

LES PREMIERS ENSEIGNEMENTS DU QUINZIÈME PLAN DE LUTTE CONTRE LA PRÉCARITÉ DANS LA FONCTION PUBLIQUE

COMMISSION DES LOIS COMMISSION SÉNATORIALE POUR LE CONTRÔLE DE L'APPLICATION DES LOIS

Rapport d'information de Mme Jacqueline GOURAULT et M. Philippe KALTENBACH

■ La loi n° 2012-347 du 12 mars 2012, traduction législative du protocole signé le 31 mars 2011 entre l'État et six organisations syndicales pour sécuriser les parcours professionnels des non-titulaires, vise à « *répondre aux situations de précarité dans la fonction publique en favorisant l'accès des agents contractuels à l'emploi titulaire, prévenir la reconstitution de telles situations à l'avenir et améliorer les conditions d'emploi des agents contractuels ainsi que leurs droits individuels et collectifs* ».

■ La loi comporte, en conséquence, trois volets prévoyant respectivement :

- l'ouverture, durant quatre ans, jusqu'au 13 mars 2016, de voies professionnalisées d'accès aux corps et cadres d'emplois ;

- la transformation en contrats à durée indéterminée (CDI), à la date de publication de la loi, des contrats à durée déterminée (CDD) des agents justifiant d'une durée de service d'au moins six ans auprès de leur employeur à cette même date (trois ans pour les agents âgés de plus de cinquante-cinq ans) ;

- la clarification et l'harmonisation des cas de recours aux non-titulaires et la redéfinition des conditions de durée et de renouvellement des contrats.

■ Les constats résultant du bilan à mi-temps de la mise en œuvre des dispositifs de titularisation conduisent vos rapporteurs à formuler plusieurs recommandations.

■ Si le contrat s'avère indispensable à la continuité du service public, il importe, pour lutter contre la précarité, que les employeurs publics y recourent avec discernement et informent personnellement les non titulaires de leurs droits.

Un quinzième plan de titularisation doublé d'une sécurisation minimale et d'une clarification du régime d'emploi des non titulaires

■ Les dispositifs temporaires de titularisation

L'**éligibilité** s'inscrit dans un cadre fixé par les deux principes statutaires majeurs : l'affectation de fonctionnaires sur les emplois civils permanents et le recrutement par concours. Elle obéit en conséquence à des conditions tenant à la nature du contrat et à une ancienneté de service.

Le contrat, qui peut être à durée déterminée ou indéterminée, doit répondre à un besoin permanent.

L'agent doit être en fonction au 31 mars 2011, bénéficier d'un des congés légaux ou avoir été titulaire d'un contrat ayant cessé entre le 1^{er} janvier et le 31 mars 2011.

Lorsque l'agent est titulaire d'un contrat à durée déterminée, il doit justifier d'une **ancienneté de services publics effectifs** au moins égale à 4 ans sur une période de six ans.

L'ancienneté requise est calculée selon des principes favorables aux non-titulaires, qui préservent l'équité pour tenir compte de la diversité des situations et de leurs aléas.

Le pouvoir réglementaire a fixé en fonction des grades des corps et cadres d'emplois ouverts aux recrutements réservés les modalités de sélection prévues par la loi : examens professionnalisés, concours, recrutements sans concours pour l'accès au

premier grade des corps et cadres d'emplois de catégorie C accessibles sans concours.

Les corps et cadres d'emplois accessibles sont délimités par référence aux fonctions exercées sous contrat, qui doivent relever d'une catégorie hiérarchique équivalente à celle des missions définies par le statut particulier du corps ou cadre d'accueil.

■ **La sécurisation immédiate par la « CDIisation » automatique des contrats**

Les agents en CDD devaient bénéficier de la « CDIisation » de leur engagement à la date

de publication de la loi, sous réserve qu'ils remplissent certaines conditions tenant au fondement de leur contrat et à la durée des services correspondants.

■ **Des retouches au régime d'emploi des non-titulaires**

Reprenant les améliorations identifiées dans l'accord du 31 mars 2011, la loi améliore la lisibilité du cadre législatif de chacun des trois statuts. Elle redéfinit les conditions de durée et de renouvellement des contrats en les harmonisant lorsqu'elles ne l'étaient pas.

La mise en œuvre par les administrations du nouveau plan de titularisation

■ **L'inventaire préalable des personnes éligibles et leur « CDIisation »**

Chaque administration et établissement a été invité à dresser un état des lieux des personnels éligibles et à déterminer les modalités d'accès à la titularisation en concertation avec les organisations syndicales.

Les éléments recueillis par vos rapporteurs ne leur permettent pas de dresser un bilan exhaustif en raison de leur nature forcément parcellaire et de l'application, encore partielle à ce jour, d'un plan qui court jusqu'au 13 mars 2016.

Malgré les outils dédiés mis en place, tant la direction générale de l'offre de soin (DGOS) que la direction générale des collectivités locales (DGCL) n'ont pu qu'établir des projections à partir des éléments collationnés en raison des difficultés à recueillir les données concernant les employeurs publics relevant de leur périmètre.

• **Des effectifs prévisibles pour la fonction publique de l'État (FPE)**

Les statistiques issues des décrets d'ouverture des ministères évaluent les éligibles entre 38 000 et 39 000. Ce total est proche de l'estimation effectuée lors de la conclusion de l'accord du 31 mars 2011 qui le fixait à 40 000 éligibles. Sont principalement concernés l'éducation nationale et l'enseignement supérieur, l'agriculture et la culture.

Ces agents sont répartis, selon des extrapolations effectuées sur un tiers des effectifs, entre 62 % en catégorie A, 17 % en

catégorie B et 21 % en catégorie C. La catégorie A est surreprésentée parmi la population éligible alors qu'elle ne représente qu'un tiers de contractuels (33,7 % contre 31,6 % en B et 24,3 % en C au 31 décembre 2011).

• **Des estimations peu favorables aux plus précaires dans la fonction publique territoriale (FPT)**

Chaque collectivité devait établir un rapport sur la situation des agents éligibles et le soumettre à son comité technique avant le 24 février 2013, accompagné du programme pluriannuel d'accès à l'emploi titulaire.

Il en ressort une population éligible estimée à 43 000 contractuels dont 31 % en catégorie A, 25 % en catégorie B et 42 % en catégorie C.

Comparés à la répartition hiérarchique des non-titulaires de la fonction publique territoriale (11,5 % en A, 15,2 % en B et 65,2 % en C au 31 décembre 2011), ces pourcentages soulignent la grande précarité des agents recrutés sur des postes d'exécution.

• **Des métiers bien identifiés dans la fonction publique hospitalière (FPH)**

Les données parcellaires transmises par les établissements ont fait l'objet d'une extrapolation à l'échelle nationale. 43 962 titularisations pourraient intervenir au terme de la période quadriennale. Seraient titularisables :

- 69,3 % des 43 725 CDI, soit 30 301 agents (11 878 en A, 6 667 en B et 11 756 en C) ;

- 13,5 % des 101 196 CDD, soit 13 661 agents (1 762 en A, 2 282 en B et 9 617 en C).

■ **Les « CDIés »**

- 19 000 dans la fonction publique territoriale ;

- 8 600 dans la fonction publique hospitalière, soit 8,5 % de l'effectif total de contractuels en CDD (101 196).

Les données consolidées ne sont pas encore connues pour la fonction publique d'État.

Contrairement à l'automatisme prévue par la loi, la transformation de leur contrat n'aura pas été immédiate pour tous les non-titulaires, particulièrement dans la FPH où elle s'étalera jusqu'en 2015.

L'ouverture des dispositifs : une implication diverse des employeurs

Au cours de cette première période, la loi a été diversement mise en œuvre selon les administrations.

• Les **ministères** ont « joué le jeu », semble-t-il :

- 7 793 postes ont été ouverts dont près de 4 000 à l'éducation nationale et de 2 000 pour l'enseignement supérieur et la recherche ;

- 5 756 lauréats ont été admis à l'issue de ces recrutements réservés.

• 32 400 des 43 000 agents éligibles dans la **FPT** devraient être titularisés d'ici la fin du plan quadriennal, soit 10 000 environ en catégorie A, 9 000 en B et 12 500 en C. Certaines collectivités n'ont pas encore organisé de sélection professionnelle.

Dans l'ensemble, le dispositif législatif n'a pas soulevé de difficultés majeures.

Sur le terrain, les pratiques sont diverses :

- les jurys, selon les collectivités territoriales, peuvent être de simples chambres d'enregistrement ou se montrer plus sélectifs ;

- de nombreuses collectivités non affiliées ont utilisé la faculté offerte par la loi de confier leurs sélections professionnelles à leur centre de gestion : sur un total de 9 696 dossiers déposés au 28 février 2014, 3 928 l'avaient été dans une de ces collectivités, dans un souci de plus grande impartialité, pour favoriser l'implication des candidats aux épreuves ou asseoir la situation des lauréats vis-à-vis des autres

titulaires. Les autres collectivités choisissent la simplicité en organisant elles-mêmes les sélections.

Certaines collectivités ont préparé leurs contractuels aux épreuves des sélections professionnelles.

D'après les données les plus récentes, 88 % des candidats aux sélections professionnelles organisées par les centres de gestion (CDG) -soit 9 197 agents- ont été déclarés aptes à l'issue des entretiens (10 381 dossiers avaient été déposés) : 43 % en B, 42 % en A et 15 % en C. La faible représentation des agents de catégorie C est expliquée par le fait que seul l'accès au second grade de ces cadres d'emplois nécessite pour les agents de participer aux sélections.

Les lauréats se répartissent entre les filières administrative (39 %), technique (20 %), culturelle (14 %), médico-sociale (11 %) et sportive (7 %).

• La titularisation des **contractuels hospitaliers** se heurte pour une part à des difficultés qui tiennent au défaut d'attractivité de certaines fonctions mieux rémunérées lorsqu'elles sont exercées sous contrat ou en libéral.

Deux types de contrats se distinguent à l'hôpital : le contrat subi des agents de catégorie C et le contrat choisi pour des emplois sensibles ou de catégorie A.

Un engouement raisonné pour la titularisation

L'ouverture des recrutements réservés témoigne de la diversité de situation des contractuels, certains refusant la sécurité offerte par la titularisation.

■ **La contrainte financière**

La perte de revenu résultant de l'entrée dans les corps et cadres d'emplois constitue la raison principale du désintérêt de certains éligibles mieux rémunérés sous contrat.

Tel est le cas d'emplois déterminés à l'hôpital, ce qui, d'ailleurs, est de nature à limiter le coût des dispositifs de titularisation pour les employeurs hospitaliers, et de certains emplois de catégorie A dans la territoriale.

Il convient cependant de tempérer cette observation en fonction de l'âge de l'éligible : le statut peut intéresser des personnels plus jeunes à la fois en choix de parcours professionnels et financièrement sur le long terme.

■ Le refus des contraintes du statut

Pour certains agents de la fonction publique d'État, l'exercice des fonctions sous contrat est plus souple.

Ce rejet se manifeste en particulier au sein de l'administration du ministère des affaires étrangères afin de contourner le dispositif régulier des affectations et donc les « nominations géographiques ».

Il s'exprime également à l'Éducation nationale ou dans l'enseignement supérieur ou encore dans le secteur de la culture marqué par un très fort attachement des personnels aux établissements culturels auxquels ils sont affectés.

Les interrogations suscitées par la réforme du régime des contrats territoriaux

■ La gêne occasionnée par la limitation de la durée des contrats sur vacance temporaire à deux ans au plus

Vos rapporteurs proposent de **porter à trois ans** la durée maximale de ces contrats, qui ne devrait pas fragiliser la situation des personnels concernés, pour tenir compte des difficultés de recrutement de certaines collectivités territoriales.

■ La nécessité de réviser l'encadrement des commissions consultatives paritaires

La loi restreint leur périmètre à certains contrats.

Leur organisation par catégorie s'avère lourde et complexe en raison de la répartition des non-titulaires.

Vos rapporteurs plaident pour une résolution rapide de ces difficultés alors que les prochaines élections professionnelles dans la fonction publique sont fixées au mois de décembre prochain : **élargissement de leur champ de compétences** à l'ensemble des non-titulaires recrutés sur un emploi permanent et **suppression de leur organisation par catégorie**.



Commission des lois

<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html>

Téléphone : 01 42 34 23 37 – Télécopie : 01 42 34 31 47

Commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois

<http://www.senat.fr/commission/capl/index.html>

Téléphone : 01 42 34 28 96 – Télécopie : 01 42 34 42 40



Rapporteur
Jacqueline Gourault
Sénateur (UDI-UC)
de Loir-et-Cher



Rapporteur
Philippe Kaltenbach
Sénateur (Socialiste)
des Hauts-de-Seine