

BILAN PRIMO RECRUTEMENT

Autorisation à titre expérimental pour les administrations d'Etat à recruter directement en CDI pour pourvoir des emplois permanents correspondant à des missions pour lesquelles il n'existe pas de corps de fonctionnaires

1. Rappel de l'objectif de la mesure : constituer une solution pour pourvoir des emplois permanents spécialisés pour lesquels il n'existe pas de corps de fonctionnaires et de rendre ainsi plus attractifs les emplois publics dans des filières où l'administration **se trouve en concurrence avec le secteur privé.**

1.1 Présentation générale de la mesure

L'article 36 de loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire dite loi « Sauvadet » autorise, à **titre expérimental, les administrations d'Etat à recruter directement en CDI** pour pourvoir des emplois permanents correspondant à des missions pour lesquelles il n'existe pas de corps de fonctionnaires (activités nouvelles ou hautement spécialisées).

Pendant une durée de 4 ans, les administrations et établissements publics de l'Etat ont donc le choix, au regard notamment de la nature des fonctions concernées et de la durée prévisionnelle de leur besoin, entre proposer un CDD ou un CDI à ces agents. Le contrat conclu sur le fondement de l'article 4-1° de la loi du 11 janvier 1984 peut en effet l'être pour une durée déterminée, dans les mêmes conditions que celles prévues pour les contrats conclus sur le fondement de l'article 4-2 °et précisées à l'article 6 bis de la loi du 11 janvier 1984 (une durée de trois ans maximum renouvelable une fois).

L'article 36 de la loi du 12 mars 2012, **d'application directe**, autorise par ailleurs, à titre expérimental, **pour une durée de quatre ans à compter du 13 mars 2012**, les administrations de l'Etat et leurs établissements publics administratifs à recruter directement en CDI un agent contractuel sur le fondement de l'article 4-1° de la loi du 11 janvier 1984.

Cette possibilité qui existe déjà pour les emplois permanents à temps incomplet et dans la fonction publique hospitalière n'a été envisagée que pour la fonction publique de l'Etat. Cependant, son extension à la fonction publique territoriale pourrait être envisagée dans un second temps, si la pratique d'un primo recrutement en CDI dans la fonction publique d'Etat s'avérait concluante.

En tout état de cause, cette expérimentation doit faire l'objet d'un rapport au Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat aux fins d'évaluation. Elle a donc nécessité de mettre en place des mesures de suivi. Une enquête diligentée par la DGAFP a été menée en octobre 2014 et un dispositif de remontées d'informations a été mis en place dans **le cadre des conférences de gestion prévisionnelle des ressources humaines** organisées annuellement par la DGAFP avec chacun des ministères.

Au 13 mars 2016, ce recours expérimental au primo-recrutement en CDI ne sera pérennisé que si les pratiques de gestion confirment la réalité des besoins en la matière.

1.2 Les objectifs du primo-recrutement

L'objectif principal du primo-recrutement en CDI est de permettre de constituer une solution attractive pour pourvoir des emplois permanents spécialisés pour lesquels il n'existe pas de corps de fonctionnaires et de rendre ainsi plus attractifs les emplois publics dans des filières où l'administration **se trouve en concurrence avec le secteur privé.**

Par ailleurs, le primo-recrutement **permet une sécurisation des parcours professionnels des agents contractuels** qui repose en effet essentiellement sur deux dispositifs : la clarification des dispositions relatives à la durée des contrats et aux conditions de leur renouvellement d'une part, d'autre part **des conditions plus larges d'accès au CDI** pour les agents occupant un emploi permanent de l'administration.

Ce système n'institue pas de concurrence avec les fonctionnaires car ces CDI n'ont vocation à être mobilisés que pour pourvoir les emplois qui ne peuvent être occupés par des fonctionnaires faute de corps de titulaires susceptibles d'exercer les fonctions correspondantes. Dans le cas de difficultés liées à la nature des fonctions ou aux besoins du service, la mobilisation de contrats peut se faire uniquement pour des agents de catégorie A en CDD sur le fondement de l'article 4-2° de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984.

Lorsqu'il s'agit de pourvoir des fonctions permanentes qui pourraient relever de celles de corps de titulaires, **le principe d'un recrutement préalable en CDD est donc maintenu, notamment lorsque le recours au contrat est justifié par le besoin du service.** Dans ces conditions en effet, la réaffirmation du principe de l'occupation des emplois permanents par des fonctionnaires conduit à privilégier un primo recrutement en CDD dont le renouvellement sera conditionné à une nouvelle impossibilité au terme du contrat de pourvoir l'emploi par un titulaire.

Par ailleurs, la période maximale d'emploi en CDD au terme de laquelle le contrat conclu pour pourvoir un emploi permanent peut être reconduit en CDI est maintenue à 6 ans. En effet, le gouvernement n'a pas souhaité réduire cette durée, de façon à encourager les agents contractuels à accéder à l'emploi titulaire par la voie des concours internes, en cohérence avec l'objectif de professionnalisation de ces concours.

L'objectif escompté est, que la combinaison de l'assouplissement des conditions d'accès au CDI, en même temps que l'introduction du primo-recrutement en CDI dans la fonction publique de l'Etat, permette de fidéliser les agents contractuels en leur ouvrant des perspectives professionnelles élargies dans la fonction publique. Il s'agit là d'un enjeu décisif dans un contexte de concurrence entre employeurs publics et privés pour certaines compétences rares (médecins de prévention, certaines professions techniques,...).

2. Les raisons pour lesquelles la plupart des ministères ne se sont pas encore pleinement saisis de cet outil

Il ressort des enquêtes réalisées sur la période que les ministères ne se sont pas complètement saisis de cet outil. Le fait qu'ils n'aient pas encore tous défini une doctrine globale stabilisée en matière de primo-recrutement peut s'expliquer par le souhait de se mobiliser prioritairement pour l'organisation des recrutements réservés institué par la loi du 12 mars 2012 et sur la rénovation des conditions d'emploi des agents contractuels.

La loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les

discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique a en effet modifié les dispositions du Titre II du statut général des fonctionnaires relatives aux cas de recours au contrat, à leur durée et aux conditions de leur renouvellement.

Les ministères ont également dû s'approprier la refonte du cadre juridique applicable aux agents contractuels, intervenue avec la publication du décret n° 2014-364 du 21 mars 2014 et du décret n° 2014-1318 du 3 novembre 2014 qui ont profondément modifié le décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents non titulaires de l'Etat pris pour l'application de l'article 7 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat.

Par ailleurs, l'élaboration d'une telle doctrine implique une réflexion approfondie ainsi qu'un travail très technique dans la mesure où il appartient à chaque administration d'identifier les **métiers très particuliers** en tension ou concurrentiels pour lesquels un recrutement direct en CDI pourrait être justifié. Cette réflexion progresse parallèlement au processus de révision du décret n°84-38 du 18 janvier 1984 présentant la liste des établissements publics administratifs de l'Etat (EPA) autorisés de manière dérogatoire à recruter des agents contractuels pour exercer certaines des missions permanentes de ces établissements publics a été engagé, en lien avec les ministères de tutelle.

Dans ce cadre les ministères ont généralement indiqué **qu'un examen particulier a été réalisé en liaison avec les représentants du personnel**, pour étudier les conditions dans lesquelles les missions des corps pouvaient faire l'objet d'adaptations de manière à mieux prendre en compte les activités nouvelles ou nécessitant des compétences techniques nouvelles.

3. Une utilisation du primo-recrutement par les ministères, restant exceptionnelle et circonscrite aux métiers en tension

L'article 36 de la loi ne prévoit pas une obligation de cédésation des CDD en place, mais une possibilité offerte au gestionnaire. Cette possibilité implique une approche en opportunité de la cédésation, en dehors des situations où la cédésation est automatique. La première étape à mener consistait donc à faire établir par les employeurs une doctrine relative à cette cédésation possible, doctrine qui consiste à identifier quelles sont les fonctions pour lesquelles un primo CDI pourrait être conclu.

Il ressort de l'enquête diligentée par la DGAFP en octobre 2014 et des remontées d'informations délivrées dans le cadre des conférences de gestion prévisionnelle des ressources humaines que peu de ministères ont, à ce stade, forgé une doctrine globale en la matière. Le choix a été fait par les employeurs d'une utilisation de cette possibilité à titre exceptionnel, après examen au cas par cas. Les recrutements sur CDI organisés dans les administrations de l'État **ont représenté au plus 300 recrutements**.

Il ressort néanmoins que la procédure est d'ores et déjà utilisée pour les métiers en tension tels que les **médecins de prévention**, les **médecins des gens de la mer**, les **médecins inspecteurs du travail**, les **ingénieurs de prévention**, les **documentalistes de maintenance aéronautique**, les **psychologues de la police nationale** et **certaines métiers de l'informatique**.

S'agissant des médecins de prévention, le rapport sur la médecine de prévention dans les trois fonctions publiques de septembre 2014 indique que pour l'ensemble des trois fonctions publiques, comme dans le secteur privé, on observe un déficit de médecins par

rapport aux besoins tels que définis par les textes. Dans la fonction publique d'Etat (FPE), la situation la plus préoccupante est constatée pour le ministère de l'éducation nationale qui doit faire face parallèlement à des besoins de recrutements importants de médecins scolaires. Les autres ministères pallient majoritairement l'insuffisance de recrutement direct par le recours à des prestataires extérieurs.

Le recrutement sur CDI a également concerné des **psychologues de la Police Nationale**.

Les ministères ont enfin évoqué le recours à ce dispositif sur des postes concernant **des activités nouvelles ou hautement spécialisées**.

Sont ainsi plus particulièrement concernées les **missions informatiques** au sein de la fonction publique de l'Etat.

Ces professions requièrent en effet une palette large et particulièrement évolutive de compétences dont l'Etat doit en permanence disposer. Les corps de certains corps techniques satisfont à une partie de ces besoins dans certains ministères. Un corps d'ingénieur « SIC » a été transformé en corps à vocation interministérielle afin de répondre de manière transversale aux besoins des ministères ne disposant pas de cette ressource.

Certaines fonctions de haut niveau et/ou nécessitant un profil de compétences très particulières peuvent toutefois justifier le recours à des contractuels. Le recrutement intervient donc pour des compétences dont l'Etat n'est pas en mesure de se doter autrement.

Les primo-recrutements en CDI ont ainsi été utilisés pour certaines spécialités informatiques pour lesquelles il n'existe pas de corps de fonctionnaires (65 agents par an), dans des métiers très particuliers en tension et concurrentiels : **cryptologues, responsables de défense contre les cyber-attaques**...

De tels recrutements ont également concerné des **spécialistes en armement chimique, des nucléaristes, des experts en exportation de matériel de guerre et des documentalistes en aéronautique**.

Les ministères ayant indiqué avoir procédé à des primo-recrutements en CDI sont le **MEDDE-METLR** (2 médecins de gens de la mer), **les services du Premier Ministre** (une dizaine au Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale – SGDSN- et un recrutement au Centre d'études prospectives et d'informations internationales – CEPII-), **le ministère de l'intérieur** (1 recrutement), **le ministère de l'agriculture** (3 cas), **le ministère de la défense** (1 recrutement réalisé et 10 en cours), **le ministère du travail** (en cours de négociation avec le CBCM : 41 médecins inspecteurs du travail et 78 ingénieurs de prévention), **ministère de l'intérieur** (Direction des Ressources et des Compétences de la Police Nationale « DRCPN ») 25 psychologues de la police nationale.

Il convient de noter que la DRCPN a également recruté 62 psychologues, initialement en CDD mais les a Cédésés avant que ces derniers n'atteignent 6 ans d'ancienneté (au bout de trois ans en général). Ces modalités de recrutement sont parfois également utilisées pour ingénieurs en sécurité des systèmes d'information dont l'exercice des missions extrêmement spécifiques sont subordonnées à l'octroi d'un agrément.

Le ministère de l'écologie a indiqué que l'élaboration de la doctrine en matière de primo-recrutement se poursuivait, en lien avec la réflexion actuellement menée sur le toilettage du décret-liste dérogatoire, notamment dans la sphère « environnement ».

Le ministère de la culture a souligné qu'une négociation était en cours avec les organisations syndicales sur la doctrine en matière de primo-recrutement en CDI. A ce stade, les métiers qui pourraient être concernées par un tel recrutement seraient, par exemple, certains métiers de l'informatique, des métiers de l'édition et la médecine de prévention.

*

Au vu de ces remontées, on peut donc estimer que les recrutements effectués sont restés exceptionnels, et réservés à des types d'emplois relevant essentiellement du niveau de la catégorie A et ne correspondant pas à des fonctions pour lesquelles existent déjà des corps de fonctionnaires.

S'il n'est pas possible d'évaluer précisément les choix d'option des agents dans le cadre du dispositif de titularisation, **il est en revanche possible de considérer que la préférence pour la sécurité de la relation contractuelle constatée sur le marché de l'emploi** joue fortement dans le choix de certains agents d'accepter un poste de contractuel dans la fonction publique, plutôt que dans le secteur privé.

Le primo-recrutement **apporte ainsi à l'État des compétences spécifiques qui lui sont particulièrement nécessaires dans différents domaines qui requièrent des ressources humaines pérennes et stables et dans un contexte où les ministères ont des difficultés à recruter des agents et à les maintenir en poste.**

Tous les ministères, y compris ceux n'ayant pas encore formellement procédé à de tels recrutements ont manifesté leur intérêt pour la poursuite de ce dispositif.