



Compte rendu de la réunion Fonction publique/Organisations syndicales du 22 novembre 2012 sur les établissements publics dérogatoires

La réunion était chargée d'examiner les conséquences à tirer du rapport, commun à différentes inspections ministérielles, sur les établissements publics dérogatoires à l'emploi de fonctionnaires sur emploi permanent, dont tout ou partie des agents sont des contractuels en CDI. Cette réunion était ouverte à l'ensemble des syndicats de la Fonction publique d'Etat, et n'était pas une réunion du comité de suivi de l'accord sur les non-titulaires.

La directrice adjointe du cabinet, Mme Colin, dirigeait la réunion avec M. Huwart, en charge de la Fonction publique au cabinet de la ministre, et le directeur de la DGAFP, M. Verdier.

Comme beaucoup des réunions actuelles de concertation, la tonalité en était assez imprécise sur les intentions de la Fonction publique, ce qui n'est pas bon signe sur ce sujet. Que la Fonction publique souhaite se donner des marges de manœuvres, c'est compréhensible, mais qu'elle n'indique pas plus clairement où elle en est à un moment donné ne permet pas de travailler correctement.

Ce qui a été le cas lors de cette réunion, dont l'ordre du jour était l'examen du fond du rapport et une première estimation des 25 propositions qui le résument. Les propositions n'ont pratiquement pas été abordées et la ligne générale sur le rapport était très générale.

Une deuxième réunion sur la mise en œuvre des orientations prises (... ?) se tiendra le mardi 5 février 2013, après que les réunions interministérielles et les arbitrages Premier ministre auront été pris. Visiblement, sur le sujet des EPA dérogatoires, comme en général sur le sujet des contractuels, le dialogue entre Fonction publique et ministères pourrait parfois être compliqué. Les réticences de certains ministères et de certains établissements à sortir de la dérogation risquent d'être fortes.

Tout en restant la plus imprécise possible, la Fonction publique a indiqué qu'elle reprenait la logique générale du rapport, qui considère qu'il est nécessaire à court terme de revoir le fondement des dérogations permanentes, de faire sortir de la dérogation nombre d'établissements, et de permettre à tous les agents des établissements sortant de la dérogation de bénéficier eux aussi de la loi Sauvadet de titularisation.

Ce qui suppose un support législatif en 2013 pour éventuellement revoir la rédaction de l'article 3-2 du titre I du Statut, qui permet la dérogation à l'emploi de fonctionnaire sur un emploi permanent. Il permettrait aussi d'ouvrir aux établissements qui sont dérogatoires du fait d'une loi le bénéfice de la loi Sauvadet. Aujourd'hui seuls les établissements relevant du décret-liste prévu par l'article 3-2 peuvent faire bénéficier leurs CDI de la titularisation, s'ils sortent de la dérogation.

Par ailleurs le principe d'une revue ministérielle des établissements dérogatoires est acquis.

De même la Fonction publique est favorable à un renforcement de la tutelle des ministères sur leurs opérateurs, en particulier par l'établissement d'un droit de regard sur le recrutement des non titulaires, l'autonomie des établissements publics étant pour elle excessive.

Par contre il n'y a pas pour l'instant d'indications plus précises sur le contenu des 25 propositions du rapport, dont nous contestons fortement seulement 3 d'entre elles, ni sur le

calendrier et la méthode de la revue des établissements dérogatoires dans chacun des ministères.

La CGT a cherché à se positionner d'emblée le plus clairement possible.

En particulier la CGT s'est prononcée pour une réécriture de l'article 3-2 de la loi 84-16, qui fonde juridiquement le caractère dérogatoire de certains établissements, et de tous ou de certains emplois en leur sein, et a approuvé la proposition du rapport :

Rédaction actuelle :

2° Les emplois ou catégories d'emplois de certains établissements publics figurant, **en raison du caractère particulier de leurs missions**, ...

Rédaction proposée approuvée par la CGT :

2° Les emplois de certains établissements publics qui requièrent **des qualifications professionnelles particulières indispensables à l'exercice des missions spécifiques** dévolues à ces établissements. Les agents occupant ces emplois sont recrutés sur contrat à durée indéterminée.

La CGT a resitué le débat sur les établissements publics dérogatoires dans le contexte plus général des différents rapports sur les opérateurs de l'Etat (Conseil d'Etat, IGF,...), tous très critiques. La CGT considère que la dynamique du réexamen des EPA dérogatoires amènera aussi à examiner la question des Autorités indépendantes et du statut de leur personnel.

Sans vouloir polémiquer avec les camarades de FO, ceux-ci indiquent, dans leur compte-rendu de cette réunion, que la CGT s'est prononcée pour la généralisation du CDI sur emploi permanent. Nous précisons que la position de la CGT est que si un emploi permanent est considéré comme dérogatoire à l'emploi titulaire, ce qui peut être justifié pour certains emplois en nombre limités, le statut des contractuels doit dans ce cas être un CDI dès le recrutement, et non un CDD. La règle pour les employeurs publics doit être la même que pour les patrons du privé. Seuls les emplois sur besoins temporaires ont vocation à être en CDD. Et l'emploi titulaire a, lui, vocation à être la règle pour les emplois permanents. Nous ne demandons bien sûr pas le recrutement en CDI des agents recrutés sur besoins permanents de catégorie A (article 4-2 du Statut), mais la suppression pure et simple de cette possibilité de recruter en CDD.

C'est pourquoi nous sommes opposés à la coexistence du recrutement de CDD et de CDI dans les EPA dérogatoires, ce que dénonce le rapport, et qui par exemple crée une très difficile situation à l'ONEMA (Ecologie) actuellement.

La question des EPA dérogatoires excédant largement la problématique du comité de suivi de l'accord sur les non-titulaires, puisqu'elle ouvre la question du statut des opérateurs, et la possibilité de fonctionnariser des contractuels qui l'attendent depuis trop longtemps (CROUS, ...), l'UGFF convoque une réunion de ses syndicats

Mercredi 30 janvier 2013
à 14 heures
Salle 4 Rez de chaussée Bas
(salle Pierre Judith)
Au siège de la confédération à Montreuil

La réunion « ordinaire » de préparation du prochain comité de suivi de l'accord sur les non titulaires se tiendra le mercredi 23 janvier à 9h30 salle UGFF du 3^{ème} étage noyau B.

En pièce jointe l'analyse du rapport parue dans le journal Fonction publique

LES ETABLISSEMENTS PUBLICS DÉROGATOIRES

Un des éléments de l'accord du 31 mars 2011 sur les non titulaires était que le bien-fondé de la dérogation à l'emploi titulaire, accordée à de trop nombreux établissements publics, soit réexaminé. Cette décision résultait des demandes réitérées de la CGT qui revendiquait l'extension à ces personnels du droit à titularisation.

Pour ce faire un rapport a été demandé à l'inspection générale de l'administration (Intérieur), à celle des affaires sociales et au contrôle général économique et financier. Ce rapport a été remis au gouvernement en août et communiqué aux organisations syndicales en octobre.

Ses conclusions, qui se résument en 25 propositions, sont pour l'essentiel proches de ce qu'affirme la CGT depuis de nombreuses années.

Un constat au vitriol

La possibilité de déroger à l'emploi titulaire sur des postes permanents pour certains établissements publics administratifs, en recrutant directement des personnels en CDI, a été formalisée par le 2^{ème} alinea de l'article 3 du Titre I (Etat) du statut des fonctionnaires. Parallèlement à cette exception prévue par le statut il existe également une série d'organismes qui se sont vus accordés le même type de dérogation par des lois spécifiques.

Au fil des années cette disposition a été largement utilisée par les ministères pour contourner la règle de l'emploi de fonctionnaires pour les missions permanentes de la Fonction publique. Cette situation pénalise au premier chef les personnels contractuels de ces établissements, privés des droits prévus par le statut (carrière, retraite, mobilité...).

En 1983, 18 établissements et 15.000 agents étaient concernés. La mission d'inspection recense aujourd'hui une centaine d'établissements de ce type, employant 103.000 agents dont 81.000 non titulaires. S'ils ne représentent qu'à peine 5 % des effectifs civils de la FPE, les établissements dérogatoires totalisent plus de 22 % des non titulaires de l'Etat.

En outre, 25 de ces organismes dérogent au statut général du fait de dispositions législatives, avec pour principale conséquence l'exclusion de ces agents du bénéfice des protections minimales prévues par le décret du 17 janvier 1986 relatifs aux agents non titulaires (décret n°86-83).

Après un tour d'horizon que la mission reconnaît elle-même comme limité, du fait des réticences des ministères à fournir des informations exhaustives, elle conclut que *« le cadre juridique général »* a *« très largement perdu sa cohérence interne »*. Au vu des exemples cités, il s'agit là d'un euphémisme. Il ressort en effet que, dans la plupart des cas, il existe des corps de fonctionnaires permettant d'assurer les missions remplies par les établissements dérogatoires.

En outre ce régime particulier est utilisé pour développer la précarité à outrance puisqu'il *« permet d'échapper à l'impossibilité de recruter en CDD de plus de 10 mois en catégories B et C dans le régime de droit commun »*.

Encore plus problématique, la mission relève que bien des employeurs n'hésitent pas à jouer sur tous les tableaux en utilisant les règles de l'article 4 de la loi 84-16 pour *« s'affranchir de la règle du recrutement en CDI lorsqu'elle est prévue par le quasi statut de l'établissement »*.

En conclusion, la mission conclue *« qu'une remise en ordre rapide est indispensable »* et qu'il convient *« de revisiter le système des dérogations de manière plus fondamentale »*.

Une révision générale des dérogations

Le rapport propose qu'au sein de chaque ministère une révision générale du bien-fondé de la dérogation aujourd'hui accordée soit mise en oeuvre. Il incite les ministères à utiliser la possibilité ouverte par la loi de mars 2012 d'intégrer leurs agents contractuels au dispositif spécifique de titularisation, à la condition de sortir de la dérogation.

Ce type de révision générale nous convient beaucoup mieux que la RGPP de sinistre mémoire.

Le rapport propose aussi une revue régulière du bien-fondé de la dérogation pour chaque établissement tous les 5 ans, afin de vérifier si la dérogation est devenue inutile entretemps (*« afin de restreindre au strict nécessaire le recours à des recrutements de non titulaires »*).

Il considère que la majorité des personnels recrutés en CDI font aujourd'hui un travail de fonctionnaires, et devrait être intégrée dans l'emploi titulaire. L'intégration récente des contractuels dérogatoires des Offices Agricoles dans les corps de fonctionnaires, longtemps refusée, s'est faite sans vraies difficultés.

Cette réalité de l'utilisation abusive de la dérogation, les organisations syndicales n'ont cessé de la dénoncer depuis 30 ans. Qu'elle soit mise aussi clairement en lumière dans ce document est un très important point d'appui pour la CGT et ses syndicats.

Des contractuels moins nombreux et mieux traités

Pour les agents continuant à relever d'une dérogation le rapport propose qu'ils relèvent tous du décret commun aux contractuels de l'Etat (décret n° 86-83), afin de permettre une gestion plus homogène, permettant de retranscrire plus facilement les avancées obtenues.

Aujourd'hui ce sont les « missions particulières » des établissements qui légitiment la dérogation sur les emplois permanents, et pas le contenu des qualifications professionnelles mises en œuvre. Ce qui fait que des emplois ailleurs dévolus à des fonctionnaires sont souvent exercés par des contractuels, uniquement sur la base d'une mission particulière à un établissement, ce qui ne devrait justifier d'une dérogation que pour certains emplois.

Le rapport propose pour fonder la dérogation une double condition cumulative, de missions particulières à un établissement et de qualifications professionnelles spécifiques.

De même la mission propose de ne plus permettre à ces établissements un double recrutement, à la fois directement en CDI, et en CDD pour les A sur des emplois permanents, avec un CDI au bout de 6 ans (2^{ème} alinea de l'article 4 du titre I). Choisir la précarité quand on peut choisir le CDI doit pour la CGT aussi être interdit à ces établissements publics.

Trois des propositions, sur 25, sont par contre très contestables. Permettre aux établissements publics, en compensation de l'abandon de la dérogation, d'être pleinement gestionnaires des agents fonctionnaires en quasi indépendance des ministères n'est pas acceptable.

La possibilité envisagée d'un nouveau type de contrat « lié à des financements non pérennes » nous fait craindre un retour du contrat de mission, sans durée fixée à l'avance, que nous avons eu tant de mal à faire disparaître à l'occasion de l'accord du 31 mars 2011.

Quant à ouvrir la possibilité de recruter sur des emplois permanents (article 4-2) des agents de catégorie B et C, en plus des catégories A d'aujourd'hui, nous nous y opposons fermement. D'autant plus que, si la CGT admet un recrutement de non titulaires sur des besoins temporaires, elle le refuse sur des emplois permanents, quelque soit la catégorie, à l'exception de dérogations limitées et encadrées, pour lesquelles le CDI doit être la règle.

S'appuyer sur le rapport

Il n'en reste pas moins que, pour l'essentiel, les conclusions des rapporteurs recoupent largement ce que défend la CGT sur l'absence de justifications du recours massif aux CDI sur des emplois permanents. Il s'agit d'un réel pavé dans la mare de l'emploi non titulaire.

La CGT entend saisir cette opportunité pour mener le débat avec tous les personnels concernés, et faire évoluer des situations qui, dans bien des cas, sont préjudiciable au service public et à ses agents. Les organisations de la CGT doivent savoir s'en emparer pour faire revenir la très grande majorité des emplois permanents dans le droit commun.

Montreuil, le 28 décembre 2012