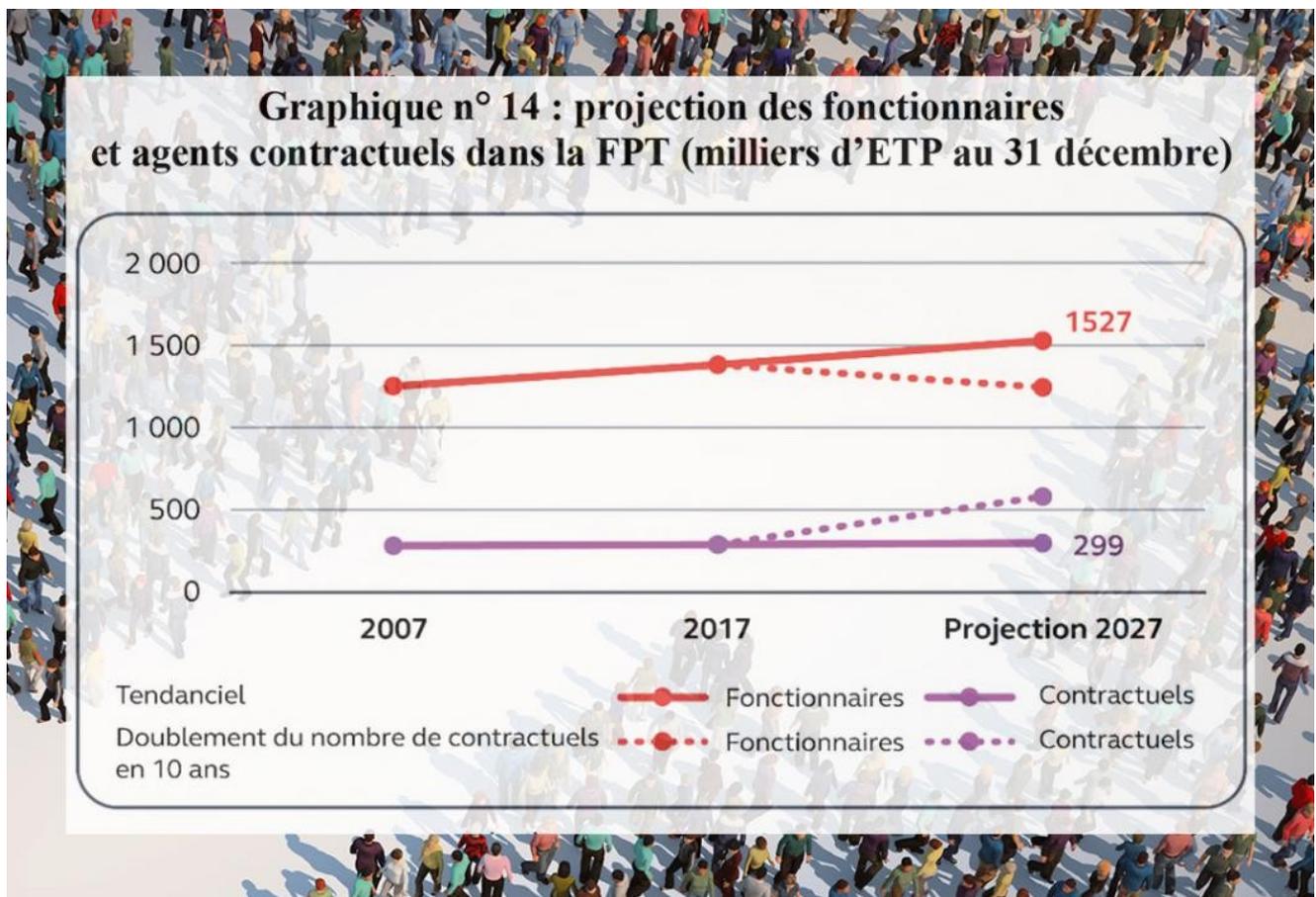


GESTION DES CONTRACTUELS : LA COUR DES COMPTES PRÔNE UNE SÉRIE D'AJUSTEMENTS

Publié le 22 septembre 2020 par Thomas Beurey

La loi de transformation de la fonction publique a, certes, assoupli les modalités de recours aux contractuels. Mais la Cour des comptes ne voit pas de "raz-de-marée" d'embauches contractuelles en vue dans les prochaines années. Dans [un rapport rendu public ce 22 septembre](#), elle fait des propositions visant à maintenir la "complémentarité" entre la fonction publique de carrière et le recours à l'emploi contractuel, ce dernier étant destiné à procurer la flexibilité dont le service public a besoin. Y compris au sein des collectivités locales.



Source: chiffres DGAFP et projection cour des comptes. Avec Adobe stock

La loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique ne devrait pas remettre en cause, en tout cas dans les prochaines années, le modèle actuel de "la fonction publique à la française", fondé sur la coexistence d'une fonction publique de carrière et d'un volant important (mais minoritaire) de contractuels. C'est le pronostic que la Cour des comptes livre dans un rapport complet consacré aux agents contractuels dans la fonction publique. Alors que les syndicats alertent contre les coups qui sont selon eux portés par la loi contre le statut mis en place au début des années 1980, les magistrats estiment que le statu quo est l'hypothèse "la plus réaliste" pour les années à venir.

La loi portée par Gérald Darmanin et Olivier Dussopt a toutefois élargi "de manière significative" les possibilités de recours aux agents contractuels. Possibilité de recruter des contractuels pour davantage d'emplois de direction, création du contrat de projet pour "mener à bien un projet ou une opération identifié", élargissement des cas autorisant le recrutement d'agents contractuels sur les emplois permanents... la boîte à outils des employeurs publics s'est étoffée.

S'il est encore bien trop tôt pour tirer un bilan de l'application de la loi, la Cour constate que "les gestionnaires sont partagés sur l'utilisation massive des nouveaux outils mis à leur disposition". Elle note aussi, s'agissant des élus locaux, qu'ils ont "rarement" mentionné comme une priorité l'augmentation du recours aux agents contractuels. L'objectif de la réforme est de faciliter le recrutement d'agents contractuels afin de répondre aux besoins du service public et de "permettre aux administrations de bénéficier notamment des expériences professionnelles acquises dans le secteur privé". Or le risque, juge la rue Cambon, "est que certaines mesures d'application viennent en réalité alourdir la gestion des agents contractuels".

Conventions collectives

Les magistrats pointent en particulier les mesures réglementaires prises afin de garantir l'égalité d'accès aux emplois publics. "Il conviendra notamment de s'assurer que [le dispositif] ne prohibe pas les procédures de recrutement innovantes, telles que le job dating, que les employeurs publics utilisent pour renforcer leur attractivité", déclarent les magistrats. De telles évolutions se feraient "au détriment possible de la fluidité des recrutements".

Ainsi, les réformes pourraient amplifier une tendance déjà en cours, à savoir la "convergence croissante des pratiques de gestion" appliquées respectivement aux contractuels et aux titulaires. "Le risque" est, à terme, que la gestion des agents contractuels soit de plus en plus "alignée" sur celle des agents titulaires, souligne l'institution présidée par Pierre Moscovici. Si la tendance devait se confirmer, les employeurs perdraient une partie de la flexibilité dont ils disposent aujourd'hui.

Cela pousse les magistrats à proposer une série d'ajustements liés à la gestion des contractuels. En particulier, "des choix" seront "à faire sur la gestion des carrières et des rémunérations". Actuellement, la rémunération des agents contractuels est déterminée par l'employeur et aucun déroulement de carrière n'est garanti. La situation peut conduire à des écarts sensibles de rémunération entre personnels titulaires et contractuels. Ce qui paraît "difficilement soutenable" aux yeux des magistrats, surtout dans le cas où les salaires sont plus élevés pour les contractuels. La Cour prône ainsi la définition, par les représentants des employeurs et des personnels, de "cadres de gestion des carrières et des rémunérations, métier par métier". Il s'agirait de s'inspirer des conventions collectives existant pour les agents contractuels de droit privé.

Cotisations retraite

La Cour observe aussi une différence significative de coût salarial liée aux cotisations retraite. Celles-ci sont beaucoup plus élevées pour les agents titulaires que pour les contractuels, en raison

notamment des écarts de taux de cotisation. Pour les agents des collectivités territoriales et des hôpitaux, le taux de cotisation employeur est de 30,65% du seul traitement indiciaire pour les agents titulaires, contre 10,45% du traitement total pour les agents non titulaires. "Ces différences de charges employeur pour les retraites ont des incidences en gestion et pourraient introduire une distorsion dans les choix de recrutement", s'inquiète la Cour.

Le gendarme des comptes publics redoute par ailleurs que les employeurs n'adhèrent pas à l'assurance chômage pour leurs agents contractuels peinent à "pratiquer les ruptures conventionnelles de contrat de travail, de même que les licenciements classiques". "Pour aller jusqu'au bout de la logique de flexibilisation de la relation de travail", il conviendrait peut-être, en s'appuyant sur une étude approfondie, d'"envisager la possibilité d'une adhésion obligatoire des employeurs publics au régime d'assurance chômage", indique la Cour. Qui propose aussi de fusionner les commissions consultatives paritaires (instances de dialogue social réservées aux contractuels) et les commissions administratives paritaires (qui sont compétentes pour les titulaires). L'existence d'instances de dialogue social distinctes n'est pas justifiée, selon les magistrats.

"Des dysfonctionnements dans la gestion des agents titulaires"

En 2017, la fonction publique comptait près de 844.000 agents contractuels de droit public. Cela représentait un peu plus de 16% de l'ensemble des agents publics. Mais la progression de ce type de personnels a été rapide depuis 2010. Sur la période, 40% de la hausse des effectifs du secteur public a été due aux agents contractuels. 67,5% de ces agents étaient des femmes. Dans la fonction publique de l'État (FPE), les contractuels assurent d'abord des missions d'enseignement et de recherche, tandis que dans les collectivités territoriales ils exercent en premier lieu un emploi dans la filière technique – dans les hôpitaux, ils relèvent d'abord des personnels soignants.

Le recours croissant à ces personnels s'explique par le besoin de remplacer des agents absents temporairement, par la saisonnalité de certaines activités, ou encore par l'impossibilité de trouver des compétences requises dans les corps ou cadres d'emplois de fonctionnaires existants. Ce sont les motifs légaux et avancés officiellement par les employeurs. Mais il en existe d'autres, moins souvent avoués, et que l'enquête de la Cour des comptes met en évidence. Comme l'insuffisance de fonctionnaires titulaires disponibles, du fait de "conditions d'exercice, de rémunération ou de carrière peu attractives comparées à celles offertes par le secteur privé pour le métier concerné".

Le recrutement d'agents contractuels peut aussi trouver son explication dans le choix de l'administration de ne pas organiser de concours, quand un trop petit nombre d'agents est concerné. Il peut s'agir aussi de trouver des réponses à la "lenteur" et à la "complexité" du processus de recrutement de fonctionnaires. Dans d'autres cas, la décision traduit une incompétence des gestionnaires, estime la Cour. Pour qui "ces recrutements 'palliatifs' pourraient probablement être évités si la gestion des fonctionnaires titulaires était améliorée. Le recours aux agents contractuels est, sans doute, aussi une réponse des gestionnaires à la question de l'absentéisme des agents, lequel est plus élevé chez les titulaires que chez leurs collègues non titulaires. "Critiquables", les procédures de recrutement de contractuels peuvent s'avérer "onéreuses pour les employeurs publics", s'inquiète par ailleurs la Cour.