

N° 772

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 juillet 2014

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois (1) et de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (2) sur la **précarité** dans la fonction publique,*

Par Mme Jacqueline GOURAULT et M. Philippe KALTENBACH,

Sénateurs.

(1) *Cette commission est composée de :* M. David Assouline, *Président* ; M. Philippe Bas, Mmes Claire-Lise Campion, Isabelle Debré, M. Claude Dilain, Mme Muguette Dini, MM. Ambroise Dupont, Louis Nègre, Mme Isabelle Pasquet, *Vice-Présidents* ; Mme Corinne Bouchoux, MM. Luc Carvounas et Yann Gaillard, *secrétaires* ; M. Marcel-Pierre Cléach, Mme Cécile Cukierman, M. Philippe Darniche, Mmes Catherine Deroche, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Félix Desplan, Yves Détraigne, Mmes Anne-Marie Escoffier, Frédérique Espagnac, MM. Pierre Frogier, Patrice Gélard, Mme Dominique Gillot, MM. Pierre Hérisson, Jean-Jacques Hyst, Claude Jeannerot, Philippe Kaltenbach, Marc Laménie, Jacques Legendre, Jean-Claude Lenoir, Jacques-Bernard Magner, Jacques Mézard, Jean-Pierre Michel, Jean-Claude Peyronnet, Gérard Roche, Yves Rome et M. René Vandierendonck.

(2) *Cette commission est composée de :* M. Jean-Pierre Sueur, *président* ; MM. Jean-Pierre Michel, Patrice Gélard, Mme Catherine Tasca, M. Bernard Saugey, Mme Esther Benbassa, MM. François Pillet, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Nicolas Alfonsi, Mlle Sophie Joissains, *vice-présidents* ; Mme Nicole Bonnefoy, MM. Christian Cointat, Christophe-André Frassa, Mme Virginie Klès, *secrétaires* ; MM. Alain Anziani, Philippe Bas, Christophe Béchu, François-Noël Buffet, Vincent Capo-Canellas, Luc Carvounas, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Mme Cécile Cukierman, MM. Michel Delebarre, Félix Desplan, Christian Favier, René Garrec, Mme Jacqueline Gourault, MM. François Grosdidier, Jean-Jacques Hyst, Philippe Kaltenbach, Mme Isabelle Lajoux, MM. Jean-René Lecerf, Jean-Yves Leconte, Antoine Lefèvre, Roger Madec, Jean Louis Masson, Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Hugues Portelli, André Reichardt, Alain Richard, Simon Sutour, Mme Catherine Troendlé, MM. René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

SOMMAIRE

Pages

SYNTHÈSE	5
AVANT-PROPOS	9
I. UN QUINZIÈME PLAN DE TITULARISATION DOUBLÉ D'UNE SÉCURISATION MINIMALE ET D'UNE CLARIFICATION DU RÉGIME DES CONTRATS	12
A. LES CONDITIONS D'OUVERTURE DES DISPOSITIFS DE TITULARISATION	12
1. <i>La nature du contrat en écho au principe de l'emploi statutaire</i>	<i>13</i>
a) Le périmètre	13
b) Des bénéficiaires supplémentaires	13
c) Des exclusions du champ de la titularisation	13
2. <i>Des conditions de service équitables</i>	<i>13</i>
a) La nécessité d'un lien suffisant entre l'agent et son administration	13
b) Les modalités particulières de calcul de l'ancienneté	14
B. DES MODES ENCADRÉS DE TITULARISATION	15
1. <i>Des voies d'accès réservées</i>	<i>15</i>
2. <i>L'application des règles usuelles</i>	<i>16</i>
a) Le droit commun des fonctions publiques d'État et hospitalière	16
b) Des règles spécifiques au statut constitutionnel des collectivités territoriales	16
3. <i>Une organisation différenciée par versant des recrutements réservés</i>	<i>17</i>
a) La prise en compte, pour la fonction publique d'État, de son architecture statutaire	17
b) La prédominance des sélections professionnelles pour la fonction publique territoriale	18
c) La spécificité des métiers de la fonction publique hospitalière	20
C. LA DÉTERMINATION DES EMPLOIS OUVERTS ET LES MODALITÉS RÉGLEMENTAIRES DE NOMINATION ET DE CLASSEMENT DES TITULARISÉS	20
1. <i>L'accessibilité des corps par référence aux fonctions sous contrat</i>	<i>21</i>
2. <i>Un recours adapté au droit commun en matière de nomination et de classement</i>	<i>21</i>
a) Le régime du stage	21
b) La prise en compte des services accomplis sous contrat	22
D. LA SÉCURISATION IMMÉDIATE PAR LA « CDISATION » AUTOMATIQUE DES CONTRATS	23
1. <i>L'accès au CDI encadré par la nature du contrat</i>	<i>24</i>
2. <i>La nécessité d'une durée adaptée de services</i>	<i>25</i>
3. <i>Des exclusions justifiées du dispositif de « CDisation »</i>	<i>25</i>
E. DES RETOUCHES AU RÉGIME D'EMPLOI DES NON TITULAIRES	26
1. <i>Des règles communes à tous les employeurs publics</i>	<i>27</i>
2. <i>Des conditions assouplies de renouvellement en CDI</i>	<i>27</i>
3. <i>Des dispositions particulières</i>	<i>28</i>

II. LA MISE EN ŒUVRE PAR LES ADMINISTRATIONS DU NOUVEAU PLAN DE TITULARISATION	29
A. L'INVENTAIRE PRÉALABLE DES PERSONNES ÉLIGIBLES ET LEUR CDISATION	30
1. Des effectifs prévisibles pour la fonction publique d'État	30
2. Des estimations peu favorables aux plus précaires dans la fonction publique territoriale	31
3. Des métiers bien identifiés dans la fonction publique hospitalière	31
4. L'élargissement du champ des CDI	33
B. L'OUVERTURE DES DISPOSITIFS : UNE IMPLICATION DIVERSE DES EMPLOYEURS	34
1. L'attitude exemplaire attendue des administrations de l'État	34
2. Une application très contrastée dans la territoriale	37
3. Des spécificités propres à la fonction publique hospitalière	40
C. LE DÉSINTÉRÊT DE CERTAINS AGENTS POUR LA TITULARISATION	42
1. La contrainte financière	42
2. Le refus des contraintes du statut	43
D. LES CONSÉQUENCES DIVERSEMENT APPRÉCIÉES DE LA CDISATION	44
1. La rigueur de la notion d'employeur	44
2. Une plus grande complexité pour l'employeur	45
III. LES INTERROGATIONS SUSCITÉES PAR LA RÉFORME DU RÉGIME DES CONTRATS TERRITORIAUX	45
A. LA GÊNE OCCASIONNÉE PAR LA RÉDUCTION DE LA DURÉE DES CONTRATS SUR VACANCE TEMPORAIRE	45
B. LA NÉCESSITÉ DE RÉVISER L'ENCADREMENT DES COMMISSIONS CONSULTATIVES PARITAIRES	46
CONCLUSION	49
EXAMEN EN COMMISSION	51
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	63

SYNTHÈSE

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

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 comporte 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.

1. La mise en œuvre par les administrations du nouveau plan

- **Des effectifs prévisibles pour la fonction publique de l'État**

Les statistiques issues des décrets d'ouverture des ministères évaluent les éligibles entre 38 000 et 39 000.

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 2011¹).

¹ La catégorie des 10,4% non titulaires restants est indéterminée. L'outil statistique de la DGAFP, à ce jour, ne peut pas les classer. Ils sont dans leur très grande majorité des « vacataires ».

- **Des estimations peu favorables aux plus précaires dans la fonction publique territoriale**

La population éligible est 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**

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 : 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)

bénéficieront de la transformation de leur CDD en CDI.

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

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

2. 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 ;

- 3 805 lauréats ont été admis à l'issue de ces recrutements réservés.

- 32 400 des 43 000 agents éligibles dans la **fonction publique territoriale** 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 confié leurs sélections professionnelles à leur centre de gestion, 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.

- 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.

3. Le désintérêt de certains agents 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 et dans la territoriale, principalement pour les emplois de catégorie A.

- **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 à leur établissement.

4. Deux propositions pour répondre aux difficultés soulevées par la réforme du régime des contrats territoriaux

Vos rapporteurs proposent :

1° de **porter de deux à trois ans la durée maximale des contrats sur vacance temporaire** pour tenir compte des difficultés de recrutement de certaines collectivités territoriales ;

2° de **réviser l'encadrement des commissions consultatives paritaires pour élargir leur champ de compétences** à l'ensemble des non-titulaires recrutés sur un emploi permanent et **supprimer leur organisation par catégorie**.

Mesdames, Messieurs,

L'effectif cumulé des non titulaires dans l'ensemble des trois fonctions publiques s'élevait, en 2011, à 901 549 dont 347 920 à l'État, 359 836 dans la territoriale et 193 793 dans l'hospitalière. Il a crû, entre 2000 et 2011, de 2,5 % par an. Cette moyenne recouvre des évolutions nuancées. La progression la plus notable concerne la fonction publique hospitalière avec un taux annuel de + 4,3 %. La fonction publique territoriale (+ 2,7 %) demeure, quoiqu'avec une légère diminution par rapport au total de ses agents (- 0,4 %), le plus gros recruteur de contractuels qui constituent 19,7 % de ses effectifs¹ (contre 14,5 % à l'État et 17,2 % dans l'hospitalière). Mais l'État, parallèlement à la diminution de ses emplois, emploie en 2011 plus de contractuels qu'en 2000 (+ 46 598).

**Évolution des salariés de la fonction publique par statut²
entre fin 2000 et fin 2011**

	2000 ³	2010 ³	2011	Évolution annuelle sur 2000/2011 (en %)
FPE, y compris ÉPA				
Titulaires	1 749 261	1 581 958	1 551 763	- 1,1
Non-titulaires	301 322	369 202	347 920	1,3
Militaires ⁴	316 228	322 276	318 292	0,1
Autres catégories et statuts ⁵	205 527	184 634	180 698	- 1,2
Total	2 572 338	2 458 070	2 398 672	- 0,6
Part de non-titulaires (en %)	11,7	15,0	14,5	

¹ 20,1 % en 2000 mais, à la même période, 11,7 % pour la FPE et 13,1 % pour la FPH.

² Les définitions des statuts ont été harmonisées dans les trois versants de la fonction publique.

³ Révision par rapport à l'année précédente avec l'intégration dans la FPE des enseignants et documentalistes des établissements privés sous contrat (142 400) et d'un Épa de 8 000 agents.

⁴ Les militaires volontaires sont comptabilisés dans les effectifs de l'État à partir de 2004.

⁵ La catégorie « autres catégories et statuts » recouvre principalement des enseignants et documentalistes des établissements privés sous contrat et des ouvriers d'État dans la FPE, des assistants maternels et familiaux dans la FPT, des médecins dans la FPH et des apprentis dans les trois versants.

	2000 ³	2010 ³	2011	Évolution annuelle sur 2000/2011 (en %)
FPT, y compris ÉPA				
Titulaires ¹	998 698	1 412 335	1 410 016	3,2
Non-titulaires	267 036	340 303	359 836	2,7
Autres catégories et statuts ²	62 193	58 387	60 811	- 0,2
Total	1 327 926	1 811 025	1 830 663	3,0
Part de non-titulaires (en %)	20,1	18,8	19,7	
FPH				
Titulaires	717 902	821 427	824 797	1,3
Non-titulaires	121 483	180 142	193 793	4,3
Autres catégories et statuts ²	91 337	108 985	110 848	1,8
Total	930 721	1 110 554	1 129 438	1,8
Part de non-titulaires (en %)	13,1	16,2	17,2	
FPE + FPT + FPH				
Titulaires ¹	3 465 861	3 815 720	3 786 576	0,8
Non-titulaires	689 841	889 647	901 549	2,5
Militaires ³	316 228	322 276	318 292	0,1
Autres catégories et statuts ²	359 056	352 006	352 357	- 0,2
Total	4 830 986	5 379 649	5 358 773	0,9
Part de non-titulaires (en %)	14,3	16,5	16,8	

Sources : FGE, Colter, DADS, SIASP, Insee ; enquêtes SAE, Drees. Traitement DGAFP, département des études et des statistiques.

¹ 2 300 sapeurs-pompiers de Marseille militaires sont regroupés avec les titulaires.

² La catégorie « autres catégories et statuts » recouvre principalement des enseignants et documentalistes des établissements privés sous contrat et des ouvriers d'État dans la FPE, des assistants maternels et familiaux dans la FPT, des médecins dans la FPH et des apprentis dans les trois versants.

³ Les militaires volontaires sont comptabilisés dans les effectifs de l'État à partir de 2004.

Ces grandes masses ne doivent pas dissimuler des situations très diverses. Certains agents sont titulaires d'un contrat à durée indéterminée (CDI), d'autres enchaînent des contrats temporaires (CDD). Ils peuvent occuper des postes à temps complet ou effectuer des temps partiels. Le CDI reste minoritaire. Beaucoup de ces agents demeurent dans une situation précaire.

Le législateur intervient régulièrement pour remédier aux excès les plus criants en ouvrant temporairement, sous conditions, la voie de l'emploi titulaire.

Le stock, cependant, se reconstitue inéluctablement car le recours au contrat permet d'assurer l'accomplissement du service public quand les titulaires font défaut.

Conscients de ces enchaînements en cascade et sans fin, les pouvoirs publics se sont engagés dans une démarche ambitieuse : *« répondre aux situations de précarité dans la fonction publique en favorisant l'accès des agents contractuels à l'emploi titulaire, (de) prévenir la reconstitution de telles situations à l'avenir et (d') améliorer les conditions d'emploi des agents contractuels ainsi que leurs droits individuels et collectifs »*¹.

Tel est l'objet principal de 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 qui transpose, dans les trois versants de la fonction publique – État, territoriale et hospitalière –, les dispositions du protocole signé le 31 mars 2011 entre l'État et six organisations syndicales (UNSA, CGT, FO, CFDT, CGC, CFTC) pour sécuriser les *« parcours professionnels des agents contractuels dans les trois versants de la fonction publique »*.

Prétendant traiter le passé mais aussi *« mieux prévenir pour l'avenir les situations de précarité »*, cet accord s'est articulé autour de trois axes destinés à :

- apporter une réponse immédiate aux situations de précarité constatées ;
- prévenir leur reconstitution ;
- améliorer les droits individuels et collectifs des contractuels et leurs conditions d'emploi.

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 ;

¹ Cf. circulaire du 21 novembre 2011.

- la transformation en CDI, à la date de publication de la loi, des 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.

Il est apparu utile à la commission des lois et à la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois d'établir un premier bilan des dernières dispositions adoptées par le législateur pour remédier à la précarité qui pèse sur de nombreux contractuels de la fonction publique.

Certes, la loi qui les prévoit n'a été promulguée que le 12 mars 2012 et les dispositifs de titularisation ne sont qu'au mi-temps de leur période de validité mais, d'ores et déjà, des constats s'imposent, qui conduiront vos rapporteurs à formuler plusieurs propositions et recommandations.

I. UN QUINZIÈME PLAN DE TITULARISATION DOUBLÉ D'UNE SÉCURISATION MINIMALE ET D'UNE CLARIFICATION DU RÉGIME DES CONTRATS

Ce dispositif vise les agents *« qui bénéficient d'une solide expérience professionnelle auprès de leur employeur et qui n'ont pu, pour diverses raisons, accéder à l'emploi titulaire ni bénéficier d'une transformation de leur contrat »* en CDI par l'effet de la loi du 26 juillet 2005, laquelle a limité à six ans la durée d'emploi en contrat à durée déterminée (CDD) sur des emplois permanents des administrations publiques¹.

Il peut être utile d'en rappeler les termes.

A. LES CONDITIONS D'OUVERTURE DES DISPOSITIFS DE TITULARISATION

L'éligibilité aux dispositifs temporaires de titularisation 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.

¹ Cf. exposé des motifs du projet de loi n° 784 (2010-2011).

1. La nature du contrat en écho au principe de l'emploi statutaire

a) Le périmètre

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

- de l'État, de l'un de ses établissements publics ou d'un établissement public local d'enseignement ;
- d'une collectivité territoriale ou d'un de ses établissements publics ;
- d'un établissement hospitalier, social ou médico-social.

L'emploi peut être à temps complet ou incomplet.

Dans ce dernier cas, le service doit être d'au moins 70 % d'un temps complet pour les agents de l'État, d'au moins 50 % d'un temps complet pour ceux employés par une collectivité locale ou un établissement de santé (FPT et FPH).

b) Des bénéficiaires supplémentaires

Le bénéfice du dispositif de titularisation est étendu aux agents remplissant les conditions d'accès à un contrat à durée indéterminée (CDI) en application de la loi (*cf. infra* D).

Le service assuré doit être au moins égal à 70 % d'un temps complet pour la FPE et à 50 % pour les FPT et FPH.

c) Des exclusions du champ de la titularisation

Certains agents ne peuvent pas prétendre au bénéfice du plan de titularisation,

- soit en raison des fonctions exercées sous contrat – les emplois régis par une disposition législative écartant le principe de l'emploi titulaire et les postes de direction des établissements de santé, sociaux et médico-sociaux ;

- soit en raison de leur comportement dans le cadre de leur contrat – les agents licenciés pour insuffisance professionnelle ou faute disciplinaire après le 31 décembre 2010.

2. Des conditions de service équitables

Les contractuels en CDD doivent justifier d'une ancienneté de services publics effectifs justement appréciée.

a) La nécessité d'un lien suffisant entre l'agent et son administration

L'agent doit être en fonction au 31 mars 2011 -date de signature du protocole d'accord- ou en congé (congé annuel ; pour formation syndicale ou

professionnelle ; de représentation ; de maladie ; de maternité, de paternité ou d'adoption ; pour raisons familiales ou personnelles), 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 en équivalents temps plein auprès de son employeur au 31 mars 2011 ou entre le 1^{er} janvier et le 31 mars 2011 pour les contrats échus au cours du premier trimestre de cette année, ou sur le poste de recrutement si un changement d'employeur est intervenu :

- soit au cours des six ans précédant le 31 mars 2011,

- soit à la date de clôture des inscriptions au dispositif de recrutement professionnalisé à condition que deux années de service aient été effectuées au cours des quatre années précédant le 31 mars 2011.

Rappelons que les services accomplis pour assurer le remplacement de fonctionnaires momentanément absents ou pour pourvoir à une vacance temporaire d'emploi ont été intégrés dans le calcul de l'ancienneté requise à l'initiative du Sénat et de son rapporteur, Mme Catherine Tasca.

b) Les modalités particulières de calcul de l'ancienneté

Le législateur a précisé les modalités de calcul de l'ancienneté requise selon des principes favorables aux non-titulaires, qui préservent l'équité pour tenir compte de la diversité des situations et de leurs aléas.

1. Les services accomplis à temps partiel ou à temps incomplet correspondant au moins à un mi-temps, sont assimilés à des services à temps complet. En-deçà, les services sont pris en compte pour un trois quarts du temps complet (à l'initiative du Sénat, sur la proposition du groupe communiste, républicain et citoyen, une dérogation est ouverte au bénéfice des agents handicapés dont les services accomplis en-deçà d'un mi-temps équivalent à un temps complet).

2. Les transferts d'activités, d'autorités ou de compétences entre autorités publiques des trois versants ayant conduit au transfert ou au renouvellement du contrat, sont sans incidence sur l'ancienneté acquise au titre du précédent contrat.

Il en est de même pour les agents qui, bien qu'ayant changé d'employeur, continuent de pourvoir le poste pour lequel ils ont été recrutés.

3. Pour les agents territoriaux, les périodes d'activité par mise à disposition du centre de gestion pour des remplacements temporaires auprès de la collectivité ou de l'établissement ayant ensuite recruté l'agent par contrat, sont comptabilisées.

4. En revanche, ne sont pas pris en compte :

- les services accomplis dans les emplois permanents non soumis à la règle de l'emploi titulaire ;
- les fonctions de collaborateur des groupes politiques, les emplois fonctionnels et les emplois de cabinet ;
- les emplois de directeur d'établissement de santé ou social.

Ces emplois, rappelons-le, sont exclus du champ de la titularisation.

B. DES MODES ENCADRÉS DE TITULARISATION

Les principes fixés par la loi ont été complétés par voie réglementaire avec les décrets « généraux » des 3 mai 2012¹ (fonction publique d'État), 22 novembre 2012² (fonction publique territoriale) et 6 février 2013³ (fonction publique hospitalière).

1. Des voies d'accès réservées

La loi du 12 mars prévoit trois voies d'accès à l'emploi titulaire réservées aux contractuels justifiant des conditions fixées pour y prétendre⁴ :

- examens professionnalisés réservés (sélections professionnelles pour la FPT) ;
- concours réservés ;
- recrutements réservés sans concours pour l'accès au premier grade des corps ou cadres d'emplois de catégorie C accessibles sans concours.

Dans tous les cas, le recrutement doit prendre en compte les acquis de l'expérience professionnelle correspondant aux fonctions auxquelles destine le corps ou cadre d'accueil intéressé.

¹ Cf. décret n° 2012-631 du 3 mai 2012 relatif aux conditions d'éligibilité des candidats aux recrutements réservés pour l'accès aux corps de fonctionnaires de l'État des catégories A, B et C et fixant les conditions générales d'organisation de ces recrutements en application de 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.

² Cf. décret n° 2012-1293 du 22 novembre 2012 pris pour l'application du chapitre II du titre Ier de 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.

³ Cf. décret n° 2013-121 du 6 février 2013 pris pour l'application du chapitre III du titre Ier de 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.

⁴ Cf. art. 5 (FPE), 18 (FPT) et 27 (FPH) de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 précitée.

Aucune condition de diplôme ou de titre n'est exigée des candidats à la titularisation, à l'exception nécessaire des professions réglementées pour lesquelles la loi soumet l'exercice des fonctions à leur détention.

2. L'application des règles usuelles

Les examens et concours obéissent aux principes généraux fixés pour les concours par les lois statutaires.

Il convient de préciser que la durée de validité des concours, prévue dans ce cadre, s'applique, dans les trois fonctions publiques, nonobstant le terme de la période quadriennale de l'accès réservé aux corps et cadres d'emplois ouverte par la loi du 12 mars.

a) Le droit commun des fonctions publiques d'État et hospitalière

Il s'agit des règles fixées par les statuts de 1984 et 1986 :

- classement par ordre de mérite des candidats déclarés aptes par le jury ;

- établissement, dans le même ordre, d'une liste complémentaire pour pourvoir aux défaillances des candidats reçus aux postes ouverts ou aux vacances d'emplois survenues dans l'intervalle de deux concours ;

- limitation du nombre de candidats de la liste complémentaire au double du nombre de postes offerts à l'examen ou au concours sauf dérogation par décret (pour les concours de la FPH, la limite correspond à un pourcentage fixé par les statuts particuliers, en général à 100 %) ;

- expiration de la validité de la liste complémentaire à la date du début des épreuves du concours suivant et au plus tard deux ans après sa date d'établissement (un an pour la FPH) ;

- nomination dans l'ordre d'inscription sur la liste principale puis sur la liste complémentaire.

b) Des règles spécifiques au statut constitutionnel des collectivités territoriales

La loi du 26 janvier 1984 a prévu des règles particulières pour respecter la nature spécifique des employeurs locaux.

Obéissant aux modalités ainsi fixées du régime général des concours, les candidats déclarés aptes par le jury sont classés par ordre alphabétique sur une liste d'aptitude, elle-même soumise aux dispositions des deuxième et quatrième alinéas de l'article 44 de la loi du 26 janvier 1984 qui les régissent :

- l'inscription sur une liste d'aptitude ne vaut pas recrutement ;

- la validité de la liste est fixée à trois ans ou au dernier concours si celui-ci est intervenu au-delà de ce délai. Mais le droit à nomination dans un

des emplois ouverts par le concours est maintenu les deuxième et troisième années à la condition, pour le lauréat, d'avoir fait connaître son intention d'être maintenu sur la liste ;

- la période de validité de la liste ne prend pas en compte la durée des congés parentaux, de maternité, d'adoption, de présence parentale et d'accompagnement d'une personne en fin de vie, d'un congé de maladie de longue durée et de celle de l'accomplissement des obligations du service national, qui en suspendent le décompte.

3. Une organisation différenciée par versant des recrutements réservés

Le pouvoir réglementaire a fixé en fonction des grades des corps et cadres d'emplois ouverts aux recrutements réservés les modalités de sélection correspondantes telles que prévues par la loi du 12 mars 2012.

Cependant, à l'État, il appartenait à chaque ministère, après concertation avec les organisations syndicales, de fixer sa propre liste de corps et grades ouverts « *en fonction des besoins du service et des objectifs de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences* »¹.

a) La prise en compte, pour la fonction publique d'État, de son architecture statutaire

La ministre chargée de la fonction publique a invité chaque ministère, par sa circulaire du 26 juillet 2012, à définir, pour chaque corps ouvert, le mode de recrutement retenu « *en cohérence avec celles (les dispositions) établies pour les corps relevant de dispositions statutaires communes, sous réserve de la prise en compte de problématiques spécifiques à certains corps* ». La ministre rappelle que « *pour chaque corps ouvert, une seule voie de recrutement réservé (soit) mise en œuvre* ».

Cependant, les corps régis par des dispositions statutaires communes obéissent à des modalités particulières : examens professionnalisés réservés pour les corps de catégorie B et pour les grades de la catégorie C autres que ceux accessibles par la voie du recrutement sans concours ; concours réservés pour les corps de catégorie A.

Des décrets ouvrent donc, par ministère, les recrutements réservés pour l'accès aux corps en relevant. On doit observer que, si leur publication était dans l'ensemble effective à l'automne 2014, le dispositif a tardé au ministère de l'intérieur pour aboutir le 16 mai dernier. Restent à publier les décrets d'ouverture pour la direction générale de l'aviation civile et Météo France, en cours d'instruction.

¹ Cf. circulaire de la ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique en date du 26 juillet 2012.

Les décrets d'ouverture des corps de la fonction publique d'État

- Décret n° 2012-1513 du 28 décembre 2012 (éducation nationale)
- Décret n° 2013-106 du 30 janvier 2013 (agriculture et Office national des forêts)
- Décret n° 2013-351 du 24 avril 2013 (affaires sociales ; jeunesse et sports)
- Décret n° 2013-419 du 22 mai 2013 (culture)
- Décret n° 2013-485 du 10 juin 2013 (enseignement supérieur et recherche)
- Décret n° 2013-562 du 26 juin 2013 (affaires étrangères)
- Décret n° 2013-668 du 23 juillet 2013 (corps interministériel des assistants de service social des administrations de l'État)
- Décret n° 2013-719 du 2 août 2013 (économie, finances, industrie, budget et commerce extérieur)
- Décret n° 2013-758 du 21 août 2013 (services du Premier ministre)
- Décret n° 2013-811 du 9 septembre 2013 (Conseil d'État et Cour nationale du droit d'asile)
- Décret n° 2013-876 du 30 septembre 2013 (corps interministériel des attachés d'administration de l'État)
- Décret n° 2013-955 du 24 octobre 2013 (écologie, développement durable et logement)
- Décret n° 2013-966 du 28 octobre 2013 (justice)
- Décret n° 2013-1328 du 31 décembre 2013 (adjoints techniques des juridictions financières)
- Décret n° 2014-500 du 16 mai 2014 (intérieur et Office français de protection des réfugiés et apatrides)
- Décret n° 2014-560 du 28 mai 2014 (défense et Office national des anciens combattants et victimes de guerre)

Ces décrets ont été complétés au 30 juin 2014 par 102 arrêtés ministériels destinés à fixer les règles d'organisation et la nature des épreuves des recrutements réservés.

b) La prédominance des sélections professionnelles pour la fonction publique territoriale

Un décret du 22 novembre 2012¹ détermine les grades des cadres d'emplois (ou des corps pour les administrations de Paris qui sont régies par des statuts particuliers²) ouverts par la voie des sélections professionnelles : il s'agit de « tous les grades ayant un accès par concours, à l'exception des cadres

¹ Cf. décret n° 2012-1293 du 22 novembre 2012 précité.

² Cf. article 118 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée.

d'emplois et corps situés au niveau supérieur de la catégorie A » (les A+ qui sont exclus des recrutements réservés).

Organisation des sélections professionnelles¹

Les sélections professionnelles sont organisées pour leurs agents par les collectivités et établissements qui peuvent, par convention, charger leur centre de gestion (CDG) de cette organisation.

Elles sont confiées à une commission d'évaluation professionnelle dans laquelle siège l'autorité territoriale ou la personne qu'elle désigne, une personnalité qualifiée –qui préside la commission- désignée par le président du CDG et un fonctionnaire de la collectivité ou de l'établissement appartenant au moins à la catégorie hiérarchique dont relève le cadre d'emplois auquel le recrutement donne accès.

Lorsque le CDG organise le recrutement, il constitue une commission, présidée par son président ou la personne qu'il désigne –qui ne peut être l'autorité territoriale d'emploi-, une personnalité qualifiée désignée par le président du CDG et un fonctionnaire de la collectivité ou de l'établissement appartenant au moins à la catégorie dont relève le cadre d'emplois auquel le recrutement donne accès (à défaut, ce fonctionnaire est issu d'une autre collectivité ou établissement remplissant cette condition).

Les personnalités qualifiées ne peuvent être agents de la collectivité ou de l'établissement qui procède aux recrutements.

La commission d'évaluation professionnelle procède à l'audition des candidats dont le dossier a été déclaré recevable, et se prononce sur leur aptitude à exercer les missions du cadre d'emplois auquel la sélection professionnelle donne accès.

L'audition, d'une durée totale de vingt minutes, consiste en un entretien basé sur un dossier remis par le candidat lors de son inscription. Ce dossier comporte une lettre de candidature et un curriculum vitae ainsi que, le cas échéant, tout élément permettant à la commission d'apprécier le parcours professionnel du candidat (titres, attestations de stage, formations, travaux ou œuvres).

L'audition débute par un exposé de l'intéressé, de cinq minutes au plus, sur les acquis de son expérience professionnelle.

Les durées de l'audition et de l'exposé sont respectivement portées à trente et dix minutes pour l'accès aux cadres d'emplois et corps de catégorie A.

La commission dresse ensuite, par cadre d'emplois, par ordre alphabétique et en tenant compte des objectifs du programme pluriannuel d'accès à l'emploi titulaire de la collectivité ou de l'établissement, la liste des agents aptes à être intégrés. L'autorité territoriale procède à la nomination en qualité de fonctionnaires stagiaires des agents déclarés aptes.

¹ Cf. articles 19 et 20 de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 ; articles 10 à 14 du décret n° 2012-1293 du 22 novembre 2012 précité.

c) La spécificité des métiers de la fonction publique hospitalière

Les examens professionnalisés et concours sont normalement organisés par chaque établissement pour ses agents. Cependant, ils peuvent l'être pour le compte de plusieurs établissements de la région ou du département, à la demande du directeur général de l'agence régionale de santé (ARS), par l'autorité de nomination de l'établissement comptant le plus grand nombre de lits. Par son instruction du 4 avril 2013, la ministre des affaires sociales et de la santé a « *expressément demandé que ce mode d'organisation soit mis en œuvre* » pour l'accès au corps des attachés d'administration hospitalière, normalement recrutés par la voie d'un concours national.

L'ensemble des corps de la FPH ont été ouverts aux voies réservées.

Le décret du 6 février 2013¹ détermine les grades des corps accessibles par chacune des voies d'accès ouvertes par la loi du 12 mars 2012. Ainsi que le souligne la ministre des affaires sociales et de la santé dans sa circulaire du 4 avril 2013, « *la voie du concours réservé a été retenue pour l'accès aux corps de catégorie A et pour tous les corps dont le recrutement normal se fait par la voie d'un concours sur titres. (...) Pour tous les autres corps, c'est la voie de l'examen professionnalisé s'appuyant sur la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle (RAEP) qui a été privilégiée* ».

Treize arrêtés des 6, 18 et 28 juin 2013 fixent les règles d'organisation et la nature des épreuves des concours et examens professionnalisés réservés.

Pour leur part, les recrutements réservés pour l'accès au premier grade des corps de catégorie C accessibles sans concours, sont confiés à une commission. Après avoir examiné les dossiers de candidature, celle-ci s'entretient avec les candidats dont le dossier a été déclaré recevable puis arrête, par ordre d'aptitude, la liste des candidats déclarés aptes.

C. LA DÉTERMINATION DES EMPLOIS OUVERTS ET LES MODALITÉS RÉGLEMENTAIRES DE NOMINATION ET DE CLASSEMENT DES TITULARISÉS

La loi du 12 mars 2012 fixe les principes permettant de déterminer les corps et cadres d'emplois ouverts aux candidats éligibles par la voie des recrutements temporaires. Des décrets précisent, pour chacune des trois fonctions publiques, les modalités de classement des agents déclarés aptes.

¹ Cf. décret n° 2013-121 du 6 février 2013 précité.

1. L'accessibilité des corps par référence aux fonctions sous contrat

Le champ des corps et cadres d'emplois accessibles à chaque agent est délimité par référence aux fonctions exercées dans le cadre du contrat : celles-ci doivent relever d'une catégorie hiérarchique équivalente à celle des missions définies par le statut particulier du corps ou cadre « convoité ».

- Pour les contrats à durée déterminée (CDD)

Les fonctions sous contrat prises en compte sont celles exercées pendant les quatre années de services.

Si l'ancienneté est supérieure à quatre ans, elle s'apprécie au regard des quatre années pendant lesquelles l'agent a exercé les fonctions équivalentes à la ou aux catégories les plus élevées.

Au cas de l'ancienneté acquise dans des catégories hiérarchiques différentes, les corps et cadres d'emplois accessibles sont ceux de la catégorie dans laquelle l'agent a exercé ses fonctions le plus longtemps pendant la période de quatre années.

- Pour les contrats à durée indéterminée (CDI)

Les corps et cadres d'emplois ouverts à l'agent sont ceux de la catégorie hiérarchique équivalente aux fonctions exercées au 31 mars 2011.

2. Un recours adapté au droit commun en matière de nomination et de classement

Les conditions de nomination des agents déclarés aptes sont celles prévues par les statuts particuliers des corps et cadres d'accueil. Les conditions de classement dans le corps ou cadre sont celles prévues par ces statuts pour les agents contractuels de droit public.

Ces principes, fixés par la loi, sont précisés par décrets sur plusieurs points.

a) Le régime du stage

Le stage des lauréats des recrutements réservés organisés dans la FPE et la FPH obéit aux dispositions prévues par les statuts particuliers des corps d'accueil pour les concours internes.

Cependant, pour certains corps de l'État, ces modalités peuvent être adaptées, par les décrets d'ouverture des recrutements réservés, pour tenir compte des conditions particulières de nomination prévues par leurs statuts particuliers. Cette faculté a été mise en œuvre par le décret n° 2013-719 du 2 août 2013 en dispensant de stage les lauréats des recrutements réservés pour l'accès à certains corps relevant des ministres chargés de l'économie, des finances, de l'industrie, du budget et du commerce extérieur tels ceux

des adjoints techniques de 1ère classe, des personnels de catégorie A de la direction générale des finances publiques ou des contrôleurs des finances publiques.

Les agents intégrant la FPH par la voie des recrutements réservés sans concours effectuent un stage d'une durée de six mois alors que sa durée normale est de un an.

Une disposition analogue est prévue dans la territoriale pour les agents déclarés aptes à un recrutement réservé, qui doivent être nommés fonctionnaires stagiaires au plus tard le 31 décembre de l'année au titre de laquelle le recrutement est organisé.

Dans tous les cas, les lauréats sont placés, au titre de leur contrat, en congés sans rémunération durant la période de stage.

La titularisation des stagiaires n'est pas subordonnée au respect d'une obligation de formation au premier emploi. Les recrutements réservés, rappelons-le, prennent en compte l'expérience professionnelle acquise par les candidats au sein de leur fonction publique.

Le stage peut cependant être soumis à des conditions particulières. Comme le prévoit le statut particulier du corps pour les attachés nommés sur liste d'aptitude¹, les attachés d'administration hospitalière stagiaires sont tenus d'effectuer une formation d'une durée de douze semaines à l'école des hautes études de santé publique, selon les modalités fixées par un arrêté du 12 mai 2014.

b) La prise en compte des services accomplis sous contrat

- **Un principe commun aux trois versants**

Lorsque le statut particulier d'un corps ou cadre d'emplois prévoit une condition de services effectifs pour l'accès à certains grades, les services accomplis sous contrat dans un emploi de même niveau que celui du corps ou cadre d'intégration seront pris en compte et considérés comme des services effectifs accomplis dans le corps ou cadre d'accueil et le grade d'intégration pour l'avancement de grade.

- **La prise en compte des spécificités statutaires de la territoriale**

Le décret du 22 novembre 2012 applique aux lauréats des recrutements réservés les dispositions spécifiques applicables, dans les trois catégories – A, B et C –, aux non titulaires qui intègrent un cadre d'emplois.

Les agents sont donc classés, en qualité de fonctionnaires stagiaires, à un échelon déterminé en prenant en compte une fraction de leur ancienneté de services en qualité d'agents non titulaires tout en leur assurant le

¹ Cf. décret n° 2001-1207 du 19 décembre 2001 portant statut particulier du corps des attachés d'administration hospitalière et modifiant le décret n° 90-839 du 21 septembre 1990 portant statuts particuliers des personnels administratifs de la fonction publique hospitalière.

maintien d'une partie au moins de leur rémunération antérieure sous contrat. Celui-ci diffère selon la catégorie hiérarchique :

1° pour un classement en catégorie A, si le traitement indiciaire, à l'issue du classement, est inférieur à la rémunération antérieure, il est maintenu, à titre personnel, à un indice majoré le plus proche de celui permettant à l'intéressé d'obtenir un traitement mensuel brut égal à 70 % de sa rémunération mensuelle antérieure, dans la limite du traitement afférent au dernier échelon du grade dans lequel il est classé ;

2° pour un classement en catégorie B, le traitement indiciaire, inférieur à la rémunération antérieure, est maintenu, à titre personnel, à un indice majoré le plus proche de celui permettant à l'intéressé d'obtenir un traitement mensuel brut égal à 80 % de sa rémunération mensuelle antérieure, dans la limite du traitement afférent au dernier échelon du grade dans lequel il est classé ;

3° pour un classement en catégorie C, le traitement antérieur est conservé, à titre personnel, jusqu'au jour où l'intéressé bénéficie dans son cadre d'emplois d'accueil d'un traitement au moins égal, sans que le traitement ainsi conservé puisse être supérieur au traitement indiciaire afférent au dernier échelon du grade du cadre d'emplois d'accueil.

Dans les deux premiers cas (catégories A et B), la rémunération mensuelle antérieure prise en compte est la moyenne des six meilleures rémunérations mensuelles perçues par l'agent dans son dernier emploi, au cours de la période de douze mois précédant la nomination dans un cadre d'emplois de catégorie B. Elle ne prend en compte aucun élément accessoire lié à la situation familiale, au lieu de travail ou aux frais de transport.

D. LA SÉCURISATION IMMÉDIATE PAR LA « CDISATION » AUTOMATIQUE DES CONTRATS

Parallèlement au dispositif de titularisation, les agents en CDD devaient bénéficier de la « CDisation » de leur engagement à la date de publication de la loi du 12 mars 2012, c'est-à-dire le 13 mars, sous réserve qu'ils remplissent certaines conditions tenant, d'une part, au fondement de leur contrat et, d'autre part, à la durée des services correspondants.

Ce principe de sécurité minimale n'est pas sans effet sur le succès des voies d'accès réservées à l'emploi titulaire. Il constitue un efficace moteur de stabilisation de la situation des agents qui bénéficieront, au quotidien, des garanties découlant du CDI.

En outre, comme le soulignait le rapporteur de la loi du 12 mars 2012, notre collègue Catherine Tasca, *« au-delà, ce dispositif permettra d'adoucir les effets de la loi du 26 juillet 2005 en permettant aux agents « recalés »*

en raison d'une interruption de leur période d'emploi ou d'un changement de fonction, d'accéder au CDI »¹.

1. L'accès au CDI encadré par la nature du contrat

Le champ de la transformation automatique des contrats à durée déterminée en CDI intègre les sept motifs suivants de recours à des non-titulaires :

1. remplacement momentané d'un fonctionnaire :

- autorisé à exercer ses fonctions à temps partiel,
- ou indisponible en raison d'un congé de maladie, d'un congé de maternité, d'un congé parental, d'un congé de présence parentale, de l'accomplissement du service civil ou national, du rappel ou du maintien sous les drapeaux, de sa participation à la réserve opérationnelle, de sécurité civile ou sanitaire ;

2. pour faire face temporairement à la vacance d'un emploi ;

3. emplois non pourvus par les corps ou cadres d'emplois existants (ou, pour la FPH, s'il s'agit de fonctions nouvellement prises en charge par l'administration ou qui nécessitent des connaissances techniques hautement spécialisées) ;

4. nature des fonctions ou besoins des services pour les emplois de catégorie A et, dans les représentations de l'État à l'étranger, des trois catégories ;

5. fonctions qui, correspondant à un besoin permanent, impliquent un service à temps incomplet d'au plus 70 % dans la FPE et inférieur à un mi-temps pour la FPH ;

6. dans la FPT :

- emplois permanents à temps non complet à condition que la quotité de travail soit au plus celle d'un mi-temps dans les communes de moins de 1 000 habitants et les groupements de communes dont la moyenne arithmétique des membres ne dépasse pas ce seuil ;

- secrétaire de mairie, quelle que soit la durée du temps de travail, dans les communes relevant du même groupe démographique ;

- emploi dont la création ou la suppression dépend de la décision d'une autorité qui s'impose à la collectivité en matière de création, changement de périmètre ou de suppression d'un service public, dans les communes de moins de 2.000 habitants et les groupements de moins de 10.000 habitants ;

7. besoin saisonnier ou occasionnel.

¹ Cf. rapport n° 260 (2011-2012).

2. La nécessité d'une durée adaptée de services

Pour bénéficier de la transformation de son contrat, l'agent doit :

- être en fonction ou en congé ;
- remplir une durée de services effectifs auprès du même employeur au moins égale à 6 ans au cours des 8 ans précédant la publication de la loi du 12 mars 2012 (3 ans au cours des 4 années précédentes pour les agents âgés d'au moins 55 ans).

Pour le calcul du temps passé dans le cadre du contrat, les transferts d'activités, d'autorités ou de compétences intervenus entre autorités publiques des trois versants, qui ont entraîné le transfert ou le renouvellement du contrat initial, sont sans effet sur l'ancienneté acquise au titre de celui-ci.

La CDIisation d'un contrat conclu pour un besoin temporaire

Si la transformation du contrat d'un agent recruté sur un emploi permanent s'effectue par voie d'avenant, dans des conditions d'emplois inchangées, la CDIisation d'un non-titulaire recruté pour pourvoir un besoin temporaire peut, en revanche, conduire à la signature d'un nouveau contrat pour affecter l'intéressé sur un emploi permanent.

La loi du 12 mars 2012, dans ce cas, exige que les fonctions nouvelles relèvent « du même niveau de responsabilités » que celles assumées dans le cadre du CDD.

Protectrice de l'agent, cette notion implique que les fonctions proposées dans le cadre du CDI soient à degré de subordination, niveau hiérarchique et rémunération inchangées. La circulaire du 26 juillet 2012 souligne qu'en conséquence, « la proposition de CDI doit porter sur un emploi comportant une équivalence réelle de qualification et de responsabilités du poste ».

3. Des exclusions justifiées du dispositif de « CDIisation »

Ces exclusions se justifient par la nature de l'emploi permanent considéré qui commande une dérogation, par principe, à la règle de l'emploi titulaire.

Ces emplois sont logiquement écartés du champ de la transformation automatique du CDD en CDI.

1. Dans la FPE, sont ainsi exclus¹ :

- les emplois supérieurs à la décision du Gouvernement ;

¹ Cf. articles 3 et 5 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984.

- les emplois ou catégories d'emplois de certains établissements publics en raison du caractère particulier de leurs missions (les agences financières de bassin, le centre des monuments nationaux ou l'école nationale supérieure des mines de Paris, par exemple) ;

- les emplois ou catégories d'emplois de certaines institutions administratives spécialisées de l'État dotées d'un statut législatif particulier garantissant le libre exercice de leur mission, comme l'Autorité des marchés financiers ;

- les emplois des centres hospitaliers et universitaires occupés par des personnels médicaux et scientifiques ;

- les emplois occupés par du personnel affilié aux régimes de retraite des ouvriers des établissements industriels de l'État, de l'aviation civile et des marins ;

- les emplois occupés par les assistants d'éducation, les maîtres d'internat et les surveillants d'externat des établissements d'enseignement ;

- les enseignants chercheurs associés ou invités.

2. Pour la **FPT**, les exclusions visent les emplois fonctionnels, les fonctions de collaborateur de groupe d'élus et les emplois de cabinet¹.

Dans le cas des emplois supérieurs des collectivités territoriales, les règles dérogatoires de recrutement à l'emploi permanent s'expliquent par les liens directs avec l'autorité exécutive que leur nature suppose.

La loi ou le décret prévoit, pour les deux dernières catégories, que la qualité de collaborateur de groupe d'élus ou de cabinet est incompatible avec l'affectation à un emploi permanent d'une collectivité.

3. Il s'agit, pour la **FPH**, des emplois de directeur d'établissement qui dérogent à la règle de l'emploi titulaire ainsi que tout autre emploi qui y ferait exception².

Cette dérogation vise à diversifier le profil des recrutements ainsi qu'à remédier aux vacances de poste.

En outre, les services accomplis dans ces emplois n'entrent pas dans le calcul de l'ancienneté requise de la CDIisation.

E. DES RETOUCHES AU RÉGIME D'EMPLOI DES NON TITULAIRES

La loi du 12 mars 2012 révisé, dans chacun des trois versants, le régime du recours aux contractuels sans toutefois bouleverser l'architecture générale fixée par les lois de 1984 et 1986. Ce faisant, il s'agit de « *prévenir les situations de renouvellement abusif de contrats à durée déterminée sur des besoins permanents* ».

¹ Cf. respectivement articles 47, 110-1 et 110 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

² Cf. article 3 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986.

comme temporaires des administrations » et « d'offrir aux contractuels de nouvelles perspectives de mobilité »¹.

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.

1. Des règles communes à tous les employeurs publics

Les modalités de recours à des non titulaires et la durée de leurs contrats sont semblables pour les trois versants.

Pour les **vacances temporaires d'emploi**, celle-ci est de un an prolongeable jusqu'à deux ans au plus.

En cas d'**accroissement saisonnier ou temporaire d'activité** (anciennement besoin occasionnel ou saisonnier), la durée maximale est fixée à six mois sur une même période de douze mois consécutifs dans le premier cas et à douze mois sur une même période de dix-huit mois consécutifs dans le second cas.

La règle de l'emploi titulaire est réaffirmée : d'une part, le recrutement d'un contractuel pour pourvoir à une vacance temporaire d'emploi est soumis à la mise en œuvre parallèle de la procédure de recrutement d'un titulaire ; d'autre part, le renouvellement du contrat dans la limite de deux ans en tout est conditionné à son non-aboutissement.

La possibilité de conclure un contrat pour remplacer un fonctionnaire momentanément absent, est ouverte désormais aussi pour remplacer un non-titulaire autorisé à exercer ses fonctions à temps partiel ou absent en raison d'un des congés légaux.

Le principe de la portabilité du CDI est adopté à l'intérieur de chaque fonction publique sur des fonctions de même niveau hiérarchique : l'autorité de recrutement peut maintenir à un non titulaire le bénéfice de la durée indéterminée acquise chez un autre employeur du même versant.

2. Des conditions assouplies de renouvellement en CDI

Depuis l'intervention de la loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique, lorsque le contrat à durée déterminée était reconduit à l'issue d'une période de six ans, il ne pouvait l'être que pour une durée indéterminée.

¹ Cf. projet de loi n° 784 (2010-2011) précité.

La loi du 12 mars 2012 sécurise ce dispositif pour remédier à certaines pratiques abusives de contournement du CDI. Désormais, ce ne sont pas seulement les fonctions exercées par le seul contrat renouvelé qui sont prises en compte au titre de la période sexennale déclenchant la CDIisation.

En conséquence :

1. La durée de six ans est comptabilisée au titre de l'ensemble des emplois occupés sous contrat, dans les conditions prévues par les lois statutaires, quel qu'en soit le motif.

2. En revanche, les services publics effectifs doivent avoir été accomplis dans des fonctions relevant de la même catégorie hiérarchique, quelle que soit la condition d'emploi.

3. La condition de services doit avoir été remplie dans sa totalité auprès du même employeur -département ministériel, autorité publique, collectivité territoriale, établissement.

4. Le calcul de la condition d'ancienneté est assoupli :

- les services accomplis à temps incomplet et à temps partiel sont assimilés à du temps complet ;

- les services accomplis de manière discontinue sont pris en compte, sous réserve que la durée des interruptions entre deux contrats n'excède pas quatre mois. Cette durée, initialement fixée à trois mois, a été portée à quatre mois à l'initiative du Sénat et de son rapporteur, pour « conforter la situation de certains contractuels de l'éducation nationale »¹.

5. S'il est acquis avant l'échéance du contrat en cours, la transformation du CDD en CDI intervient à la même date dans la FPE et la FPH. Son titulaire en est averti par une proposition d'avenant le confirmant qui lui est adressée par son autorité d'emploi. Pour la FPT, les parties peuvent alors conclure un nouveau contrat qui ne peut l'être qu'à durée indéterminée.

3. Des dispositions particulières

La loi du 12 mars comporte plusieurs mesures particulières initialement inscrites d'application inégale.

1. Elle introduit, tout d'abord, dans la fonction publique de l'État mais à titre expérimental, une faculté déjà offerte aux employeurs hospitaliers.

Pendant quatre ans à compter de la publication de la loi du 12 mars 2012, les administrations et établissements publics de l'État ont la faculté de

¹ Cf rapport n° 260 (2011-2012) de Mme Catherine Tasca.

recruter directement en CDI pour des emplois permanents à temps complet qui ne peuvent être pourvus par la nomination de fonctionnaires faute de corps correspondant.

Ce dispositif est destiné à apprécier *« si la pratique d'un primo recrutement en CDI dans la fonction publique d'État permet de recruter plus facilement sur ces emplois qui ne peuvent, en raison des compétences spécialisées qu'ils requièrent, être pourvus dans les conditions de droit commun par les fonctionnaires »*¹.

2. Les agents contractuels recrutés pour exercer les fonctions de collaborateur de groupe d'élus sont engagés par CDD pour une durée maximale de trois ans, renouvelable, dans la limite du terme du mandat électoral de l'assemblée délibérante concernée.

Si, à l'issue d'une période de six ans, ces contrats sont renouvelés, ils ne peuvent l'être que par décision expresse de l'autorité territoriale et pour une durée indéterminée.

3. Lorsqu'un agent non titulaire est recruté pour pourvoir un emploi permanent dans les cas autorisés par la loi (vacance temporaire d'emploi ; absence de cadre correspondant ; besoins des services ou nature des fonctions ; certains emplois des petites communes et groupements sous condition démographique) et est inscrit sur une liste d'aptitude d'accès à un cadre d'emplois dont les missions englobent l'emploi qu'il occupe, il est, au plus tard au terme de son contrat, nommé en qualité de fonctionnaire stagiaire par l'autorité territoriale.

II. LA MISE EN ŒUVRE PAR LES ADMINISTRATIONS DU NOUVEAU PLAN DE TITULARISATION

Le Parlement a fixé le cadre, le pouvoir réglementaire a indiqué la méthode, les employeurs ont engagé la mise en œuvre du plan de titularisation selon des schémas diversifiés qui ne tiennent pas seulement à leur ampleur – ministère, petite commune rurale, centre hospitalier universitaire ... – mais aussi à leur volonté plus ou moins marquée d'instituer des dispositifs inscrits dans une politique planifiée des ressources humaines. Un soin particulier a aussi été apporté à la nécessité d'informer les contractuels sur leurs droits, les postes ouverts ainsi que sur leurs perspectives de carrière.

Les nombreuses auditions auxquelles ont procédé vos rapporteurs leur ont permis d'apprécier les effets quantitatifs de la loi du 12 mars 2012 mais aussi de mesurer les difficultés que sa mise en œuvre a pu soulever.

¹ Cf. exposé des motifs du projet de loi n° 784 (2010-2011) précité.

A. L'INVENTAIRE PRÉALABLE DES PERSONNES ÉLIGIBLES ET LEUR CDISATION

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.

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 spécificités propres aux employeurs publics relevant de leur périmètre et malgré les outils dédiés mis en place.

1. Des effectifs prévisibles pour la fonction publique d'État

Pour la fonction publique d'État, les statistiques issues des décrets d'ouverture des ministères évalue 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, 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. Ces données doivent être mises en regard de la répartition hiérarchique des non-titulaires au sein de la fonction publique d'État : au 31 décembre 2011, ils relevaient à 33,7 % de la catégorie A, à 31,6 % de la catégorie B et à 24,3 % de la catégorie C¹. La catégorie A est surreprésentée parmi la population éligible alors qu'elle ne représente qu'un tiers de contractuels.

Ce déséquilibre soulève l'inquiétude des organisations syndicales. Elle traduit les motifs de recours aux contractuels : beaucoup d'entre eux répondent, pour les catégories B et C, à des besoins temporaires et figurent, en conséquence, parmi les situations les plus fragiles.

¹ La catégorie des 10,4% non titulaires restants est indéterminée. L'outil statistique de la DGAFP, à ce jour, ne peut pas les classer. Ils sont dans leur très grande majorité des « vacataires ».

2. Des estimations peu favorables aux plus précaires dans la fonction publique territoriale

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.

La programmation du plan de titularisation dans la FPT

Dans les trois mois suivant la publication des décrets d'application de la loi, l'autorité territoriale présente au comité technique compétent un rapport sur la situation des agents remplissant les conditions requises pour l'accès au dispositif de titularisation ainsi qu'un programme pluriannuel d'accès à l'emploi titulaire (cadres d'emplois ouverts aux recrutements réservés, nombre d'emplois offerts à chacun de ces recrutements et leur répartition entre les sessions successives de recrutement). Le programme est soumis à l'approbation de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement, puis mis en œuvre par décisions de l'autorité territoriale.

1. Le **rapport** précise le nombre d'agents remplissant les conditions prévues par la loi, la nature et la catégorie hiérarchique des fonctions exercées ainsi que l'ancienneté acquise en tant que contractuel dans la collectivité ou l'établissement au 31 mars 2011 et à la date d'établissement du rapport.

2. Le **programme pluriannuel** est établi en fonction des besoins de la collectivité ou de l'établissement et des objectifs de la GPEC (gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences) en respectant les modes de recrutement réservés fixés par le décret du 22 novembre 2012 pour chacun des grades ainsi ouverts.

Le programme définit, pour les recrutements sans concours, les conditions de leur déroulement, lequel doit notamment prendre en compte les acquis de l'expérience professionnelle correspondant aux fonctions ouvertes par cette voie.

En raison de l'autonomie de chaque employeur, la DGCL n'a pas pu procéder à une enquête globale mais a effectué une étude particulière à partir des bilans sociaux des collectivités.

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 aux proportions respectives par catégories de non-titulaires dans la fonction publique territoriale, ces pourcentages soulignent la grande précarité des agents recrutés sur des postes d'exécution : 11,5 % en A, 15,2 % en B et 65,2 % en C au 31 décembre 2011.

3. Des métiers bien identifiés dans la fonction publique hospitalière

La DGOS a élaboré un outil informatique dédié pour recueillir les données de chaque établissement. Mais seuls 40 des 1 000 établissements

concernés ont « renseigné » l'application, les autres structures la percevant comme une volonté du ministère de s'immiscer dans leur gestion.

Ces données parcellaires ont cependant permis d'établir une photographie des populations éligibles :

- 44 000 titularisations envisagées sur la période 2013-2016 dont 31 % en catégorie A, 20 % en catégorie B et 49 % en catégorie C. Il s'agit, pour cette dernière catégorie, de techniciens, d'ouvriers et de quelques administratifs, pour la catégorie A d'infirmiers et d'attachés d'administration hospitalière – fonctions largement occupées par des contractuels ;

- 70 % des 44 000 CDI, soit 30 000, seraient titularisables ainsi qu'environ 14 000 agents en CDD qui concernent essentiellement du personnel soignant ;

- 44 % des éligibles relèvent d'un centre hospitalier universitaire et 40 % d'un centre hospitalier.

Pour sa part, la fédération hospitalière de France a indiqué à vos rapporteurs, que les titularisables s'élevaient à 13,5 % pour les CDD et à 70 % pour les CDI d'après les réponses de 220 établissements représentant 40 % des effectifs. Les 194 000 non titulaires sont recrutés à 70 % en CDD et à 30 % en CDI.

Les éléments recueillis ont fait l'objet d'une extrapolation à l'échelle nationale, dont la DGOS a transmis les résultats à vos rapporteurs :

1° 69,3 % des 43 725 **CDI** seraient titularisables, soit 30 301 agents qui se répartiraient ainsi :

Niveaux hiérarchiques	Filières professionnelles					
	Administrative	Soignante et de rééducation	Socio-éducative	Médico-technique	Technique et ouvrière	Total
Catégorie A	939	7 515	30	182	3 212	11 878
Catégorie B	1 515	1 515	697	1 273	1 667	6 667
Catégorie C	2 636	6 666	15	15	2 424	11 756
Total	5 090	15 696	742	1 470	7 303	30 301

2° 13,5 % des 101 196 CDD seraient titularisables, soit 13 661 agents qui se répartiraient ainsi :

Niveaux hiérarchiques	Filières professionnelles					
	Administrative	Soignante et de rééducation	Socio-éducative	Médico-technique	Technique et ouvrière	Total
Catégorie A	41	1 462	7	-	252	1 762
Catégorie B	724	328	205	765	260	2 282
Catégorie C	2 090	5 819	10	4	1 694	9 617
Total	2 855	7 609	222	769	2 206	13 661

43 962 titularisations pourraient donc être prononcées au terme de la période quadriennale, sous réserve que tous les agents éligibles concourent aux recrutements réservés, réussissent les épreuves de sélection et soient titularisés à l'issue de la période de stage obligatoire.

À cet égard, au cours de leur audition, les organisations syndicales ont regretté un défaut d'information personnelle des agents.

La répartition de ces 43 962 agents par catégorie professionnelle et par niveau hiérarchique serait la suivante :

Niveaux hiérarchiques	Filières professionnelles					
	Administrative	Soignante et de rééducation	Socio- éducative	Médico- technique	Technique et ouvrière	Total
Catégorie A	980	8 977	37	182	3 464	13 640
Catégorie B	2 239	1 843	902	2 038	1 927	8 949
Catégorie C	4 726	12 485	25	19	4 118	21 373
Total	7 945	23 305	964	2 239	9 509	43 962

4. L'élargissement du champ des CDI

Parallèlement aux dispositifs de titularisation auxquels ils sont éligibles, les contractuels à durée déterminée doivent bénéficier de la CDisation de leur situation :

- 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 ne sont pas, à ce jour, consolidées pour la fonction publique d'État.

Contrairement à l'automaticité 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.

Ainsi, les CDD hospitaliers devraient être transformés en CDI entre 2012 et 2015. Selon le rythme indiqué par les établissements de l'échantillon de la DGOS, ils se répartiraient comme suit : 2 726 en 2012, 1 583 en 2013, 1 806 en 2014 et 2 485 en 2015.

B. L'OUVERTURE DES DISPOSITIFS : UNE IMPLICATION DIVERSE DES EMPLOYEURS

Le dispositif réglementaire adopté, il revenait alors à chaque employeur d'organiser les recrutements réservés après avoir arrêté le nombre correspondant de postes ouverts. Celui-ci est fixé, par corps ou cadres d'emplois, par l'autorité de gestion : arrêtés ministériels pour la FPE ; programme pluriannuel de la collectivité pour la FPT ; autorité de nomination de l'établissement pour la FPH.

Au cours de cette première période d'effectivité des recrutements réservés, la loi a été diversement mise en œuvre selon les administrations. Cependant, seul le bilan général qui pourra être effectué à l'issue de la période quadriennale permettra de mesurer pleinement l'implication des employeurs, d'une part, l'attractivité des dispositifs et la justesse de leurs critères de sélection, d'autre part.

Les travaux de vos rapporteurs n'ont, en effet, pu porter que sur 2013, première année de recrutement mais année incomplète en raison de la tardiveté de la publication de certains textes réglementaires, et sur le premier semestre de 2014.

Ils ont souhaité connaître l'action des employeurs de gros « bataillons » de contractuels. À cette fin, ils ont auditionné, pour chacune des trois fonctions publiques, les responsables des ressources humaines d'une de ces administrations.

Si certains employeurs ont mis en œuvre *a minima* le plan de titularisation, on doit saluer l'implication de certains qui, dans les trois fonctions publiques, se sont engagés dans une démarche volontariste.

1. L'attitude exemplaire attendue des administrations de l'État

La ministre chargée de la fonction publique a, par sa circulaire du 26 juillet 2012, précisé la mise en œuvre de ces dispositifs dans les administrations de l'État. Le nombre de sessions de recrutement et la quantité de postes ouverts pour chacune des sessions « *doivent tenir compte du nombre d'agents éligibles sur toute la durée du dispositif* ».

Par ailleurs, la ministre a invité chaque ministère à identifier les corps « *qu'il souhaite rendre accessibles aux agents contractuels relevant d'autres administrations. Une attention particulière doit être portée en ce sens aux établissements publics relevant de plusieurs tutelles. Cette adaptation [...] peut également être utile lorsqu'il existe dans un ministère, une population d'agents contractuels exerçant des fonctions particulières ne correspondant aux missions d'aucun de ses corps et pouvant trouver un « débouché » naturel dans les corps relevant d'une autre ministère* ».

Les ministères ont « joué le jeu », a indiqué à vos rapporteurs la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP).

Selon les éléments qu'elle leur a transmis, au 30 juin 2014 :

- 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 auxquels ont concouru 24 788 candidats.

Notons que les recrutements ouverts au titre de l'année 2013 ne sont pas tous achevés. Les résultats évolueront en conséquence.

	A			B			C			ABC		
	Postes	Inscrits	Admis	Postes	Inscrits	Admis	Postes	Inscrits	Admis	Postes	Inscrits	Admis
Affaires étrangères	5	11	5							5	11	5
Agriculture	571	847	530	248	115	31	133	256	111	952	1 218	672
Culture							142	742	139	142	742	139
Économie et finances	36	93	0	17	33	16	313	289	279	366	415	295
Éducation nationale	2 763	14 874	2 703	224	1 178	134	999	3 853	868	3 986	19 905	3 705
Enseignement supérieur et recherche ¹	423	649	293	345	546	252	1 140	692	345	1 908	1 887	890
Justice CECNDA	22	21	16	5	5	4	4	3	3	31	29	23
Santé - sports	254	444	0	80	106					334	550	0
Premier ministre				39	15	13	30	16	14	69	31	27
	4 074	16 939	3 547	958	1 998	450	2 761	5 851	1 759	7 793	24 788	5 756

Source : DGAFP

Les organisations syndicales, cependant, ont formulé un jugement plus nuancé selon les ministères, visant notamment l'enseignement supérieur et les établissements publics, particulièrement ceux placés sous plusieurs tutelles, malgré l'appel de la ministre (*cf. supra*). Il semble que la notion d'employeur retenue par la loi du 12 mars pour le calcul de l'ancienneté requise conduise à ces difficultés. Pourtant, le législateur, soucieux de prévenir ces problèmes, a tenu compte des transferts d'activités, d'autorités ou de compétences comme des modifications de périmètres en ciblant le poste de travail.

¹ Ces données ne tiennent pas compte des nominations d'agents éligibles au dispositif de résorption, intervenues après réussite à un concours sur titres/travaux « de droit commun ».

Vos rapporteurs appellent donc les employeurs à examiner les situations éventuellement litigieuses dans l'esprit de la loi.

- **L'exemple du ministère de l'agriculture**

Souhaitant mieux apprécier l'action des ministères, ils ont retenu la mise en œuvre du plan au ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, un des premiers employeurs ministériels en termes d'effectifs – 38 000 agents dont 17 000 dans l'enseignement agricole. Près de 30 % des agents (11 000) sont des non-titulaires.

Cependant, seuls 3 000 contractuels sont recrutés et payés sur le programme budgétaire du ministère. Les 8 000 autres relèvent des budgets des établissements d'enseignement qui doivent faire face à leur capacité budgétaire de régler les conséquences financières de la titularisation de leurs contractuels résultant du surcoût de cotisation employeur – de l'ordre de 40 % environ – au compte d'affectation spéciale (CAS) pensions.

Par ailleurs, le ministère exerce sa tutelle sur de nombreux opérateurs dont l'Office national des forêts (ONF) (le seul à disposer de corps particuliers), l'INAO (institut national des appellations d'origine), l'institut français de l'équitation et des chevaux...

Le chef de service adjoint des ressources humaines, M. Jérôme Frouté, a présenté l'action – qualifiée de « déterminée » – du ministère, qui a réalisé un effort important dès la première année d'application du plan en ouvrant 1 000 places de fonctionnaires. Ce mouvement devrait se poursuivre durant toute la période quadriennale selon l'engagement du ministre. Celui-ci, par sa circulaire du 6 décembre 2012, a fixé un effort important « *sur la totalité du plan 2012-2016 pour que nos agents contractuels puissent tirer parti des possibilités d'accès aux corps de fonctionnaires ouvertes par la loi* ».

Pour assurer la réussite de l'exercice, l'administration s'est attachée à ajuster la sélection des recrutements à l'expérience professionnelle des candidats qui ont bénéficié d'une préparation dans le cadre d'une formation déconcentrée. Parallèlement, les membres des jurys ont été sensibilisés à l'acquis de l'expérience professionnelle.

Des actions de communication ont été mises en œuvre en recourant aux vidéo et FAQ (foire aux questions) sur le site internet/intranet du ministère, à la diffusion des coordonnées des ressources humaines de proximité, lesquelles ont également bénéficié d'une formation à cette fin.

Un bilan de ces premières sessions a fait apparaître plusieurs difficultés majeures.

La première est liée à la spécificité du ministère, la masse de sa population éligible et le nombre important des lauréats, supérieur aux prévisions, qui s'explique par leurs qualités professionnelles.

Une autre difficulté aggrave la première et tient à la perméabilité inter-employeurs : à titre d'exemple, un agent de l'ONF (office national des

forêts) peut être candidat à un poste budgété sur le ministère. Il « concurrence » alors le non titulaire recruté par celui-ci.

Un problème d'organisation est survenu en 2013 : le bureau des concours a été submergé par un nombre gigantesque d'épreuves. Le ministère, en accord avec ses opérateurs, a donc procédé à un recentrage des sélections professionnelles en 2014 grâce à leur organisation commune.

Le défi majeur lancé au ministère réside donc dans son aptitude à absorber les nouveaux titulaires dans un cadre contraint tout d'abord par la discipline budgétaire, mais aussi par l'insuffisante mobilité géographique des agents. Pour résoudre ce problème, le ministère s'engage donc dans du « sur-mesure » afin de dégager les postes correspondants. Sa réussite réclame du temps et conduit à différer d'autant les titularisations.

Au 26 mai 2014, 1 062 postes avaient été ouverts par le ministère et l'ensemble de ses opérateurs ; 1 744 candidats ont été admis à concourir ; 855 d'entre eux ont réussi avec succès les épreuves.

Au titre de l'exercice 2014, le plan de déprécarisation prévoit l'ouverture de 518 postes pour le ministère et 72 pour ses opérateurs.

Parallèlement, 156 agents ont été CDIés.

2. Une application très contrastée dans la territoriale

D'après l'enquête réalisée par la DGCL, 32 400 des 43 000 agents éligibles 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.

Nombre d'agents éligibles au titre des articles 13 à 20 de la loi au sein de la FPT		Titularisations envisagées sur la période 2013-2016	Dont en 2013
TOTAL	42 849	32 339	18 255
Dont catégorie A	13 541	10 413	6 447
Dont catégorie B	10 732	8 955	5 589
Dont catégorie C	17 693	12 506	6 171
Dont catégorie indéterminée	883	465	48

Source : DGCL et DGAFF

Ainsi, 75 % des éligibles devraient être titularisés dont 42 % dès la première année du plan.

Dans l'ensemble, le dispositif législatif n'a pas soulevé de difficulté majeure, selon le constat de la FNCDG comme de l'assemblée des

départements de France (ADF) ou de l'association des directeurs des ressources humaines (DRH) des grandes collectivités.

Pour les organisations syndicales, sous quelques réserves, la loi du 12 mars facilite l'accès à l'emploi titulaire, cependant proportionnellement moins pour les agents de catégorie C que pour les autres catégories.

Sur le terrain, la loi est très diversement mise en œuvre d'après les éléments recueillis par vos rapporteurs :

- d'abord, en ce qui concerne l'organisation des recrutements réservés, les jurys, selon les collectivités, peuvent être de simples chambres d'enregistrement ou se montrer plus sélectifs.

- d'après les données de la fédération nationale des centres de gestion de la FPT (FNCDG) recueillies auprès de 84 de ses membres, 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. C'est notamment le cas de la commune de Lille ou de nombreux départements qui y ont recouru 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.

L'association des DRH des grandes collectivités a observé que certaines d'entre elles ont préparé leurs contractuels aux épreuves des sélections professionnelles. Les candidats du conseil général de l'Aisne, par exemple, ont bénéficié d'une journée de préparation à l'oral, organisée par le CNFPT, axée sur les techniques de communication et de présentation. Ce soutien n'est d'ailleurs pas toujours un gage de réussite puisque le taux des lauréats s'échelonne entre 60 % et 100 %.

En revanche, d'après les données les plus récentes transmises à vos rapporteurs par la DGCL, 88 % des candidats aux sélections professionnelles organisées par les CDG - soit 9 197 agents- ont été déclarés aptes à l'issue des entretiens (10 381 dossiers avaient été déposés).

Le même bilan indique également que *« les agents déclarés aptes à l'accès à l'emploi titulaire, à l'issue des sélections professionnelles, l'ont été pour 43 % en catégorie B, 42% en catégorie A et 15% en catégorie C. La faible représentation des agents de catégorie C s'explique par le fait que les agents contractuels de ce niveau de catégorie accédant au 1^{er} grade des cadres d'emplois de catégorie C n'avaient pas à passer les entretiens de sélection professionnelle. Seul l'accès au second grade de ces cadres d'emplois nécessitait pour les agents de participer aux sélections »*.

La répartition des lauréats par filières concerne respectivement les filières administrative (39 %), technique (20 %), culturelle (14 %), médico-sociale (11 %) et sportive (7 %).

L'exemple du programme pluriannuel de la commune et du département de Paris

La direction des ressources humaines de Paris a exposé à vos rapporteurs l'action conduite par la collectivité dans la mise en œuvre de l'accès à l'emploi titulaire.

Le plan de titularisation concerne 1 027 postes ouverts aux 1 700 éligibles, dont près de la moitié dans le secteur des activités éducatives. Le nombre total de postes ouverts au titre du programme pluriannuel a été arrêté en tenant compte des besoins de la collectivité en temps travaillé, d'une part, et des besoins constatés dans certaines filières, d'autre part. Il est réparti comme suit : 292 en catégorie A, 190 en catégorie B et 545 en catégorie C.

Le dispositif a fait l'objet d'une communication à destination des agents comme des directions des administrations. En novembre 2012, a été mise en place une campagne d'information personnalisée à l'attention des personnels éligibles par la voie d'un courrier leur présentant une simulation de reclassement, de rémunération et de déroulement de carrière.

À ce jour, les résultats des recrutements réservés sont les suivants :

- année 2013 :

- catégorie A : 4 postes ouverts, 5 candidats, 3 lauréats ;
- catégorie B : 40 postes ouverts, 78 candidats, 35 lauréats ;
- catégorie C : 441 postes ouverts, 773 candidats, 434 lauréats.

- 1^{er} semestre 2014 :

- catégorie A : 92 postes ouverts, au moins 181 candidats¹, 90 lauréats au moins ;
- catégorie B : 30 postes, 75 candidats, 29 lauréats ;
- catégorie C : 46 postes, 216 candidats, 46 lauréats.

Ces données recouvrent, cependant, des situations très diverses. Certains corps suscitent peu de candidatures : aucune n'a été déposée en 2013 pour les 4 postes de technicien de la tranquillité publique et de la surveillance de la commune de Paris.

L'attractivité d'autres corps, en revanche, est grande : 281 agents ont candidaté aux 70 postes d'agent de la logistique générale des administrations parisiennes, 61 aux 25 postes de secrétaire administratif.

¹ Les sélections sont en cours pour le recrutement au poste de psychologue du département de Paris.

3. Des spécificités propres à la fonction publique hospitalière

La DGOS s'est attachée à faciliter la mise en œuvre des procédures par les employeurs hospitaliers. À cette fin, elle a notamment créé sur l'internet ministériel une page de questions/réponses et a installé une messagerie électronique dédiée.

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 : l'exercice libéral de la kinésithérapie et de l'orthophonie, par exemple, est plus rémunérateur que dans le secteur public.

Cette contrainte conduit à distinguer deux types de contrats à l'hôpital : le contrat subi des agents de catégorie C et le contrat choisi pour des emplois sensibles ou de catégorie A.

La DGOS a réalisé un bilan au 15 juillet 2014, à partir des données transmises par 529 établissements (dont 17 CHU/CHR) par le biais de la plateforme dématérialisée de l'observatoire national des ressources humaines (Onrh), mise en place à cette fin ; il permet de constater les résultats cumulés suivants au titre des recrutements réservés ouverts au titre des années 2013 et 2014 :

Filières professionnelles	Nombre de sessions ouvertes	Nombre de postes ouverts	Nombre d'agents inscrits	Nombre d'agents ayant effectivement concouru	Nombre d'agents déclarés reçus	Nombre d'agents mis en stage	Nombre d'agents titularisés
Total Administratifs	222	973	1 162	793	584	556	
Total Soins et Rééducation	445	1 962	2 387	1 824	1 405	1 333	262
Total Socio-éducatifs	29	32	33	29	24	21	
Total Médico-techniques	24	56	70	42	31	31	
Total Techniques et Ouvriers	213	633	682	565	462	428	110
Total années 2013 et 2014	933	3 656	4 334	3 253	2 506	2 369	313

Les organisations syndicales reçues par vos rapporteurs ont relevé le décalage parfois important entre le nombre de postes ouverts et le nombre de lauréats, qu'elles attribuent à la difficulté des épreuves.

Elles ont également dénoncé la situation des maisons de retraite qui ne disposeraient pas des moyens humains pour mettre en œuvre la loi, situation aggravée par leur manque de prévisibilité budgétaire.

La Fédération hospitalière de France (FHF) a indiqué à vos rapporteurs que l'organisation des concours s'étalera jusqu'au début de

l'année 2015. Elle a observé que les délais de mise en œuvre apparaissent variables selon les régions.

**La mise en œuvre du plan de titularisation
à l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris (AP-HP)**

L'exemple de l'AP-HP est apparu intéressant à vos rapporteurs en raison de la dimension de cet établissement qui emploie 92 000 salariés permanents auxquels s'ajoutent les internes et les externes.

L'effectif des personnels non médicaux¹ s'établit à 67 000 dont 1 300 CDI (17 %) et 6 200 CDD (83 %). 4 000 de ces CDD assurent un remplacement, 2 200 sont affectés à des postes permanents.

Le nombre des agents éligibles aux concours réservés est de 765, ainsi répartis : catégorie A : 593 ; catégorie B : 104 ; catégorie C : 68.

Leur ventilation par filières est la suivante :

- administrative : 207
- soignante : 42
- médico technique : 4
- socio-éducative : 8
- rééducation : 19
- ouvrière et technique, y compris chargés de mission informatiques : 409
- psychologue : 76

Au titre de 2014, l'AP-HP organise des concours réservés et des commissions de sélection :

Concours réservés :

- agent des services hospitaliers qualifié (ASHQ) : 15 postes
- attaché d'administration hospitalière (AAH) : 24 postes (en cours)
- psychologue : 32 postes (en cours)
- ASH : 15 postes

Prévus au second semestre 2014 :

- adjoint administratif 2^{ème} classe (8 postes)
- ingénieur de classe normale, technicien hospitalier et technicien supérieur de 2^{ème} classe : le recensement des besoins est en cours auprès des groupes hospitaliers.

¹ Données de décembre 2013.

Commissions de sélection

- adjoint administratif 2ème classe
- agent des services hospitaliers qualifié (ASHQ)
- agent d'entretien qualifié (AEQ)
- blanchisseur agent d'entretien qualifié (BAEQ)

Le recensement des besoins pour la détermination du nombre de postes ouverts est en cours auprès des groupes hospitaliers.

Les agents éligibles ont été informés individuellement par courrier.

Le directeur des ressources humaines de l'AP-HP, M. Christian Poimboeuf, a motivé la lenteur de la mise en œuvre des procédures par des raisons techniques tenant à la taille de l'établissement public.

Source : AP-HP

C. LE DÉSINTÉRÊT DE CERTAINS AGENTS POUR LA TITULARISATION

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

Si les motifs fondamentaux du choix du maintien sans contrat peuvent être classés, selon leur motif, en deux principales catégories, leur importance doit être nuancée selon les fonctions considérées.

1. La contrainte financière

Dans les trois versants – fonction publique d'État, fonction publique territoriale et fonction publique hospitalière –, la perte de revenu résultant de l'entrée dans les corps et cadres d'emplois constitue la raison principale du désintérêt des éligibles.

Effet de la négociation, certains agents sont mieux rémunérés sous contrat, le traitement correspondant de l'emploi titulaire, contraint par la grille indiciaire, étant moins attractif.

Ce constat est particulièrement observé à l'hôpital, ce qui, d'ailleurs, est de nature à limiter le coût des dispositifs de titularisation pour les employeurs hospitaliers¹.

La territoriale connaît également cet effet financier, principalement pour les emplois de catégorie A pour lesquels la titularisation engendre des pertes importantes de revenus.

¹ À cet égard, il convient de préciser qu'une enveloppe budgétaire de 100 M€ sur crédits d'État est prévue dans l'ONDAM (objectif national des dépenses d'assurance maladie).

Il convient cependant de tempérer cette observation, l'âge de l'éligible pouvant le conduire à déposer un dossier de candidature. En effet, si les agents proches de l'âge de départ à la retraite n'ont effectivement pas d'intérêt à intégrer le statut de fonctionnaire, le statut peut néanmoins bénéficier à des personnels plus jeunes à la fois en choix de parcours professionnels et financièrement sur le long terme.

Une enquête réalisée par l'AdCF (Assemblée des communautés de France) auprès de quelques intercommunalités confirme, en dépit de son échantillonnage réduit, ce comportement confirmé par ailleurs par l'ensemble des interlocuteurs de vos rapporteurs. À titre d'exemple, la moitié des trente agents éligibles de la communauté d'agglomération du Pays voironnais (Isère) ont refusé d'emblée, pour ce motif, de se porter candidats aux recrutements ouverts par leur collectivité.

La FNCDG a observé que l'employeur territorial pouvait moduler le régime indemnitaire de l'agent pour lui garantir une rémunération identique à celle du contrat. Cet acte doit, cependant, s'inscrire dans la politique des ressources humaines de la collectivité.

Pour sa part, la FHF a souligné que le régime indemnitaire de la FPH, plus rigide, était unique sur l'ensemble du territoire, sans marge de négociation. Le recrutement par concours sur certains métiers s'avère difficile, concurrencé parfois – c'est le cas des emplois d'assistante sociale – par celui des collectivités locales.

2. Le refus des contraintes du statut

Un autre raison importante de renoncer à la titularisation réside, pour certains agents de la fonction publique d'État, dans la souplesse offerte par le contrat pour l'exercice des fonctions.

Intégrer un statut implique la soumission à ses règles, à l'encadrement de la carrière, aux obligations de mobilité...

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 « nomination géographiques ».

Il s'exprime également à l'Éducation nationale ou dans l'enseignement supérieur.

La DGAFP a également mentionné à vos rapporteurs le secteur de la culture marqué par un très fort attachement des personnels aux établissements culturels auxquels ils sont affectés. S'y ajoutent, pour amplifier le mouvement, des perspectives de rémunération plus attractives à l'égard des non-titulaires qu'à celui des fonctionnaires.

D. LES CONSÉQUENCES DIVERSEMENT APPRÉCIÉES DE LA CDISATION

La sécurité acquise par la CDisation bénéficie incontestablement aux intéressés. Elle s'avère cependant moins « profitable » pour l'employeur.

1. La rigueur de la notion d'employeur

La CDisation a permis de sécuriser la situation des contractuels éligibles les plus fragiles, relevant le plus souvent de la catégorie C même si les deux autres, A et B, en comptent aussi.

Précisons à cet égard que la ville de Paris a choisi d'intégrer les périodes de services effectués sous le statut de vacataire afin d'ouvrir la CDisation à davantage de non-titulaires.

Ce dispositif majeur de la loi du 12 mars 2012 a certainement facilité le choix des éligibles, principalement de catégorie A, à « candidater » à un recrutement réservé. Favorable au déroulement de la carrière du contractuel, il facilite aussi le quotidien de celui-ci en lui permettant d'offrir des garanties de sécurité et de stabilité de sa situation, qu'il s'agisse du logement, de l'emprunt...

Son application suscite cependant quelques observations de la part des organisations syndicales de la fonction publique d'État.

Celles-ci ont ainsi fait état auprès de vos rapporteurs des difficultés liées au calcul de l'ancienneté requise en cas de contrats successifs conclus avec des employeurs différents bien que relevant du même domaine d'activité. Elles l'ont illustré par le cas notamment d'un non-titulaire successivement employé par une université, le rectorat et le CROUS.

La loi prévoit, en effet, que la durée de service a dû être accomplie auprès du même département ministériel, autorité ou établissement public, lequel prend en charge le contrat sur son budget. Le législateur a cependant tenu compte des modifications liées à l'employeur par la conservation du bénéfice de l'ancienneté acquise au titre du précédent contrat en cas de transfert d'activités, d'autorités ou de compétences entre deux départements ministériels ou autorités publiques, ou entre administrations de l'État, collectivités territoriales ou établissements de santé, sociaux ou médicosociaux.

L'unité d'employeur retenue par la loi du 12 mars 2012 vise, comme l'expliquait à l'époque le gouvernement, à ce que les agents concernés « aient exercé leurs fonctions auprès de leur employeur de manière durable, cette durée permettant de considérer qu'ils remplissent bien des fonctions correspondant, de fait, à un besoin permanent de l'employeur concerné. De ce point de vue, le critère de l'exercice des fonctions auprès du même employeur, entendu au sens strict, est l'un des points d'équilibre majeur du protocole et s'inscrit en cohérence avec les autres dispositions du

projet de loi qui visent à responsabiliser chaque collectivité ou administration dans leur politique de recours aux contractuels.

« Recruté par dérogation au principe de l'occupation d'un emploi permanent par un fonctionnaire, un agent contractuel ne peut être recruté par un ministre qu'au titre de son pouvoir d'organisation du service »¹.

2. Une plus grande complexité pour l'employeur

En revanche, selon l'avis unanime des responsables des trois versants rencontrés par vos rapporteurs, le CDI contraint davantage la gestion des ressources humaines (GRH) en aboutissant à un second mode de gestion des personnels, parallèlement à celui des fonctionnaires. Cette plus grande rigidité explique la prudence des employeurs à y recourir même si certains hospitaliers souhaiteraient pouvoir directement recruter en CDI pour certains emplois spécifiques difficilement pourvus par concours, en raison de l'absence de corps ou de disparité de rémunération.

La FNCDG a souligné l'intérêt de la titularisation, pour l'employeur, afin d'harmoniser les régimes de gestion du personnel.

L'association des DRH des grandes collectivités a observé qu'était ainsi créée une seconde catégorie d'agents permanents qui ont vocation à un déroulement de carrière dans leur collectivité.

III. LES INTERROGATIONS SUSCITÉES PAR LA RÉFORME DU RÉGIME DES CONTRATS TERRITORIAUX

Les modifications apportées par la loi du 12 mars 2012 à l'emploi des non-titulaires par les collectivités territoriales soulèvent deux questions concernant respectivement la durée des contrats sur besoins temporaires et la création d'une commission consultative paritaire dédiée.

A. LA GÊNE OCCASIONNÉE PAR LA RÉDUCTION DE LA DURÉE DES CONTRATS SUR VACANCE TEMPORAIRE

Les employeurs territoriaux regrettent la limitation à deux ans, par le nouvel article 3-2 de la loi du 26 janvier 1984, introduit par la loi du 12 mars 2012, du recrutement d'un contractuel destiné à pourvoir une vacance temporaire d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire.

Le Sénat, lors de son examen, avait souhaité élargir, dans ce cas, la période de reconduction du contrat à une durée maximale de quatre ans.

¹ Cité par le rapport n° 4238 AN (XIII^e législ.) de M. Pierre Morel-À-L'Huissier.

Notre collègue, M. Jacques Mézard, expliquait, à l'appui de son amendement, qu'« *au regard des difficultés rencontrées par un certain nombre de départements pour faire venir des cadres de la fonction publique, il nous a semblé que l'obligation de mettre fin au contrat au bout de deux ans compliquerait encore un peu plus la situation* ».¹

Pour sa part, votre commission des lois était favorable à un allongement de la durée à condition qu'elle n'excède pas au total quatre ans, pour tenir compte, comme l'expliquait son rapporteur, Mme Catherine Tasca, d'une part des difficultés croissantes de recrutement dans les petites collectivités et, d'autre part, de « *la durée nécessaire pour l'organisation des concours* » dont la périodicité, pour certains, est biennale.

Le gouvernement, par la voie de son ministre de la fonction publique, M. François Sauvadet, s'y était opposé, soucieux notamment de respecter l'accord signé avec les organisations syndicales. L'Assemblée nationale, à son initiative, avait rétabli le délai de deux ans.

Le règlement de cette question nécessite de concilier deux impératifs : d'une part, la légitime préoccupation des collectivités territoriales qui vont valoir qu'à l'issue de la période maximale de deux ans, elles sont contraintes de se séparer d'un non-titulaire qui, par ailleurs, donne toute satisfaction et peut ensuite intégrer la fonction publique ; d'autre part, le souci de ne pas alimenter, par ce biais, la précarité puisque ces contrats sont exclus du champ du CDI.

Aujourd'hui, les associations d'élus souhaiteraient que la loi soit modifiée pour porter de deux à trois ans leur durée maximale. Cette proposition rejoint le souci des DRH des grandes collectivités qui y voient aussi le moyen, pour les intéressés, de préparer avant l'échéance de leur contrat, un concours de la fonction publique territoriale.

Vos rapporteurs considèrent qu'une telle modification, sans bouleverser le nouvel équilibre du régime des contractuels, permettrait de répondre aux attentes des collectivités sans fragiliser la situation des personnels.

B. LA NÉCESSITÉ DE RÉVISER L'ENCADREMENT DES COMMISSIONS CONSULTATIVES PARITAIRES

À l'initiative de notre collègue Hugues Portelli, l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984² a été complété pour instituer des commissions consultatives paritaires compétentes pour les non-titulaires ainsi qu'elles existent déjà pour les contractuels de l'État.

¹ Cf. débats Sénat, séance du 25 janvier 2012.

² Cf. article 27 de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012.

Ces organismes seront compétents pour connaître des questions individuelles, des décisions de mutation interne, de sanction et de licenciement.

Les modalités de leur fonctionnement doivent être fixées par un décret qui, à ce jour, n'a pas encore été publié.

Comme l'observe la DGCL, la rédaction adoptée soulève des difficultés de mise en œuvre.

Leur organisation par catégorie, sur le modèle des commissions administratives paritaires compétentes pour les fonctionnaires, s'avère lourde et complexe. Seuls certains non titulaires seront représentés et il s'agira le plus souvent de catégories A.

Par ailleurs, la loi restreint leur périmètre à certains contrats, ceux conclus en raison de l'absence de cadre d'emplois correspondants ou, pour la catégorie A, en raison de la nature des fonctions ou pour les besoins du service ou pour pourvoir certains emplois dans les petites collectivités (Cf. article 3-3 de la loi du 26 janvier 1984).

L'une des solutions envisagées est, d'une part, d'élargir leur champ de compétences à l'ensemble des non-titulaires recrutés sur un emploi permanent et, d'autre part, de supprimer leur organisation par catégorie.

Les DRH des grandes collectivités soutiennent ces propositions qui, en outre, leur paraissent permettre de gérer les CDI comme les titulaires.

Vos rapporteurs plaident pour une résolution rapide de ce problème alors que les prochaines élections professionnelles dans la fonction publique sont fixées au mois de décembre prochain.

*

Un autre problème leur a été signalé ; il tient aux conséquences, pour les collectivités territoriales, de l'ouverture du CDI aux collaborateurs de groupes d'élus dont le contrat serait reconduit au terme de six années. Cette transformation implique la création d'un emploi permanent dans l'administration par l'effet d'un poste par nature précaire et d'essence politique. Cette contradiction n'avait pas échappé à votre commission des lois qui s'était opposée, en vain, à l'adoption de cette mesure¹. Peut-être conviendra-t-il d'encadrer les conditions de recrutement de ces personnels.

* *

*

¹ Cf. débats Sénat, séance du 25 janvier 2014.

CONCLUSION

Au terme de leurs travaux et sur la base des éléments recueillis, vos rapporteurs considèrent que les employeurs publics ont, dans leur ensemble, respecté l'esprit de la loi du 12 mars 2012 : « déprécariser » les agents qui, par des contrats successifs, permettent de préserver la continuité du service public en remplissant des fonctions normalement assurées par des fonctionnaires.

Le plan de titularisation a été mis en œuvre par les administrations - ministères, collectivités territoriales, établissements de santé... -, dans un cadre contraint par la discipline budgétaire, selon des pratiques diverses résultant de leur gestion du personnel, leur taille, les spécificités de leurs contractuels...

Les recrutements réservés ont fait l'objet d'épreuves sélectives ; parfois, l'examen constituait une simple formalité et le poste ouvert l'était pour le contractuel qui en assumait déjà la responsabilité, dont on peut penser qu'il donnait toute satisfaction.

La difficulté de l'exercice, au-delà de la qualité et de l'effectivité des recrutements réservés, est de parvenir à l'intégration harmonieuse des nouveaux fonctionnaires au sein de leur administration.

La loi du 12 mars 2012 est fondée sur un subtil équilibre entre sécurisation des précaires et respect de l'emploi titulaire. Le législateur s'est attaché à maintenir cet équilibre en s'efforçant de renforcer le dispositif prévu. Cependant, toute difficulté n'a pu être évitée et certaines crispations, interrogations ou tensions ont été signalées à vos rapporteurs : les lauréats des concours de droit commun ont pu éprouver une certaine incompréhension face à la « concurrence », pour la gestion des avancements de grade, des nouveaux titularisés par l'effet d'épreuves simplifiées.

Si les administrations publiques doivent légitimement sécuriser la situation de ceux qui leur permettent de remplir leur mission de service public, un tel plan ne saurait être trop fréquent et il appartient donc à chaque employeur de recourir avec discernement au contrat.

Soyons lucides. Le stock de contractuels, conjoncturellement résorbé par le plan de 2012, se reconstitue inéluctablement. Les non-titulaires sont indispensables au service public : besoins temporaires, vacances d'emplois, fonctions nouvelles...

Mais il importe pour lutter contre la fragilité des contrats d'ajuster au mieux la gestion des ressources humaines afin que le recrutement de non-titulaires soit l'ultime recours pour assurer la continuité du service public, faute de fonctionnaire. Parallèlement, la lutte contre la précarité exige que les contractuels soient pleinement informés de leurs droits. L'accès au CDI, notamment, en dépend.

Le Parlement devra, un jour, se saisir de la question des concours sur titres pour recruter dans certains cadres d'emplois de la filière sociale : les collectivités territoriales rencontrent de nombreuses difficultés pour pourvoir les postes et celles-ci contribuent à alimenter le stock des contractuels.

Pour l'heure, ce quinzième plan de titularisation qui doit encore se déployer durant plus de vingt mois, devrait remplir les objectifs qui lui ont été assignés lors de la conclusion du protocole du 31 mars 2011.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 23 juillet 2014, la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois a procédé, en commun avec la commission des lois, à l'examen du rapport d'information sur la mise en œuvre du volet de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012, relatif à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique.

M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois. – Je souhaite la bienvenue aux membres de la commission pour le contrôle de l'application des lois et au président Assouline, auquel je cède la parole.

M. David Assouline, président de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois. – Notre dernier rapport de la session fait l'objet d'un examen conjoint avec votre commission des lois. La précarité est une réalité dans la fonction publique. Alors que le principe veut que tous les emplois publics soient occupés par des titulaires, sauf exception ponctuelle, 900 000 agents non titulaires – vacataires, CDD, CDI – sont employés dans les trois fonctions publiques. C'est là un paradoxe. Le législateur intervient régulièrement pour y remédier, mais nos efforts butent sur la reconstitution d'emplois précaires qui visent à ajuster l'emploi public aux besoins réels des administrations.

La loi du 12 mars 2012 dont nous contrôlons l'application, votée sur le fondement d'un protocole de sécurisation professionnelle signé entre l'État et les organisations syndicales, fixe un objectif de réduction de l'emploi précaire. Jouant à la fois sur les stocks et sur les flux, elle autorise la régularisation des situations anormales et stabilise, pour l'avenir, les règles relatives au recrutement de non titulaires et à leur protection. La loi renvoyait à de nombreux décrets d'application, dont certains ne sont pas encore publiés. Nous avons voulu jeter un éclairage sur la situation. Quel bilan tirer de la loi, en tenant compte du fait que les mesures de titularisation prévues ne sont pas encore toutes effectives ?

Mme Jacqueline Gourault, rapporteur. – Il s'agit là, en effet, d'un premier bilan d'étape de la loi du 12 mars 2012, qui faisait entrer dans l'ordre législatif l'accord entre l'État et les organisations syndicales relatif à l'emploi contractuel dans les trois fonctions publiques, signé en mars 2011.

La loi comporte trois volets principaux. Elle ouvre tout d'abord, durant quatre ans à compter de sa publication, soit jusqu'au 13 mars 2016, des voies professionnalisées d'accès aux corps et cadres d'emplois. Elle prévoit, ensuite, qu'à la date de sa publication, seront transformés en contrat à durée indéterminée (CDI) les 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. Elle clarifie et harmonise, enfin, les cas de recours aux non titulaires et redéfinit les conditions de durée et de renouvellement des contrats.

Les constats que nous avons pu faire restent encore très partiels. Outre que deux décrets d'ouverture des recrutements réservés ne sont pas encore parus, nous avons eu des difficultés, dans certains cas, comme celui de la fonction publique hospitalière particulièrement, à obtenir des chiffres fiables en raison de la transmission très partielle, par les établissements, de leurs données à l'administration centrale du ministère de la santé.

Cette loi, qui fait suite à la loi Sapin de 2001, entre dans le cortège des quelques quinze textes de loi qui prévoyaient un plan de titularisation.

M. Jean-Jacques Hyest. – Eh oui !

Mme Jacqueline Gourault, rapporteur. – Le fait est que, même s'il convient d'en diminuer le nombre, on ne pourra jamais, à mon sens, se passer de contractuels.

L'éligibilité aux dispositifs temporaires de titularisation prévus par la loi de 2012 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, au 31 mars 2011, date de signature du protocole d'accord, avoir été en fonction ou 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 quatre ans sur une période de six ans. L'ancienneté requise est calculée selon des principes favorables aux non titulaires et qui, pour préserver l'équité, tiennent compte de la diversité des situations et de leurs aléas.

La loi prévoyant des modalités de sélection en fonction des grades des corps et cadres d'emplois ouverts aux recrutements réservés, il revenait au pouvoir réglementaire de fixer, par décret, pour chacune des trois fonctions publiques, les modalités de classement des agents déclarés éligibles.

Le champ des corps et cadres d'emplois accessibles à chaque agent est délimité par référence aux fonctions exercées dans le cadre du contrat : celles-ci doivent relever d'une catégorie hiérarchique équivalente à celle des missions définies par leur statut particulier.

Parallèlement à ce dispositif de titularisation, les agents en CDD devaient voir leur contrat transformé en CDI à la date de publication de la

loi, soit le 13 mars 2012, sous réserve qu'ils remplissent certaines conditions tenant, d'une part, au fondement de leur contrat et, d'autre part, à la durée des services correspondants.

Ce principe de sécurité minimale n'est pas sans effet sur le succès des voies d'accès réservées à l'emploi titulaire. Il constitue un moteur efficace de stabilisation de la situation des agents qui bénéficieront, au quotidien, des garanties découlant du CDI.

Reprenant les avancées de l'accord du 31 mars 2011, la loi du 12 mars 2012 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.

M. Philippe Kaltenbach, rapporteur. – Comment les administrations ont-elles mis en place ces dispositions, qui, bien qu'il s'agisse là du quinzième plan de titularisation, ne concernent pas moins de 900 000 agents, dans les trois fonctions publiques ?

Le Parlement a fixé le cadre, le pouvoir réglementaire a indiqué la méthode. Il est vrai que certains décrets ont tardé à être pris. C'est le cas pour le ministère de l'Intérieur, qui vient de le publier, deux ans après la publication de la loi. Il ne manquerait plus désormais que ceux qui concernent Météo France et la direction générale de l'aviation civile.

À chaque employeur, ensuite, de mettre en œuvre le plan de titularisation. Les schémas ont été très divers, non seulement à raison de la taille de l'organisme public considéré, mais aussi de la volonté plus ou moins marquée dont chacune a fait preuve, en particulier pour intégrer ces dispositions dans une véritable politique des ressources humaines, gage de la réussite du plan.

Les administrations et les collectivités nous disent avoir apporté un soin particulier dans l'information délivrée aux agents concernés, mais tous les syndicats ne l'ont pas perçu ainsi et certains regrettent le manque d'information dans certains secteurs.

Le système repose sur un inventaire préalable des personnes éligibles. Nous manquons, malheureusement, d'une information complète sur ces états des lieux, que chaque administration et établissement a été invité à produire, en particulier pour les collectivités locales pour lesquelles l'information est parcellaire. Quant aux établissements hospitaliers, certains, considérant la demande de la direction générale de l'offre de soins (DGOS) comme une ingérence, ont même refusé de la fournir.

Pour la fonction publique d'État, l'information est plus précise. Sur 2,4 millions d'agents, 14 % ne sont pas titulaires. Les décrets d'ouverture ont fixé le nombre d'agents éligibles entre 38 000 et 39 000, dont 62 % de catégorie A, 17 % de catégorie B et 21 % de catégorie C. C'est un total proche

de l'estimation de 40 000 effectuée lors de la conclusion de l'accord du 31 mars 2011.

Pour la fonction publique territoriale, les données sont incomplètes, mais on estime de même le nombre d'agents éligibles à 40 000, avec une proportion plus importante d'agents de catégorie C, parce qu'ils sont plus nombreux dans cette fonction publique.

Pour la fonction publique hospitalière, on estime, par extrapolation des données parcellaires, que les titularisations devraient également être de l'ordre de 40 000.

Au regard des règles fixées par la loi, l'ensemble représente un total non négligeable.

Pour ce qui concerne le passage de droit au CDI, 19 000 agents devraient être concernés dans la fonction publique territoriale, près de 9 000 dans la fonction publique hospitalière et nous aurons bientôt connaissance du nombre d'agents de l'État concernés.

Les dispositifs ont été plus ou moins ouverts, selon les employeurs. Globalement, les ministères ont joué le jeu. Près de 8 000 postes ont été ouverts – dont 4 000 pour l'Éducation nationale et 2 000 pour l'enseignement supérieur et la recherche – et 4 000 lauréats ont été admis, à ce jour, sur concours réservé.

Pour la fonction publique territoriale, il ressort de nos auditions que la plupart des éligibles devraient être titularisés d'ici à la fin du plan quadriennal. Certaines difficultés de mise en œuvre ont été relevées. Ainsi, certains des jurys constitués pour ces recrutements réservés se comportent comme des chambres d'enregistrement, quand d'autres se montrent plus sélectifs. Beaucoup de collectivités ont confié leurs sélections professionnelles à leur centre de gestion, par lesquels sont passés la moitié des recrutements. Le taux de réussite des candidats est, au total, de 88 %.

C'est la fonction publique hospitalière qui a connu le plus de difficultés. Elles tiennent, tout d'abord, au manque d'attractivité de certaines professions. L'exercice libéral de la kinésithérapie ou de l'orthophonie, par exemple, est plus rémunérateur que la fonction publique, que peu de praticiens souhaitent intégrer. Il faut donc bien distinguer entre les agents, souvent de catégorie A, qui préfèrent n'être pas titularisés et ceux, souvent de catégorie C, qui subissent la précarité. Bien que l'on ne dispose que de données partielles, provenant de quelque 500 établissements seulement, il est clair que la fonction publique hospitalière est celle qui se heurte au plus grand nombre de difficultés pour aboutir à des titularisations.

Au terme de deux années, on peut estimer, d'une manière générale, que la contrainte financière peut être un obstacle. Certains agents préfèrent rester non titulaires, pour ne pas perdre 20 % à 25 % de rémunération, tandis

que d'autres, souvent en catégorie A, apprécient la souplesse qu'offre le contrat.

Malgré les freins relevés, on peut espérer atteindre, au terme du plan quadriennal, l'objectif fixé par la loi, mais quelques inquiétudes demeurent pour la fonction publique hospitalière.

Mme Jacqueline Gourault, rapporteur. – La réforme du régime des contrats territoriaux soulève trois interrogations. En premier lieu, la limitation de la durée des contrats sur vacance temporaire à deux ans au plus a créé une gêne. Il s'agit, en cette matière, de concilier deux exigences : la légitime préoccupation des collectivités territoriales, qui font état de difficultés de recrutement, et le souci de ne pas alimenter, par ce biais, la précarité, sachant que ces contrats ne sont pas éligibles au passage au CDI prévu par la loi.

Le Sénat, lors de l'examen de la loi du 12 mars 2012, avait, à l'initiative de notre collègue Jacques Mézard, souhaité élargir, dans ce cas, la période de reconduction du contrat à une durée maximale de quatre ans. Le gouvernement s'y était opposé, soucieux notamment de respecter l'accord signé avec les organisations syndicales. L'Assemblée nationale, à son initiative, avait rétabli le délai de deux ans.

Aujourd'hui, les associations d'élus souhaiteraient que la durée maximale soit portée de deux à trois ans. Vos rapporteurs considèrent qu'une telle modification, sans bouleverser le nouvel équilibre du régime des contractuels, permettrait de répondre aux attentes des collectivités sans fragiliser la situation des personnels.

Se pose, en deuxième lieu, le problème des commissions consultatives paritaires. Outre que la loi restreint leur compétence à certains contrats, leur organisation par catégorie se révèle 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 : il serait bon d'élargir leur champ de compétences à l'ensemble des non-titulaires recrutés sur un emploi permanent et de mettre fin à leur organisation par catégorie.

La troisième difficulté tient aux conséquences, pour les collectivités territoriales, de l'ouverture du CDI aux collaborateurs de groupes d'élus dont le contrat serait reconduit au terme de six années. Cette transformation implique la création d'un emploi permanent pour des postes par nature précaires et d'essence politique. Cette contradiction n'avait pas échappé à votre commission des lois qui s'était opposée, en vain, à l'adoption de cette mesure. Peut-être conviendra-t-il d'encadrer les conditions de recrutement de ces personnels.

M. Philippe Kaltenbach, rapporteur. – Ce sont là les trois points sur lesquels nous pourrions faire évoluer le texte de 2012.

Un mot pour conclure. Globalement, les employeurs publics ont respecté l'esprit de la loi de 2012. Les milliers de titularisation ou de passage au CDI engagés vont sortir des agents de la précarité. Ces titularisations n'en ont pas moins suscité quelques tensions, notamment chez les lauréats des concours de droit commun, qui voient ces nouveaux arrivants par concours réservés d'un œil un peu critique, d'autant que cela n'est pas sans effet sur le système de l'avancement de grade.

Il ne serait pas bon, au demeurant, de renouveler trop fréquemment ce type de plan. C'est pourquoi la loi prévoyait des dispositions pour éviter que le stock d'emplois précaires ne se reconstitue. Mais les résultats ne sont pas encore au rendez-vous, ainsi qu'il ressort de nos investigations. Il faudrait des mesures fortement incitatives pour que les employeurs ne recourent au contrat qu'avec discernement.

Pour certains métiers, enfin, comme ceux de la filière médico-sociale, il nous semble problématique de demander à des personnes qui ont déjà passé un concours difficile d'en passer encore un autre pour accéder à la fonction publique territoriale. Les intéressés le vivent mal. La solution serait peut-être de recruter par concours sur titres certains agents et de mieux valoriser leur métier.

Si donc le plan de titularisation devrait remplir ses objectifs, il conviendra d'être vigilants pour éviter de voir se reconstituer un stock de non-titulaires.

M. Simon Sutour. – Je remercie les rapporteurs pour cet intéressant travail. Qu'il soit bien clair que nous sommes contre l'emploi précaire, mais il faut avoir conscience qu'il n'est pas toujours défavorable aux agents concernés. Dans les collectivités, il permet souvent de recruter dans la commune, sans concours.

M. Jean-Jacques Hyest. – Cela s'appelle le clientélisme.

M. Simon Sutour. – Il y a des vérités qu'il faut dire. On recrute souvent dans la commune quelqu'un que l'on connaît et qui remplit bien ses fonctions. Ce n'est qu'ensuite que se pose le problème de la titularisation.

S'il est désormais plus facile de recruter des contractuels, nous le devons aux lois européennes, qui ont apporté des assouplissements.

M. Jean-Jacques Hyest. – Et le passage au CDI.

M. Simon Sutour. – Une question sur les délais. Dans mon souvenir, il était, dans le temps, de trois ans, renouvelables une fois. Il y a eu, semble-t-il, régression. Nos rapporteurs peuvent-ils m'éclairer sur ce point ?

M. Jean-Yves Leconte. – Je remercie à mon tour les rapporteurs.

Le bilan de la loi, pour le ministère des Affaires étrangères, est préoccupant. Elle conduit à mettre en cause les contrats avant la date butoir. Des personnels qui remplissent parfaitement leurs fonctions mais qui ne sont pas considérés comme polyvalents sont ainsi précarisés : on ne renouvelle pas leur contrat au terme de quatre années pour éviter d'avoir à les passer en CDI. Que le ministère soit ainsi conduit à bafouer la loi est d'autant plus étonnant que les affectations dérogatoires y sont considérables : 85 % pour les titulaires. Il n'est donc pas juste d'affirmer, dans le cas présent, que le recours au contrat vise à éviter des contraintes.

J'émet, enfin, des réserves sur l'accès à la titularisation sans concours qu'évoquait Philippe Kaltenbach comme une piste pour certains métiers.

M. Jean-Jacques Hyest. – Chaque fois que l'on fait une loi sur la précarité, on n'en voit pas moins les emplois précaires refleurir. Il est vrai que cela est lié, dans certains cas, au fait qu'il s'agit d'emplois très spécialisés. Et que la possibilité de recourir au CDI dans la fonction publique, que nous avons votée naguère, ouvre à ces agents une carrière et la possibilité de voir évoluer leur rémunération.

Les situations varient beaucoup selon la fonction publique concernée. Dans la fonction publique d'État, c'est le concours qui prévaut. Le tout est de l'organiser. Dans la fonction publique territoriale, il en va un peu autrement, si j'en crois ce que vient de dire notre collègue du Gard – il est vrai que les pratiques qu'il décrit sont plus développées au sud, quand les départements du nord, qui manquent souvent de candidats aux concours, comme cela est le cas de la grande couronne parisienne, s'emploient à importer des fonctionnaires.

Si la titularisation ne passe plus que par un simple examen d'aptitude, il n'y a plus de concours que fictif. Que les collectivités territoriales permettent à leurs agents de passer les concours me paraît une bonne chose, mais si elles ne jouent pas le jeu, c'est un problème.

En ce qui concerne le recrutement sur titres, j'appelle à la prudence. À l'heure actuelle, pour un certain nombre de métiers de la santé, il n'y a certes pas concours, mais on organise un entretien destiné à vérifier les qualités psychologiques et l'adaptation à l'emploi des personnes à recruter. On ne s'improvise pas médecin de PMI ou infirmier psychiatrique.

M. Alain Richard. – Je rends hommage à nos rapporteurs, tout en rappelant que réduire la précarité ne saurait être le seul objectif. Plusieurs principes d'intérêt général doivent aussi être recherchés. Premier principe : l'égal accès à l'emploi public, qui fonde le système du concours. Passer par un autre type de recrutement, c'est y déroger. Le deuxième principe cependant, de mutabilité du service public, fait que dans de multiples domaines, on ne recrute pas de titulaires. Je pense aux chargés de TD des universités, mais aussi aux personnels des centres de loisirs : n'y mettre que

des titulaires n'aurait pas le sens commun. Le terme de précarité a été imposé par les syndicats, mais c'est oublier qu'il est logique de rencontrer, dans les trois fonctions publiques, des agents durablement non titulaires. Troisième principe, enfin : l'accès à la promotion après vérification des capacités professionnelles. Il s'agit de vérifier, souvent sous forme d'examen, que l'agent a acquis les compétences requises. J'ajoute qu'un organisme public ne peut recruter un titulaire que s'il a la certitude qu'il pourra durablement l'assumer.

Sous quelles conditions peut-on recourir au contrat ? Pour assurer un remplacement non pourvu par un titulaire, ou un remplacement pour maladie. Des limites de durée s'imposent pour éviter le risque de titularisation d'un agent recruté sans aucune sélection pour combler une vacance. Pour les cas où il n'existe pas de cadre d'emplois, ou ceux où l'on n'a pas pu trouver un titulaire, j'admets le contrat de trois ans, mais pour les autres cas, je trouve légitime que l'on reste à deux ans.

Dans la fonction publique territoriale, on a tendance à considérer, sous l'influence de certains parlementaires, que le président de la commission d'évaluation professionnelle doit être le président de l'exécutif local, flanqué d'un cadre de la collectivité, soumis au pouvoir hiérarchique, et d'un troisième larron. Voilà qui conduit à un certain clientélisme, alors qu'il devrait être fait appel aux centres de gestion, qui sont là pour cela.

M. Pierre-Yves Collombat. – Il est bon de se pencher sur les effets des lois que nous votons. Cela dit, c'est une tâche sans fin que ces plans de résorption de l'emploi précaire. Faudra-t-il un seizième plan ? Plus les contraintes budgétaires seront lourdes, moins on arrivera à régler le problème. Il est aussi des exigences à prendre en compte, comme la mobilité, ou le simple remplacement des absents.

Le problème, c'est que le recours au contrat est aussi une manière de détourner la règle du concours. Je laisse toutefois à Jean-Jacques Hyest la responsabilité de ses propos sur les départements du sud ! Le recrutement hors contrat peut apporter une certaine souplesse. Certains départements ont beaucoup de mal à recruter des titulaires. Je l'ai, comme maire, expérimenté. Moyennant quoi l'on prend qui l'on trouve, sous réserve de ses capacités.

Si donc il est bon de veiller au respect des règles de la République, je crois que pour toutes ces raisons, on aura du mal à éviter les entorses, inévitables, à la règle du concours.

Mme Corinne Bouchoux. – La grande diversité des situations rend l'analyse complexe. Mais il reste que le traitement n'est pas égal selon les ministères. Au ministère de l'Agriculture, les agents de catégorie B et C perdent leur temps plein en cas de titularisation : ils ne sont plus qu'à 70 %, quand les cadres de catégorie A conservent leur temps plein. Un amendement à la loi relative à l'agriculture a tenté d'y remédier, mais il faudra veiller, d'une manière générale, au respect du principe d'égalité.

Quant au domaine de la recherche, il reste largement soumis à la précarité. On peut d'ailleurs s'interroger sur les dernières mesures touchant l'enseignement supérieur.

M. Christian Favier. – Je remercie nos rapporteurs pour ce bilan d'étape sur un sujet important. Je veux rappeler ici notre attachement à la fonction publique territoriale, où le principe d'égalité, donc le concours, doit primer. Or, le glissement vers le contrat est de plus en plus fréquent. Et le taux de non-titulaires peut varier dans des proportions considérables selon les collectivités. Dans mon conseil général, il n'est que de 5 %, quand la moyenne dans la fonction publique est plutôt à 20 %. Preuve que l'on peut faire des efforts.

J'ajoute que recruter un contractuel sur un poste spécifique qu'il occupera toute sa carrière peut être bloquant. La mobilité professionnelle devrait être favorisée. Je pense, par exemple, au personnel des crèches, nombreux dans ma collectivité, que l'on ne peut pas maintenir indéfiniment dans ces fonctions difficiles. Un fonctionnaire doit pouvoir évoluer et exercer des métiers différents. Cela suppose certes des moyens, mais on peut faire des progrès en ce sens.

Le rapporteur a évoqué le cas de la fonction publique hospitalière, où certains agents de la filière sanitaire et sociale qui ont déjà passé un concours difficile doivent en repasser encore un pour être titularisés. Cette obligation, à ma connaissance, n'existe pas à Paris. Il faut faire évoluer les choses, et remédier du même coup à cette inégalité. Cela mérite débat avec les organisations syndicales.

M. Hugues Portelli. – Je souscris à ce qui a été dit. J'ai été rapporteur de la loi, que j'ai chaudement défendue. Le seul problème n'est pas seulement du passage du contrat au statut. Le droit public du travail est ainsi fait qu'il est quasiment impossible, dans la fonction publique territoriale, de sanctionner un agent. Il faut constituer un dossier, puis plaider devant les instances disciplinaires. C'est une véritable épreuve, qui se transforme souvent en procès de l'élu. Autant il faut défendre le statut et les droits des agents, autant il faut aussi défendre le droit de l'administration à faire respecter les règles du jeu.

M. Philippe Kaltenbach, rapporteur. – Simon Sutour s'interroge sur la durée légale des contrats à durée déterminée. En cas de vacance temporaire, elle peut être de deux fois un an. Nous proposons de passer la durée maximale, renouvellements compris, à trois ans, pour laisser le temps d'organiser un concours. Pour les recrutements sur emploi permanent, la durée est de trois ans renouvelables une fois. Il peut s'agir de recrutements sur des postes spécialisés – informaticien, chargé de communication, spécialiste de la gestion de la dette – où l'on ne trouve pas de titulaires.

Le ministère des affaires étrangères, qu'a évoqué Jean-Yves Leconte, est un milieu particulier. Les missions qu'il a à remplir sont très spécifiques.

Les concours sur titres sont possibles dans la fonction publique hospitalière, mais pas dans la fonction publique territoriale.

M. Jean-Jacques Hyest. – Et pour les gens qui ont déjà un diplôme *ad hoc* ?

M. Philippe Kaltenbach, rapporteur. – Nous préconisons des concours sur titres. Je pense, par exemple, aux auxiliaires puériculteurs. L'obligation d'organiser un concours peut être un facteur bloquant, qui crée des pénuries.

Mme Jacqueline Gourault, rapporteur. – Sans compter que les concours présentent aussi des risques. Il y a de terribles longueurs entre deux concours, qui peuvent être extrêmement gênantes.

M. Philippe Kaltenbach, rapporteur. – Sur 900 000 non-titulaires, le plan ne conduira qu'à la titularisation de 100 000. Les 800 000 restants laisseront bien de la souplesse pour faire fonctionner les cantines ou les sorties d'école. Voilà qui devrait rassurer Alain Richard.

M. Alain Richard. – User du terme de précarité est un beau coup psychologique des organisations syndicales. Le contrat n'est pas un mal en soi.

Mme Jacqueline Gourault, rapporteur. – Nous avons encore reçu les organisations syndicales hier. Je leur ai fait observer que le terme de précarité englobe tous les contractuels, alors que certains préfèrent le rester, parce que cela est plus rémunérateur. J'ai aussi fait valoir qu'il y avait quelque contradiction à défendre mordicus le concours tout en réclamant des titularisations sur concours réservé. J'ajoute qu'il y a aussi de la précarité chez les fonctionnaires. Cela valait d'être dit.

M. Philippe Kaltenbach, rapporteur. – Les syndicats ont insisté, pour leur part, sur la faiblesse de certains salaires.

Il y aurait, selon Jean-Jacques Hyest, une particularité du sud... Il y en a certes sur l'île de la Réunion, mais reconnaissons qu'elle est située très au sud...

M. Jean-Jacques Hyest. – On pourrait aussi parler d'une île plus proche...

M. Philippe Kaltenbach, rapporteur. – Le service public assure des missions indispensables. La noblesse de la fonction, au service des autres, dans les hôpitaux, les écoles, les universités, exige certaines garanties, si l'on veut un service public de qualité.

Enfin, il faudra mesurer les effets à long terme du passage au CDI automatique après deux contrats de trois ans. Cela aura inévitablement des conséquences sur la composition de la fonction publique et entraînera une double gestion. Il faudra y réfléchir.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Inévitablement.

M. David Assouline, président de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois. – L'intitulé de la loi prête à confusion. L'objectif est d'éviter la précarité, mais tout en conservant un volant de souplesse.

Je m'interroge, pour ma part, sur la nature des concours. Au ministère de l'Éducation nationale, on voit cohabiter des contractuels qui ont une expérience considérable, et des jeunes frais émoulus du concours qui ne savent pas tenir une classe. Et l'on voit pourtant certains s'insurger contre la titularisation de maîtres auxiliaires chevronnés. Ceci pour dire que le concours ne remplace pas l'expérience professionnelle.

Il faut faire en sorte que la loi soit crédible, mais on ne peut pas exclure que la précarité se reconstitue, exigeant une nouvelle loi.

Un mot, pour finir, sur les travaux de contrôle de l'application des lois. Menés selon le principe du binôme, ils ont été une réussite. Mais le combat pour le contrôle de l'exécutif reste à mener. Le taux d'applicabilité des textes, de 65 %, tombe à 40 % quand sont concernés des propositions de loi ou amendements à l'initiative de l'Assemblée nationale, à 25 % quand il s'agit de proposition de loi ou d'amendements à l'initiative du Sénat. Ce qui signifie que même quand l'initiative parlementaire aboutit, des empêchements demeurent. Nous devons être vigilants.

Mme Esther Benbassa. – Permettez-moi une courte remarque : attention à ne pas tomber dans le populisme anticoncours. Le concours est la seule voie égalitaire d'accès à la fonction publique.

M. Jean-Jacques Hyest. – Et c'est un principe constitutionnel.

À l'issue de ce débat, la publication du rapport est autorisée à l'unanimité.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Ministère de la décentralisation et de la fonction publique - Direction générale de l'administration et de la fonction publique

Mme Marie-Anne Levêque, directrice générale

Mme Véronique Gronner, chef du bureau des statuts particuliers et des parcours professionnels

M. Pierre Coural, chef de service du pilotage et des politiques transversales

Ministère de l'intérieur - Direction générale des collectivités locales

M. Christophe Peyrel, sous-directeur des élus locaux et de la fonction publique territoriale

Ministère des affaires sociales et de la santé - Direction générale de l'offre de soins

M. Jean Debeaupuis, directeur général

Mme Michèle Lenoir-Salfati, sous-directrice des ressources humaines et du système de santé

Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt

M. Jérôme Frouté, chef de service adjoint des ressources humaines

Assemblée des départements de France

M. Christian Namy, président du conseil général de la Meuse, président de la commission « fonction publique »

M. Frédéric Eon, directeur de la mission méthodes - capitalisation

Mme Marylène Jouvien, responsable de la veille institutionnelle, attachée parlementaire

Association des maires des grandes villes de France (AMGVF)

M. Claude Milliot, directeur juridique

M. Michel Calvez, direction générale organisation et ressources humaines (DGORH) de Nantes Métropole

Mme Samira Alliaume, chef de service administration des ressources humaines, Ville et communauté urbaine de Strasbourg

Assemblée des communautés de France

M. Nicolas Portier, délégué général

M. David Le Bras, délégué général de l'Association des directeurs généraux des communautés de France (ADGCF)

M. Atte Oksanen, chargé des relations parlementaires

Association des communautés urbaines de France (ACUF)

M. Jean Deysson, chargé de mission

Conseil supérieur de la fonction publique territoriale

M. Philippe Laurent, président

M. Jean-Robert Massimi, directeur général

Centre national de la fonction publique territoriale

M. Vincent Potier, directeur général

Fédération nationale des centres de gestion de la fonction publique territoriale

M. Olivier Aymard, directeur

M. Sébastien Hutse, juriste/chargé de mission

Mme Cindy Laborie, juriste/chargé de mission

Association des DRH des grandes collectivités territoriales (ADRHGCT)

Mme Valérie Chatel, présidente

Mme Sonia Pavic, vice-présidente

M. Bruno Jarry, directeur des ressources humaines, ville du Mans et Le Mans Métropole, membre de l'ADRHGCT et de l'ACUF

Ville de Paris

Mme Sophie Prince, directrice adjointe des ressources humaines de la Ville de Paris

Mme Rachel Bousquet, adjointe au chef de bureau des personnels administratifs et contractuels de la direction des ressources humaines

Fédération hospitalière de France

Mme Marie Houssel, adjointe du pôle ressources humaines hospitalières

Mme Christiane Leboisne, attachée d'administration

Assistance publique – Hôpitaux de Paris

M. Christian Poimboeuf, directeur des ressources humaines

M. Eric Chollet, directeur d'hôpital, chef du département de la gestion des personnels

Mme Léopoldine Robitaille, directeur d'hôpital, chef du département contrôle de gestion et prévision

Organisations syndicales

Fonction publique d'État

CFDT fonction publique

Mme Mylène Jacquot, secrétaire générale adjointe

CGT fonction publique

Mme Sylvie Guinand, secrétaire fédérale CGT fédération des services publics

M. Alain Barbier, secrétaire national, FERC SUP CGT

M. Gilles Oberrieder, UGFF CGT

Union nationale des syndicats autonomes Fonction publique (UNSA FP)

Mme Dominique Thoby

M. Dawi Mario Libouban

Fédération autonome de la fonction publique territoriale (FA-FPT)

M. Vincent Callies

M. Éric Desroches

Fédération syndicale unitaire (FSU)

Mme Anne Galmiche, secrétaire nationale

Fonction publique territoriale

CFDT

Mme Christine Marchetti

Mme Mylène Jacquot

CGT

M. Alain Barbier

M. Didier Potiron

UNSA Territoriaux

Mme Sylvie Menage, secrétaire nationale

M. Laurent Branchu, secrétaire général adjoint

FA-FPT

M. Bruno Collignon, président fédéral

M. Éric Desroches

Solidaires fonction publique

M. David Bellechasse

Mme Dorine Pasqualini

Fonction publique hospitalière

CFDT

Mme Annick Bessat, secrétaire fédérale, Fédération santé - sociaux

Mme Mylène Jacquot, secrétaire générale adjointe, CFDT fonction publique

CGT

M. Alain Barbier, secrétaire national Ferc Sup CGT

M. Philippe Crépel, Fédération CGT santé action sociale

Mme Sylvie Guinand, secrétaire fédérale, Fédération CGT services publics

Mme Cécile Marchand, Fédération CGT santé action sociale

M. Gilles Oberrieder, UGFF CGT

Coordination nationale infirmière

M. Éric Audouy, vice-président

FA-FPT

M. Bruno Collignon, président fédéral

M. Vincent Callies