

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

LES AGENTS CONTRACTUELS DANS LA FONCTION PUBLIQUE

Exercices 2010-2019

Rapport public thématique

Septembre 2020

Sommaire

| | |
|--|-----------|
| Procédures et méthodes | 5 |
| Délibéré | 9 |
| Synthèse | 11 |
| Récapitulatif des recommandations | 19 |
| Introduction | 21 |
| Chapitre I L'augmentation tendancielle du nombre des agents contractuels traduit des difficultés d'adaptation du service public | 27 |
| I - Des situations variables selon les versants de la fonction publique | 27 |
| A - Une hausse globale du nombre et du coût des agents contractuels au sein de la fonction publique | 28 |
| B - Dans la fonction publique de l'État, une forte présence dans les missions d'enseignement et de recherche | 35 |
| C - Dans la fonction publique territoriale, des emplois de la filière technique au sein du bloc communal | 37 |
| D - Dans la fonction publique hospitalière, surtout des soignants exerçant à l'hôpital | 40 |
| E - Une population d'agents fortement féminisée | 42 |
| F - Une présence rare dans les emplois de direction | 44 |
| II - Un socle de recrutements des agents contractuels inhérent à l'organisation et au fonctionnement des services publics | 46 |
| A - Faire face aux besoins du service public sur de courtes durées | 46 |
| B - Pourvoir aux besoins des métiers sans corps ou cadres d'emploi | 50 |
| III - Un remède à des difficultés croissantes dans le recours aux agents titulaires | 54 |
| A - Le traitement des désajustements liés aux affectations et à la mobilité des fonctionnaires | 55 |
| B - Le recrutement dans les métiers pour lesquels les conditions d'exercice ou de rémunération statutaires sont peu attractives | 58 |
| C - Le contournement de certaines rigidités de recrutement et de gestion des agents titulaires | 59 |
| Chapitre II Des modalités de gestion qui rigidifient le régime des agents contractuels | 63 |
| I - Le recrutement des agents contractuels, en principe non soumis au concours, s'effectue dans un cadre de plus en plus contraint | 64 |
| A - Des schémas de recrutement variés mais qui tendent à suivre les principes des concours de la fonction publique | 64 |
| B - Des procédures qu'il est difficile de respecter parfaitement | 68 |

| | |
|---|------------|
| II - La rémunération : des situations différenciées selon les métiers, reflétant la situation du marché de l'emploi..... | 71 |
| A - Les travaux des juridictions financières relèvent des anomalies au bénéfice des agents contractuels..... | 73 |
| B - Les agents contractuels, en particulier peu qualifiés, sont rémunérés dans des conditions souvent moins favorables que les fonctionnaires..... | 74 |
| C - Pour les métiers en tension, les employeurs doivent tenir compte d'un environnement concurrentiel..... | 76 |
| III - Le parcours professionnel des agents contractuels : une politique qui reste hésitante..... | 80 |
| A - L'absence de carrière et de promotion comme principe de gestion..... | 80 |
| B - Des pratiques organisant parfois une quasi-carrière des agents contractuels..... | 81 |
| IV - La titularisation : une suite du contrat pas toujours possible ni souhaitée..... | 87 |
| A - Des dispositifs de titularisation qui sont longtemps apparus comme la seule possibilité de stabiliser l'emploi public des agents contractuels..... | 88 |
| B - La titularisation, devenue moins attractive, est désormais concurrencée par la transformation du CDD en CDI..... | 90 |
| Chapitre III Au-delà des réformes en cours, organiser la coexistence entre agents titulaires et contractuels..... | 95 |
| I - Des réformes récentes allant dans le sens d'un élargissement du recrutement d'agents contractuels, mais comportant des risques de rigidités et de difficultés de gestion..... | 97 |
| A - La loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique..... | 97 |
| B - La loi n° 2019-774 du 24 juillet 2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé..... | 99 |
| C - Des enjeux importants dans les mesures d'application..... | 100 |
| II - Des effets difficiles à évaluer en termes d'évolution des effectifs et d'impact sur les finances publiques..... | 101 |
| A - Vision d'ensemble..... | 101 |
| B - Dans la fonction publique de l'État..... | 103 |
| C - Dans la fonction publique territoriale..... | 107 |
| D - Dans la fonction publique hospitalière..... | 109 |
| III - La coexistence durable d'agents titulaires et contractuels dans des emplois permanents : une problématique à traiter..... | 111 |
| A - Des choix à faire sur la gestion des carrières et des rémunérations..... | 111 |
| B - Des charges de retraite différenciées..... | 114 |
| C - Des régimes d'assurance chômage à normaliser..... | 118 |
| D - Un absentéisme plus faible pour les agents contractuels que pour les agents titulaires..... | 121 |
| E - Un dialogue social plus compliqué..... | 126 |
| Conclusion..... | 129 |
| Annexes..... | 131 |
| Réponses des administrations et organismes concernés..... | 151 |

Procédures et méthodes

En application de l'article L. 143-6 du code des juridictions financières, la Cour des comptes publie chaque année un rapport public annuel et des rapports publics thématiques.

Au sein de la Cour, ces travaux et leurs suites sont réalisés par l'une des six chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour, ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, et donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'indépendance institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

Si l'on excepte les rapports demandés par le Parlement ou le Gouvernement, la publication d'un rapport public est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses accompagnent toujours le texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

**

Le présent rapport, établi par une formation interjuridictions comprenant des représentants de la Cour des comptes et de plusieurs chambres régionales des comptes, fait la synthèse de nombreuses informations comprenant notamment :

- les données de synthèses disponibles auprès des administrations, notamment la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), la direction générale de l'offre de soins (DGOS) et la direction générale des collectivités locales (DGCL), ainsi que divers organismes d'employeurs publics et divers syndicats représentatifs, qui ont été en outre auditionnés ;

- les observations faites lors de leurs enquêtes antérieures par les chambres régionales des comptes et les chambres de la Cour s'agissant de l'emploi des contractuels ;

- les données recueillies spécifiquement pour la présente enquête, par voie de questionnaires, complétés dans certains cas d'entretiens et de contrôle sur place, par la Cour ou les CRTC auprès d'une sélection d'administrations de l'État, de collectivités territoriales et d'hôpitaux.

Au total, une cinquantaine d'entités publiques ont ainsi fait l'objet d'une enquête plus approfondie pour les besoins du présent rapport (13 pour la fonction publique de l'État, 30 pour la fonction publique territoriale et 6 pour la fonction publique hospitalière)¹.

Tout en faisant la part, dans ses analyses, des spécificités de chaque secteur, la Cour a choisi de porter un regard transversal sur les trois versants de la fonction publique, tels que définis par le statut général de la fonction publique. Ils sont en effet affectés tous trois, à des degrés divers, par cette évolution.

¹ Voir en annexe n° 1 la liste des sources utilisées.

Ont toutefois été exclus du champ de l'analyse : les militaires contractuels ; les agents vacataires, qui ne sont pas des agents contractuels *stricto sensu* ; les catégories à statut particulier (enseignants et documentalistes des établissements privés sous contrat, ouvriers d'État...).

La dernière année disponible pour les données de synthèse est 2017, compte tenu du temps nécessaire aux administrations pour collationner les chiffres d'un périmètre vaste et diversifié. Des données sectorielles plus récentes ont cependant pu parfois être utilisées.

S'agissant des recommandations, le choix a été fait de se placer, sauf exception, dans le cadre de la législation existante, y compris la réforme introduite par la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019. Ne sont donc pas envisagées des possibilités de réformes structurelles comme le passage au statut de contractuel de sous-ensembles cohérents de services publics administratifs. Le format du rapport traduit l'équilibre recherché entre des observations de synthèse et la prise en compte des particularismes des trois fonctions publiques.

L'enquête dont il est rendu compte a été terminée en **décembre 2019**. Elle **n'a donc pas pu prendre en compte** les impacts éventuels, sur la gestion des personnels contractuels de la fonction publique, notamment hospitalière, de **la crise sanitaire liée à l'épidémie de covid-19**, intervenue début 2020.

Le projet de rapport soumis pour adoption à la chambre du conseil a été préparé, puis délibéré le 10 avril 2020, par la formation interjuridictions, présidée par M. Louis Gautier, conseiller maître, et composée de MM. Guibert et Courson, conseillers maîtres, M. Collin, conseiller maître en service extraordinaire, MM. Vidal et Magnigno, présidents de section de chambre régionale des comptes, ainsi que, en tant que rapporteur général, M. Soubeyran, conseiller maître, en tant que rapporteur, M. Véronneau, conseiller référendaire, et, en tant que contre-rapporteuse, Mme Soussia, conseillère maître.

Il a été examiné et approuvé, le 21 avril 2020, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de Mme Moati, doyenne des présidents de chambre, M. Morin, président de chambre, Mme Pappalardo, rapporteure générale, MM. Andréani, Terrien, Mme Podeur, M. Charpy, présidents de chambre, M. Barbé, président de section, Mme Hirsch de Kersauson, procureure générale, entendue en ses avis.

*

**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Ils sont diffusés par La Documentation française.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil en formation ordinaire, a adopté le rapport intitulé *Les agents contractuels dans la fonction publique*.

Elle a arrêté ses positions au vu du projet communiqué au préalable au Premier ministre ainsi qu'aux collectivités et organismes concernés et des réponses adressées en retour à la Cour. Des exemplaires ont été adressés pour information au ministre des solidarités et de la santé, au ministre de l'économie et des finances, à la ministre du travail, au ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse, au ministre de l'action et des comptes publics, au ministre de l'intérieur, à la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales ainsi qu'au ministre de l'agriculture et de l'alimentation.

Les réponses sont publiées à la suite du rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Ont participé au délibéré : M. Moscovici, Premier président, Mme Moati, M. Morin, Mme Pappalardo, MM. Andréani, Terrien, Mme Podeur, M. Charpy, présidents de chambre, M. Briet, président de chambre maintenus en activité, MM. Courtois, Diricq, Lefebvre, Guédon, Thornary, Antoine, Mousson, Mme Bouygard, MM. Clément, de Nicolay, Miller, Chatelain, Fulachier, Appia, Mmes Latournarie-Willems, Hamayon, M. Bouvard, Mme Riou-Canals, M. Lejeune, Mmes Lemmet-Severino, Régis, MM. Bichot, Bonnaud, conseillers maîtres, MM. Bouvier, Carnot, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ont été entendus :

- en sa présentation, M. Gautier, président de la formation interjuridictions chargée des travaux sur lesquels les opinions de la Cour sont fondées et de la préparation du rapport ;
- en son rapport, Mme Pappalardo, rapporteure générale, rapporteure du projet devant la chambre du conseil, assistée de M. Soubeyran, conseiller maître, de M. Véronneau, conseiller référendaire, rapporteurs, et de Mme Soussia, conseillère maître, contre-rapporteure devant cette même chambre ;
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, Mme Hirsch de Kersauson, Procureure générale, accompagnée de M. Ferriol, avocat général.

M. Lefort, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 15 septembre 2020.

Synthèse

L'emploi d'agents contractuels en nombre significatif est une caractéristique désormais majeure de l'emploi public en France. Pourtant, leur place dans les services de l'État, les collectivités territoriales et le secteur hospitalier public est encore fort mal cernée.

On compte plus d'un million d'agents contractuels civils (personnes physiques) dans la fonction publique, soit 18,4 % du total, ou encore 20,9 % du total hors personnels sous statuts particuliers².

Pour l'essentiel, ces personnels sont régis par le droit public. Quoiqu'une grande partie de leurs droits et obligations soient de définition contractuelle, de nombreuses règles en vigueur pour les fonctionnaires titulaires leur sont également applicables et les litiges qui les opposent à leur employeur sont tranchés par les juridictions administratives. Ils n'appartiennent cependant pas à des corps ou des cadres d'emploi. Les contrats sont souvent à durée déterminée, même si, exprimés en équivalents temps plein (ETP), ceux à durée indéterminée sont majoritaires. Dans quelques cas, certains personnels contractuels des services publics administratifs sont régis par le droit privé.

Au moment où est engagée une réforme visant notamment à faciliter le recrutement et la gestion des agents contractuels dans la fonction publique³, la Cour, à partir des observations de contrôles récents, mais aussi en diligentant de nouvelles investigations, a examiné la situation des agents contractuels publics dans les principaux ministères et des établissements publics de l'État, dans des collectivités territoriales et dans des hôpitaux publics.

Les agents contractuels militaires, ceux relevant de statuts particuliers, ceux employés par des organismes publics soumis au droit commercial ou dont le statut de recrutement de droit commun des agents relève du droit privé n'ont pas été inclus dans cette étude, sauf à des fins de comparaison.

Le présent rapport rend compte des résultats de cette enquête. Il cherche d'abord à comprendre les raisons de la croissance du nombre des agents contractuels et à identifier les emplois qu'ils occupent. Il examine

² Les personnels sous statut particulier désignent principalement les enseignants des établissements privés sous contrat et les ouvriers d'État dans la fonction publique de l'État, les assistants maternels et familiaux dans la fonction publique territoriale, les médecins dans la fonction publique hospitalière et les apprentis dans les trois versants de la fonction publique.

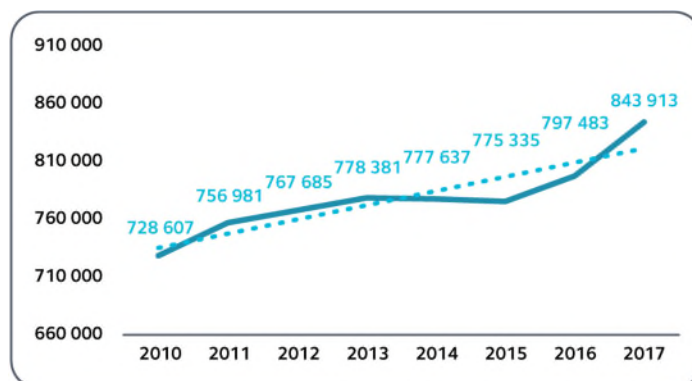
³ Loi n° 2019-774 du 24 juillet 2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé et loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

ensuite les pratiques de recrutement et de gestion des agents contractuels par les divers employeurs publics. Il considère enfin, dans un dernier chapitre, la portée des réformes en cours. À la suite de ces constats, la Cour formule cinq recommandations qui s'inscrivent dans le cadre législatif existant, notamment le statut général de la fonction publique.

L'augmentation tendancielle du nombre des agents contractuels traduit des difficultés d'adaptation du service public

L'augmentation du nombre des agents contractuels pour les trois versants⁴ de la fonction publique est une tendance marquante de la période récente. Au cours des années 2010 à 2017, le nombre des agents contractuels, exprimé en ETP, a cru plus vite (15,8 %) que celui de l'ensemble des agents publics (5,9 %). Leur masse salariale brute fait l'objet d'une estimation financière comprise entre 25,8 milliards d'euros (Md€) en 2017 (sur la base de données de la DGAFP) et environ 40 Md€ (sur la base des données de la comptabilité publique, qui retient un périmètre plus large⁵).

Les agents contractuels dans la fonction publique entre 2010 et 2017 (en ETP)



Source : Cour des comptes d'après données de la DGAFP – En pointillés, la courbe de tendance

⁴ Le terme de « versant » est couramment utilisé, notamment par le ministère chargé de la fonction publique, pour désigner chacune des « fonctions publiques », qui ont vu leur statut général unifié par la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et devoirs des fonctionnaires (dite « loi Le Pors »). Le statut général comporte des dispositions particulières aux fonctionnaires de l'État, aux fonctionnaires territoriaux et aux fonctionnaires hospitaliers.

⁵ Ce périmètre prend notamment en compte des personnels sous statut particulier, comme les médecins hospitaliers.

En dépit de ces évolutions, le poids des agents contractuels dans la fonction publique française (19 %⁶) reste très en deçà de celui constaté dans la plupart des grands pays européens, comme l'Allemagne (60 %), le Royaume-Uni (92 %), l'Italie (85 %) ou l'Espagne (47 %).

Dans la fonction publique de l'État (FPE), les agents contractuels sont avant tout des personnels travaillant dans des missions d'enseignement et de recherche. Sur un total de 416 000 agents (en effectifs physiques), 61,4 % relèvent du périmètre ministériel de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et de ses établissements publics. Dans la fonction publique territoriale (FPT), ce sont le plus souvent des agents du bloc communal évoluant dans la filière technique : quatre des dix filières d'emplois (technique, administrative, animation et sociale) représentent 80,3 % des 376 000 agents contractuels. Enfin, dans la fonction publique hospitalière (FPH), les agents contractuels (225 000 personnes physiques) appartiennent à 77,8 % aux filières soignante et technique-ouvrière. Ils sont particulièrement nombreux dans les Ehpad (où ils représentent 31,2 % des effectifs) et dans les autres types d'établissements médico-sociaux⁷ (où ils représentent 39,5 % des effectifs). Par ailleurs, la Cour a relevé que les agents contractuels occupant des emplois de direction, relativement peu nombreux (environ 11 %), sont surtout présents dans la FPT.

Analysant les motifs de recrutement des agents contractuels, la Cour a constaté que, dans une partie des cas, leur embauche s'explique par des besoins qui ne peuvent pas être satisfaits par des agents titulaires.

Ainsi, même s'il apparaît souhaitable de circonscrire les besoins de remplacement de courte durée des agents titulaires en diminuant leur taux d'absentéisme et en optimisant les conditions de leur gestion, le recours à des personnels contractuels permet de compenser les absences pour congé et de faire face aux pointes saisonnières d'activité dans certaines administrations.

Le recrutement des agents contractuels, y compris pour de longues durées, s'avère en outre inévitable dans les cas pour lesquels il n'existe pas de corps de fonctionnaires ou de cadres d'emploi⁸ (en particulier pour pourvoir certains postes techniques dans la FPE, par exemple des emplois de médecin, de psychologue ou de traducteur-interprète linguiste), ou pour les nouveaux métiers liés au numérique.

⁶ Ce taux est celui des agents contractuels civils et militaires, afin d'assurer la cohérence des périmètres de comparaison avec les autres pays européens.

⁷ Qui accueillent des publics tels que les personnes en situation de handicap ou d'exclusion sociale, par exemple.

⁸ On parle de fonctionnaires dans la FPE et de cadres d'emplois dans la FPT et la FPH.

Cependant, dans de nombreux cas, la Cour a constaté que l'emploi d'agents contractuels découle des difficultés rencontrées dans la gestion des agents titulaires de la fonction publique.

Il en va ainsi des recrutements d'agents contractuels causés par la rigidité des procédures d'affectation et de mobilité des fonctionnaires, qui laissent de nombreux postes d'agents titulaires vacants comme, par exemple, dans l'éducation nationale. Par ailleurs, dans des métiers pour lesquels existent des corps ou des cadres d'emplois, l'embauche de personnels contractuels permet de s'affranchir de conditions d'exercice et de rémunération inadaptées à la réalité du marché de l'emploi sur des segments particuliers. Enfin, le processus de recrutement des agents titulaires, souvent long et complexe, explique le recours à des agents contractuels pour satisfaire des besoins sans attendre.

Pour fluidifier davantage l'entrée dans les services publics, la Cour recommande de favoriser le recrutement sur titre pour l'ensemble des agents publics.

La convergence des pratiques fait courir le risque d'une rigidification de la gestion des personnels contractuels

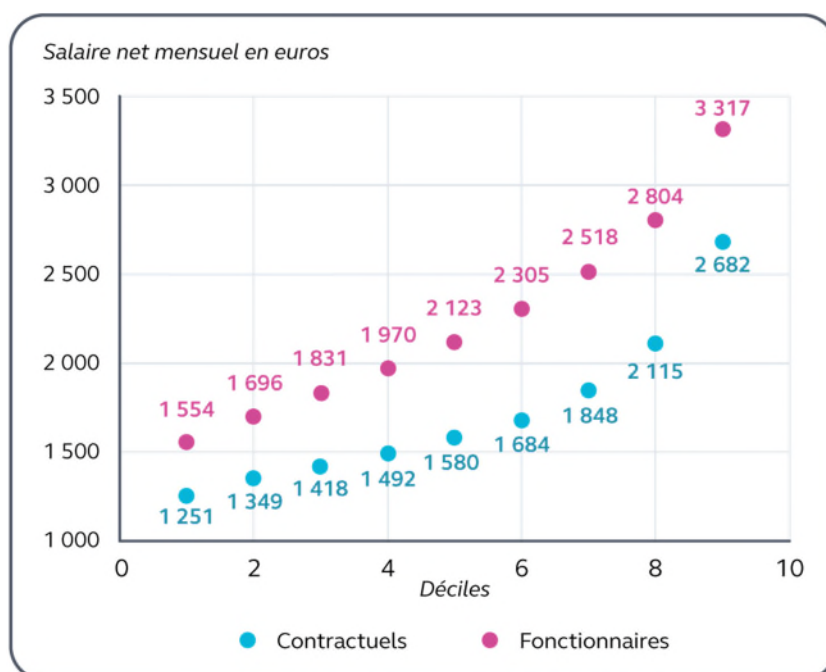
Alors que le recrutement d'agents contractuels est généralement justifié par des nécessités d'ajustement et de flexibilité des emplois publics, dans la pratique, leur gestion se rapproche de celle des titulaires et tend à une rigidification progressive.

C'est tout d'abord le cas pour les recrutements d'agents contractuels, qui, effectués normalement sans concours, sont en pratique de plus en plus codifiés. Les employeurs publics mettent en effet fréquemment en place des procédures, destinées à assurer l'égalité de traitement et l'absence de discrimination pour l'accès aux emplois publics. Ces précautions justifiées conduisent cependant à allonger la durée et à rigidifier les conditions de recrutement des agents contractuels. Des solutions souples et innovantes par rapport aux méthodes de recrutement des agents titulaires sont rarement mises en œuvre, même s'il en existe, par exemple dans certaines universités. S'agissant des collectivités territoriales, le contrôle de légalité des préfets et les observations des chambres régionales des comptes montrent toute la difficulté de mettre en place des procédures de recrutement satisfaisantes.

Les salaires versés aux agents contractuels sont globalement inférieurs à ceux des agents titulaires. Il s'agit pour partie d'un effet de structure, lié à l'âge des agents et aux types d'emplois occupés. Cependant, même à emplois et âges comparables, on relève que des agents

contractuels, en particulier peu qualifiés, sont souvent rémunérés dans des conditions nettement moins favorables que les personnels titulaires⁹.

Distribution des salaires nets mensuels en équivalents temps plein des agents titulaires et agents contractuels en 2017 (en €)



Source : Cour des comptes d'après données de la DGAFP. La définition des agents contractuels est celle retenue dans les publications statistiques de la DGAFP et exclut donc les contrats aidés

Pour les métiers en tension, correspondant souvent à des emplois très qualifiés, c'est la situation inverse qui prévaut : les rémunérations des agents contractuels se révèlent souvent supérieures à celles des agents titulaires occupant un emploi comparable, du fait de la compétition entre employeurs publics et privés ou même entre employeurs publics. La Cour recommande à cet égard, pour éviter des distorsions dans les conditions d'embauche et des situations salariales exorbitantes, que soient mis en place, et régulièrement actualisés, des référentiels de rémunération par métier et par région.

⁹ Les écarts reposent pour partie sur des différences objectives entre agents contractuels et fonctionnaires et pour partie sur la politique salariale des employeurs publics, la pondération entre ces deux éléments n'étant pas connue de l'administration et de la Cour.

À la différence des agents titulaires, les agents contractuels ne bénéficient juridiquement d'aucun système de carrière ou de promotion. On observe toutefois l'apparition de mécanismes qui conduisent dans les faits à une véritable organisation de la carrière de très nombreux agents contractuels. Certains employeurs publics s'en tiennent strictement à la règle et n'accordent pas de revalorisations salariales ni de promotions, d'autres au contraire instaurent au profit de leurs agents, en particulier ceux qui sont bénéficiaires de contrats à durée déterminée (CDD), un « quasi-statut » s'inspirant largement des dispositions applicables aux fonctionnaires. Il arrive aussi que des employeurs publics mettent en œuvre une gestion de leurs agents contractuels se rapprochant de celle des salariés du secteur privé. Dans ce domaine, toutefois, l'hétérogénéité des situations est grande.

La titularisation, qui n'est ni toujours possible ni nécessairement souhaitée, est une suite fréquemment proposée aux agents en fin de contrat ou qui peuvent justifier d'une longue durée d'activité, soit à titre individuel soit à l'occasion d'une vague de titularisation collective. Complétant les voies habituelles de recrutement des personnels titulaires (concours externes ou internes, mise en stage), quatre plans de titularisation ont ainsi été organisés depuis 1983. Le dernier en date, prévu par la loi « Sauvadet » du 12 mars 2012, n'a rencontré qu'un succès mitigé puisque, sur 125 500 agents éligibles, seuls 53 940 (43 %) étaient titularisés fin 2017. Il apparaît que la titularisation se trouve de plus en plus concurrencée par la transformation de contrats à durée déterminée (CDD) en CDI. Ce type de contrat, pour certains emplois, se révèle en effet plus attractif que la titularisation car il n'implique pas certaines sujétions, comme par exemple l'obligation de mobilité. Symétriquement, la multiplication des CDI expose l'employeur public au risque de placer sa gestion des ressources humaines sous de plus fortes contraintes.

Au-delà des réformes en cours, organiser la coexistence entre agents titulaires et contractuels

Le Gouvernement a engagé récemment une réforme visant, en particulier, à élargir les possibilités d'emploi d'agents contractuels dans la fonction publique.

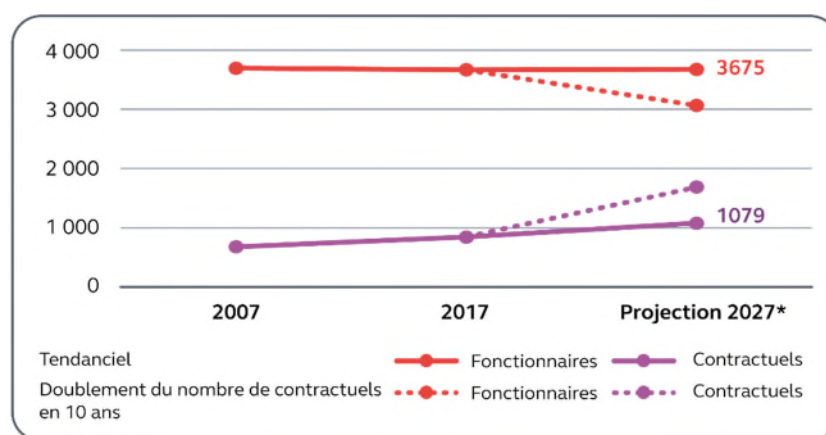
La loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 prévoit, en effet, la possibilité de pourvoir davantage de postes de direction par des agents contractuels, la création du contrat de projet d'une durée modulable, le droit de recruter des agents contractuels sur la majorité des emplois permanents de l'État et de ses établissements publics, l'élargissement des possibilités de recours aux agents contractuels dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière, la « portabilité » des CDI entre les trois versants de la fonction publique, la possibilité de ruptures

conventionnelles pour les CDI. La loi du 24 juillet 2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé prévoit, quant à elle, de simplifier et d'adapter les conditions et les motifs de recrutement par contrat pour les personnels médicaux ne relevant pas du statut général de la fonction publique.

L'impact de ces réformes dépend de nombreuses mesures d'application dont certaines ne sont pas encore prises à la date de finalisation de l'enquête de la Cour. En contrepoint des mesures tendant à faciliter le recours aux agents contractuels, l'application du principe d'égalité d'accès aux emplois publics rappelé par la loi, y compris pour les agents contractuels, suppose des modalités d'accès plus contraignantes que par le passé.

Selon les projections faites par la Cour sur la base de deux jeux d'hypothèses simples (poursuite des tendances observées depuis dix ans, ou bien accélération de la substitution d'agents contractuels à des titulaires correspondant à un doublement du nombre de contractuels en dix ans), il est vraisemblable que les fonctionnaires titulaires resteront pour longtemps encore majoritaires dans les trois versants de la fonction publique. Cette estimation est confortée par le fait que la majorité des employeurs publics, en particulier dans la FPT, ne semblent pas décidés aujourd'hui à généraliser le recours à des agents contractuels.

Projection des fonctionnaires et agents contractuels dans l'ensemble de la fonction publique (en milliers d'ETP au 31 décembre)



Source : chiffres DGAFP et projection Cour des comptes

Scénario tendanciel : extrapolation de la tendance des dix dernières années.

Dans la perspective d'une augmentation du nombre des agents contractuels occupant des emplois permanents et appelés à coexister, dans les mêmes services, avec des fonctionnaires titulaires restant majoritaires en nombre, il convient d'être attentif à certaines difficultés à traiter.

S'agissant des carrières et des rémunérations, il faut, tout d'abord, s'interroger sur les moyens de préserver la flexibilité propre au régime des personnels contractuels. À défaut, le rapprochement entre ce régime et les dispositions statutaires dont bénéficient les agents titulaires aura tendance à s'accélérer et à priver la réforme de son intérêt. Sur ce point, la Cour recommande donc, pour les métiers qui s'y prêtent, la négociation collective de cadres de gestion propres aux agents contractuels, à l'image des conventions collectives du secteur privé.

Les régimes de retraite des agents titulaires et contractuels sont différents, ce qui se traduit par des niveaux de cotisations employeur qui rendent, dans de nombreux cas, moins coûteux le recrutement d'agents contractuels.

De même, les modalités de prise en charge du risque chômage des employeurs publics ne sont pas toujours adaptées à une situation dans laquelle le nombre d'agents contractuels occupant des emplois permanents est important. Il convient, en fonction de cette hypothèse, de revoir les mécanismes et les montants des garanties pour perte d'emploi. La Cour propose d'étudier pour les agents contractuels la possibilité d'une affiliation obligatoire des employeurs publics au régime national d'assurance chômage.

Si l'on se réfère aux données disponibles sur l'absentéisme, le niveau d'engagement des agents contractuels, en particulier à durée déterminée, apparaît supérieur à celui des agents titulaires. Certes, il convient de faire la part des effets de structure, la population des agents contractuels étant plus jeune et donc en meilleure santé que celle des fonctionnaires. Toutefois cet écart important suggère que des efforts substantiels méritent d'être accomplis pour renforcer tous les modes d'incitation au travail et améliorer le suivi en gestion des agents titulaires. L'objectif serait de faire converger les niveaux d'absentéisme dans les diverses fonctions publiques sur ceux qui structurellement sont les plus bas.

Enfin, la Cour relève que le statut général de la fonction publique pourrait mieux associer les agents contractuels à l'organisation et au fonctionnement des services publics, dans un contexte où leur nombre croît. Ainsi, les commissions consultatives paritaires, qui sont le pendant, pour ces agents, des commissions administratives paritaires pour les agents titulaires, jouent un rôle incertain. Le rapport propose de réfléchir à la fusion possible de ces instances avec les commissions administratives paritaires.

Récapitulatif des recommandations

1. Adapter les conditions de recrutement des agents publics, en élargissant à la plupart des filières la possibilité de recruter sur titre les détenteurs d'un diplôme d'État, d'une certification professionnelle homologuée ou d'une reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle (*Secrétaires généraux et responsables RH*).
2. À l'image de ce qui a été fait pour les métiers du numérique, mettre en place des référentiels de rémunération pour les agents contractuels, en commençant par les métiers en tension de la fonction publique d'État et de la fonction publique hospitalière, et les actualiser régulièrement, en associant leur respect à un allègement des contrôles *a priori* sur les rémunérations (*DGAFP*).
3. Dans le cadre des possibilités offertes par l'art. 14 de la loi du 6 août 2019, pour les métiers qui s'y prêtent, proposer à la négociation collective des cadres de gestion s'apparentant par leur contenu à des conventions collectives pour la carrière et la rémunération des agents contractuels (*DGAFP*).
4. Envisager, après étude d'impact approfondie, l'affiliation obligatoire des employeurs publics au régime d'assurance chômage pour leurs agents contractuels (*DGCL, DGOS, DGAFP, DGEFP, direction du budget, Unédic*).
5. Améliorer les conditions du dialogue social concernant les agents contractuels en envisageant la fusion des commissions consultatives paritaires et des commissions administratives paritaires (*DGAFP*).

Introduction

L'emploi d'agents contractuels en nombre significatif est une caractéristique désormais majeure de l'emploi public en France. Longtemps considérés comme un accessoire, inévitable dans certains cas (remplacements de courte durée, métiers rares), d'une gestion de la fonction publique fondée sur des corps ou des cadres d'emploi de fonctionnaires titulaires¹⁰, les agents contractuels occupent de plus en plus des postes permanents en complément des titulaires.

On comptait fin 2017, dans les trois versants¹¹ de la fonction publique, un peu plus de 5,1 millions d'agents (en équivalents temps plein – ETP), dont 16,4 % sont des agents contractuels. En effectifs physiques, la proportion était même supérieure (18,4 %) car beaucoup d'agents contractuels ne travaillent qu'une partie de l'année¹².

Tableau n° 1 : les agents contractuels dans l'ensemble de la fonction publique

| Effectifs au 31 décembre 2017 | En effectifs physiques | En équivalents temps plein |
|--------------------------------------|------------------------|----------------------------|
| Agents titulaires | 3 840 953 | 3 667 263 |
| Agents contractuels | 1 017 493 | 843 913 |
| Militaires et militaires volontaires | 309 142 | 308 178 |
| Autres catégories et statuts (1) | 358 314 | 322 523 |
| Total | 5 525 902 | 5 141 877 |

Source : Siasp, Insee. Traitement DGAFP - Dessi

Champ : Emplois principaux, tous statuts, situés en métropole et DOM (hors Mayotte), hors COM et étranger. Hors bénéficiaires de contrats aidés

(1) La catégorie « Autres catégories et statuts » recouvre principalement des enseignants 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.

¹⁰ On parle de corps de fonctionnaires dans la FPE et de cadres d'emplois dans la FPT et la FPH.

¹¹ Le terme de « versant » est couramment utilisé, notamment par le ministère chargé de la fonction publique, pour désigner chacune des « fonctions publiques », qui ont vu leur statut général unifié par la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et devoirs des fonctionnaires (dite « loi Le Pors »). Le statut général comporte des dispositions particulières aux fonctionnaires de l'État, aux fonctionnaires territoriaux et aux fonctionnaires hospitaliers.

¹² Le décompte des effectifs physiques recense les agents à une date donnée, indépendamment de leur quotité de travail, alors que celui des effectifs en ETP a pour unité un agent travaillant à temps plein présente toute l'année. Ainsi il faut deux « agents physiques » à mi-temps pour faire un ETP. Par conséquent, les effectifs physiques sont plus nombreux que les effectifs calculés en ETP.

Sur le moyen terme et globalement, le nombre des agents contractuels dans la fonction publique a augmenté plus rapidement que celui des fonctionnaires, comme le montre le tableau suivant :

Tableau n° 2 : évolution des effectifs de la fonction publique depuis 2007 (en effectifs physiques)

| | | 2007 | 2017 | Évolution 2007-2017 (en %) |
|-------------------------------|-------------------------------|------------------|------------------|----------------------------------|
| FPE, y compris EPA | Fonctionnaires | 1 725 306 | 1 546 685 | - 10,4 % |
| | Contractuels | 321 305 | 416 242 | 29,5% |
| | Militaires | 344 941 | 309 142 | - 10,4 % |
| | <i>dont contractuels</i> | <i>153 387</i> | <i>133 905</i> | - 12,7 % |
| | Autres catégories et statuts | 196 403 | 178 180 | - 9,3 % |
| | Total | 2 587 956 | 2 450 249 | - 5,3 % |
| | Part de non-titulaires (en %) | 12,4 | 17,0 | |
| FPT, y compris EPA | Fonctionnaires | 1 294 326 | 1 467 766 | 13,4 % |
| | Contractuels | 343 609 | 376 131 | 9,5 % |
| | Autres catégories et statuts | 65 123 | 58 340 | - 10,4 % |
| | Total | 1 703 058 | 1 902 237 | 11,7 % |
| | Part de non-titulaires (en %) | 20,2 | 19,8 | |
| FPH | Fonctionnaires | 814 688 | 826 502 | 1,5 % |
| | Contractuels | 151 857 | 225 120 | 48,2 % |
| | Autres catégories et statuts | 106 321 | 121 794 | 14,6 % |
| | Total | 1 072 866 | 1 173 416 | 9,4 % |
| | Part de non-titulaires (en %) | 14,2 | 19,2 | |
| FPE+FPT +FPH | Fonctionnaires | 3 834 320 | 3 840 953 | 0,2 % |
| | Contractuels | 816 772 | 1 017 493 | 24,6 % |
| | Militaires | 344 941 | 309 142 | - 10,4 % |
| | Autres catégories et statuts | 367 847 | 358 314 | - 2,6 % |
| | Total | 5 363 881 | 5 525 902 | 3,0 % |
| | Part de non-titulaires (en %) | 15,2 | 18,4 | |

Source : chiffres DGAFP, traitement Cour des comptes

Champ : emplois principaux, tous statuts, situés en métropole et DOM (hors Mayotte), hors COM et étranger. Hors bénéficiaires de contrats aidés.

L'appellation de « contractuel » recouvre toutefois une réalité juridique qu'il convient de préciser.

Les agents contractuels ont longtemps relevé de multiples régimes juridiques distincts auxquels correspondaient les appellations les plus diverses (auxiliaires, temporaires, surnuméraires, etc.).

Selon un important arrêt de 1996 du tribunal des conflits, toute personne non titulaire, quel que soit son emploi, travaillant pour le compte d'un service public à caractère administratif, est un agent contractuel public¹³.

Ainsi, les agents contractuels sont soumis à un régime légal et réglementaire de droit public. Les stipulations de leurs contrats ne s'appliquent que dans la mesure où elles ne sont pas contraires à la loi ou aux règlements. Par exemple, les agents contractuels de droit public bénéficient de la liberté d'opinion et syndicale dans des conditions analogues à celles applicables aux fonctionnaires et sont soumis, symétriquement, aux mêmes obligations de neutralité et de discrétion professionnelle.

Agents contractuels et agents fonctionnaires : bref historique¹⁴

Les fonctionnaires ont longtemps été minoritaires parmi les agents concourant au service public. Sous le Premier Empire néanmoins, de nombreux corps de fonctionnaires voient les règles statutaires qui leur sont applicables fixées avec détail dans des textes particuliers.

Sous la III^e République, à la fin du XIX^e et dans la première moitié du XX^e siècle, la proportion des agents régis par des dispositions statutaires particulières va croissante. L'approche statutaire reste cependant éclatée. Les principes posés à l'occasion de l'élaboration d'un statut ne deviennent applicables aux autres catégories qu'à travers leur consécration par la jurisprudence du Conseil d'État. Chaque catégorie d'employés publics voit ses conditions d'emploi et de rémunération fixées ministère par ministère.

¹³ Arrêt Berkani, TC, 25 mars 1996 : « *les personnels non statutaires travaillant pour le compte d'un service public à caractère administratif sont des agents contractuels de droit public quel que soit leur emploi* ». Il est à noter que des services publics peuvent être considérés comme administratifs en droit français, mais relevant du secteur marchand du point de vue de la comptabilité nationale, comme les offices publics de l'habitat ou la Caisse des dépôts et consignations.

¹⁴ Extraits de *La fonction publique de l'État*, rapport de la Cour des comptes au Président de la République, décembre 1999, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

Les points communs entre toutes les catégories restent le régime de pensions, réformé et généralisé en 1853, une stabilité de l'emploi, qui n'est pas garantie à tous en droit, et la possibilité de prendre un congé annuel. Le principe du recrutement par concours s'impose avec lenteur, de même que la généralisation des statuts particuliers à toutes les catégories.

Cette mise en forme de ce corps de règles juridiques applicables à l'ensemble des agents publics s'effectue sous la surveillance du Conseil d'État, non seulement en tant que juge du contentieux, mais aussi comme conseil du Gouvernement. L'essentiel des droits reconnus aux fonctionnaires découle des principes posés progressivement par la jurisprudence.

L'État est, tout au long de cette période, un employeur conservateur. Les avantages concédés à tous les agents publics servent certes de référence aux autres salariés. Ceux-ci n'obtiendront parfois que très tardivement certains des acquis premiers de la fonction publique. Mais il est des domaines où les agents publics ne bénéficient pas des mêmes droits que les salariés. Il s'agit essentiellement de la négociation collective, du droit de grève et du droit syndical. Dans ces domaines, les avancées éventuelles bénéficiant aux agents publics découlent de trois facteurs : le rôle de la jurisprudence du Conseil d'État ; l'effet de « contagion » d'avancées obtenues par les salariés du secteur privé ; enfin les suites de conflits sociaux qui contraignent le pouvoir politique à renoncer à son immobilité.

Un débat oppose alors les tenants de l'instauration d'un statut général et ceux favorables à un basculement de la fonction publique vers les règles du droit du travail, jugé plus protecteur en matière de défense des intérêts collectifs.

À la veille de la Seconde Guerre mondiale, on constate que les règles statutaires ont prévalu et abouti à des statuts particuliers par ministère. En fonction des périmètres retenus, environ la moitié des agents publics restent cependant non-titulaires.

À la suite du statut des fonctionnaires élaboré par le régime de Vichy en 1941, les réformes issues de la Libération modifient profondément la situation.

En 1946, un nouveau statut général est adopté. Il est remplacé par l'ordonnance du 4 février 1959 à la suite de l'entrée en vigueur de la Constitution du 4 octobre 1958, puis par la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires de l'État et des collectivités territoriales, dite loi Le Pors, complétée par des dispositions spécifiques pour les fonctionnaires de l'État¹⁵, des collectivités territoriales¹⁶ et des hôpitaux¹⁷, qui constituent autant de « titres » du statut général de la fonction publique qui régit aujourd'hui les fonctionnaires.

Avec le statut général, les titularisations s'accroissent, d'abord dans l'après-guerre (on dépasse les deux tiers de titulaires parmi les agents publics titulaires dans les années 50), puis dans les années 1980, avec, par exemple, la titularisation des personnels de établissements de recherche (1982). Le taux de non-titulaires atteint un minimum au début des années 2000 (14 % environ). Depuis lors, il est en hausse régulière.

Il est d'usage de réserver aux agents employés dans les conditions prévues par le statut général l'appellation de « fonctionnaires », en les différenciant des « non-fonctionnaires » qui comprennent les agents contractuels, les militaires et divers statuts particuliers. L'ensemble est cependant couramment désigné par le terme de « fonction publique ».

Au total, la situation des agents contractuels de droit public est intermédiaire entre celle des fonctionnaires et celle des salariés du secteur privé. Certains types d'agents contractuels publics sont régis par des dispositions réglementaires très comparables aux statuts particuliers des corps ou des cadres d'emploi de fonctionnaires. D'autres, qualifiées de personnel sous statut, bien que ne relevant pas du statut général de la fonction publique, empruntent des traits à la gestion des agents contractuels publics, comme les médecins hospitaliers publics ou les ouvriers d'État.

Enfin, alors qu'en principe, les agents non titulaires de services publics sont des personnels contractuels de droit public, la loi peut prévoir que ces agents relèvent du droit privé. Il en est ainsi par exemple des agents de Pôle emploi ou de ceux des caisses nationales du régime général de Sécurité sociale.

*
**

¹⁵ Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État.

¹⁶ Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

¹⁷ Loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière.

Compte tenu de l'ampleur prise par l'emploi d'agents contractuels dans les services publics, il a paru nécessaire à la Cour de lancer une enquête de synthèse pour analyser les raisons de l'emploi de ce type d'agents, en mesurer le coût et évaluer les difficultés que présente la gestion simultanée de deux sortes d'agents au sein des services publics. En cours d'enquête, une réforme législative est intervenue, ce qui a conduit la Cour à examiner ses conséquences sur l'emploi contractuel.

Tout en faisant la part, dans ses analyses, des spécificités de chaque secteur, la Cour a choisi de porter un regard transversal sur les trois versants de la fonction publique, tels que définis par le statut général de la fonction publique. Ils sont en effet affectés tous trois, à des degrés divers, par cette évolution.

Ont toutefois été exclus du champ de l'analyse : les militaires contractuels ; les agents vacataires, qui ne sont pas des agents contractuels *stricto sensu* ; les catégories à statut particulier (enseignants et documentalistes des établissements privés sous contrat, ouvriers d'État...).

Les contrats aidés, environ 200 000 (anciens CUI-CAE¹⁸ et emplois d'avenir, Parcours emploi compétences – PEC – depuis le 1^{er} janvier 2018) ont été examinés pour certains aspects, bien qu'ils soient souvent exclus des statistiques. Il s'agit de personnels contractuels de droit privé.

Du point de vue des employeurs ont été exclues du champ du contrôle les personnes morales de droit public soumises au droit commercial (ONF¹⁹, RATP, CEA²⁰, etc.), les sociétés commerciales et divers organismes particuliers de la sphère publique. Ont été également exclus les établissements publics administratifs dans lesquels le statut normal de recrutement est le droit privé (caisses nationales du régime général de la sécurité sociale, par exemple) ou un droit public particulier (organismes consulaires...).

Le présent rapport de synthèse décrit et commente dans un premier temps les grandes tendances observables dans l'évolution de l'emploi contractuel public (chapitre I).

Il analyse ensuite les pratiques de gestion des employeurs publics s'agissant des agents contractuels, qui montrent dans les faits de multiples convergences avec celles des agents titulaires (chapitre II).

Compte tenu des réformes en cours, il examine les conditions d'une coexistence durable, dans les mêmes administrations, de deux populations d'agents ayant des statuts différents (chapitre III).

¹⁸ Contrats uniques d'insertion (contrats d'accompagnement dans l'emploi) dans le secteur non-marchand.

¹⁹ ONF : Office national des forêts.

²⁰ CEA : Commissariat à l'énergie atomique.

Chapitre I

L'augmentation tendancielle du nombre des agents contractuels traduit des difficultés d'adaptation du service public

Si elle constitue une tendance lourde affectant globalement les trois versants de la fonction publique, l'augmentation du nombre des agents contractuels est un phénomène complexe. L'examen fin des situations montre des niveaux de recours aux agents contractuels variables selon les administrations et les versants de la fonction publique (I). Il existe en effet des motifs assez divers de recours à ce type d'agents. Il est possible de distinguer, d'une part, un socle d'emplois contractuels qui peut être considéré comme incompressible quel que soit le mode de gestion des agents titulaires (II) et, d'autre part, la montée en puissance du recours à des personnels non statutaires pour des raisons liées aux difficultés croissantes que rencontrent les employeurs publics à satisfaire les besoins des usagers, compte tenu du mode de gestion des fonctionnaires titulaires (III).

I - Des situations variables selon les versants de la fonction publique

La hausse globale de l'emploi contractuel, exprimée en équivalents temps plein (ETP), a été très sensible depuis 2010. Dans la fonction publique de l'État (FPE), le phénomène concerne surtout les missions d'enseignement et de recherche, dans la fonction publique territoriale (FPT) les agents évoluant dans la filière technique et, dans la fonction publique hospitalière (FPH), des personnels soignants exerçant à l'hôpital.

A - Une hausse globale du nombre et du coût des agents contractuels au sein de la fonction publique

Entre 2010 et 2017, le nombre d'agents contractuels de droit public dans la fonction publique²¹ est passé de 728 807 à 843 913 soit une hausse globale de 15,8 %, et un taux de croissance annuel de 2,1 %, alors même que l'effectif total de la fonction publique n'a crû que de 5,9 %, passant de 4 853 898 à 5 141 877. La hausse du nombre des agents contractuels est particulièrement sensible depuis 2015. En effet, l'emploi contractuel public a augmenté de 46 728 ETP en cinq ans (de 2010 à 2015) soit un taux de croissance annuel de 1,2 %, puis il a progressé de 68 578 EPT en deux ans (de 2015 à 2017), soit un taux de croissance annuel de 4,3 %. Cette dynamique s'explique, à hauteur de 33 400 ETP, par la transformation de contrats aidés, de droit privé, en contrats classiques de droit public en 2016 et 2017^{22 23}.

Alors que l'effectif total de la fonction publique a augmenté de 287 979 ETP durant la période, celui des agents contractuels publics a connu une hausse de 115 306 ETP. Par conséquent, durant la période 2010-2017, 40 % de la hausse des effectifs publics est due aux agents contractuels alors que ces derniers ne représentent que 16,4 % de l'effectif total en ETP.

Cette dynamique s'inscrit dans un contexte où, entre 2013 et 2017, 53 940 agents contractuels ont bénéficié d'une titularisation dans le cadre du plan « Sauvadet » (cf. chapitre II. IV. B). Sans ce dispositif de titularisation, l'emploi contractuel, toutes choses égales par ailleurs, aurait été de l'ordre 900 000 ETP à fin 2017²⁴.

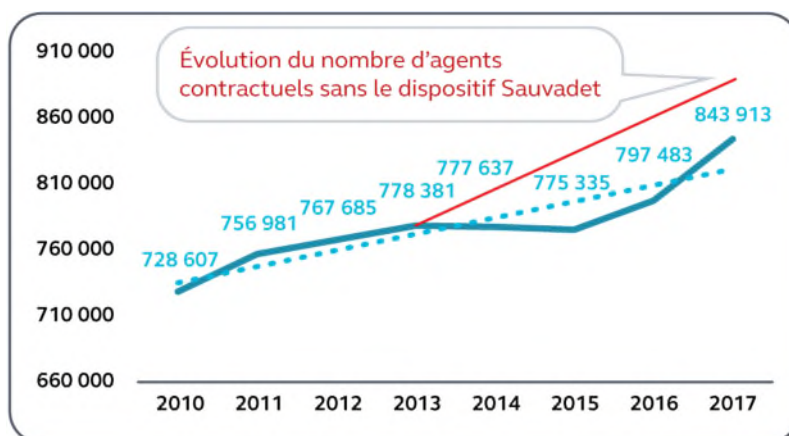
²¹ Exprimé en ETP.

²² Cf. DGAFP, *Rapport 2019 sur l'état de la fonction publique*.

²³ En 2018 encore, 33 100 bénéficiaires d'un contrat aidé fin 2017 ont été recrutés comme agents contractuels (cf. Insee Première n° 1797, avril 2020).

²⁴ L'article 21 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, qui élargit le recours aux agents contractuels pour les temps non complets dont la quotité de temps de travail est inférieure à la moitié de la durée légale du travail et dont l'ambition est de mettre fin aux « faux vacataires », pourrait induire dans les années à venir une augmentation du nombre d'agents contractuels, à l'instar de ce qui se passe pour les contrats aidés (cf. chapitre III. I. A).

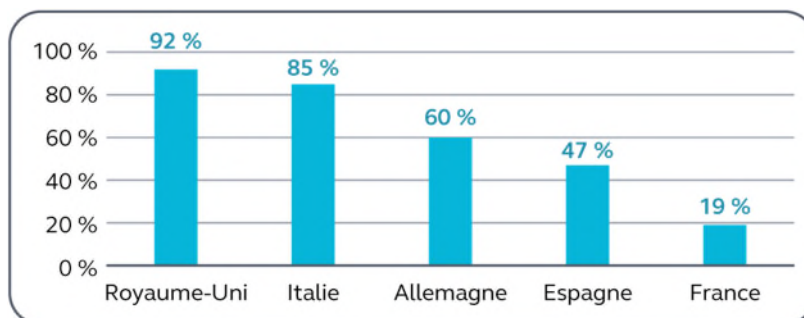
Graphique n° 1 : les agents contractuels dans la fonction publique entre 2010 et 2017 (en ETP)



Source : Cour des comptes d'après données de la DGAFP – En pointillés, la courbe de tendance

Malgré cette hausse, la France se distingue de ses grands voisins européens par un recours aux agents contractuels qui reste modeste. Selon les pays, les agents contractuels sont aussi nombreux que les fonctionnaires (Espagne), ou majoritaires (Allemagne), voire très majoritaires (Italie et Royaume-Uni). Ces différences traduisent une conception différente, chez nos grands voisins européens, de l'emploi public qui, à l'exception des fonctions régaliennes, relève du droit commun de la relation de travail²⁵.

Graphique n° 2 : part des agents contractuels dans l'emploi public au sein des cinq grands pays de l'Union européenne (2017)



Source : Cour des comptes d'après données de la DGAFP – Pour assurer l'homogénéité des périmètres, les agents contractuels pour la France comprennent les civils et les militaires

²⁵ Voir en annexe n° 5 des éléments de comparaison sur le recours aux agents contractuels dans six pays de l'Union européenne.

La masse salariale globale des agents contractuels n'est pas une donnée usuellement calculée par l'administration, que ce soit pour la fonction publique dans son ensemble ou pour l'un ou l'autre de ses versants.

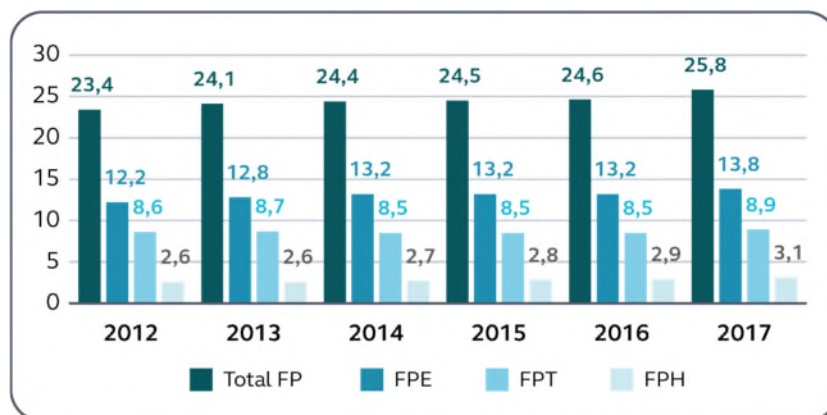
Dès lors, la Cour a procédé à deux estimations.

Une première estimation a été réalisée sur la base d'une évaluation de la part de la masse salariale brute des agents contractuels, c'est-à-dire de la masse salariale calculée hors cotisations employeur, dans la masse salariale totale de l'emploi public²⁶, transmise à la Cour par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) dans le cadre de l'enquête. À partir de ces données, la Cour a réalisé une évaluation approximative de la masse salariale brute des agents contractuels au sens de la DGAFP²⁷. Celle-ci serait de l'ordre de 25,8 Md€ en 2017 (soit 14,2 % de la masse salariale de l'ensemble de la fonction publique) contre 23,4 M€ en 2012 (13,8 %), soit une hausse globale de 10,3% et un taux de croissance annuel de 2 %.

²⁶ La DGAFP n'est pas en mesure de fournir des chiffres sur la masse salariale des agents contractuels car les données consolidées sur les rémunérations de la fonction publique ne sont expertisées et fiables que sur une partie des agents de la fonction publique (hors militaires, assistants maternels...). Par ailleurs, sont également exclus du champ des rémunérations tous les postes annexes, essentiellement des postes dont la rémunération annuelle est inférieure à trois Smic mensuel, sauf si le poste a une durée de plus de trois mois avec un nombre d'heures dépassant 1,5 heures par jour. Enfin les données de la DGAFP incluent les agents contractuels de droit privé, mais pas les bénéficiaires de contrats aidés.

²⁷ En appliquant les pourcentages communiqués par la DGAFP pour chacun des versants de la fonction publique au montant de leur masse salariale brute respective donnée par diverses sources publiques, parfois non homogènes.

Graphique n° 3 : évaluation de la masse salariale brute des agents contractuels de droit public entre 2012 et 2017 (en Md€) au sens de la DGAFP*



Source : Cour des comptes d'après données de la DGAFP (d'après données SIASP, Insee)

* Champ : France (hors Mayotte), hors militaires, hors assistants maternels et familiaux, hors internes et externes des hôpitaux publics. Postes actifs, non annexes.

La définition des agents contractuels est celle retenue dans les publications statistiques de la DGAFP.

Le chiffre de 25,8 Md€ est cependant une évaluation *a minima*. En effet, la définition retenue par la DGAFP pour les agents contractuels est restrictive.

La Cour a donc procédé à une seconde estimation, s'appuyant cette fois sur la définition, retenue par la comptabilité publique, des rémunérations brutes allouées aux agents contractuels. Le périmètre est plus large (il prend notamment en compte des personnels sous statut particulier, notamment les médecins hospitaliers). Pour les seules fonctions publiques territoriale et hospitalière (y compris les agents contractuels sous statut particulier), celles-ci représenteraient, en 2018, 25,2 Md€. Au vu de ces estimations, il est probable que la masse salariale de l'ensemble des agents contractuels publics au sens large, y compris ceux de la FPE (hors militaires), serait plutôt de l'ordre de 40 Md€.

Au total, selon le périmètre retenu, la masse salariale brute des agents contractuels serait donc comprise entre 25,8 Md€ (en 2017) et environ 40 Md€. Faute de stabilisation des périmètres pertinents et d'une collecte des données à la source, l'évaluation de la masse salariale brute des agents contractuels reste incertaine, ce qui n'est pas satisfaisant.

**Tableau n° 3 : la masse salariale brute des agents contractuels
des collectivités territoriales et des hôpitaux en 2018,
au sens de la comptabilité publique**

| <i>Masse salariale brute (hors cotisations patronales) en Md€</i> | Agents titulaires | Agents contractuels | Autres (vacataires, contrats aidés, apprentis) | Total |
|---|--------------------------|----------------------------|---|--------------|
| <i>Collectivités territoriales</i> ²⁸ | 46,8 | 14,1 | 1,5 | 62,4 |
| <i>Hôpitaux</i> ²⁹ | 21,2 | 11,0 | 0,1 | 32,3 |
| Total | 68,0 | 25,2 | 1,5 | 94,7 |
| <i>Part dans le total</i> | 71,8 % | 26,6 % | 1,6 % | 100,0 % |

Source : Cour des comptes – exploitation de la base ANAFI

Les agents contractuels publics au sens de la DGAFP sont en majorité (53 % des ETP) titulaires d'un contrat à durée déterminée (CDD). Dans un grand nombre de cas (37 % des ETP), ces CDD sont d'une durée inférieure à un an. Les agents disposant d'un contrat à durée indéterminée (CDI : 47 % des ETP), particulièrement nombreux dans les établissements publics à caractère administratif, connaissent une carrière professionnelle présentant de nombreux traits communs avec les agents titulaires (dont une quasi-sécurité de l'emploi³⁰). En revanche, les CDD d'une durée inférieure à un an sont assimilables à des emplois précaires.

Par ailleurs, les agents contractuels sont majoritairement des agents équivalant à ceux de la catégorie C³¹ (52 % contre 45,7 % pour les agents titulaires) et ils relèvent moins fréquemment du niveau équivalant à la catégorie A que les agents titulaires (23,6 % contre 36,2 %). Dans le cas des agents de catégorie A, cette différence de 12,7 points tient essentiellement au poids des enseignants, chez les agents titulaires. Corrigée des effectifs enseignants, la répartition par niveaux des agents contractuels est assez similaire à celle des agents titulaires.

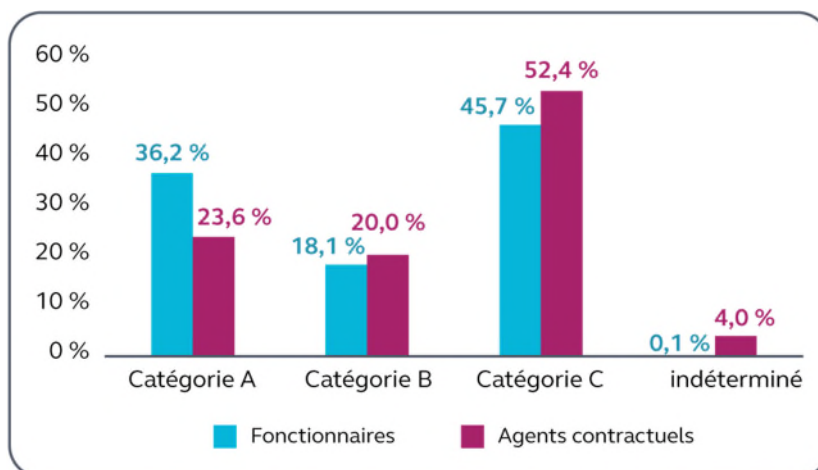
²⁸ Budgets principaux, annexes, établissements publics et organismes divers.

²⁹ Budgets principaux et annexes.

³⁰ Le juge administratif (Conseil d'État, 25 septembre 2013, n° 365139) admet que l'administration peut écarter de son emploi un agent contractuel pour le remplacer par un agent titulaire ; il lui incombe alors de reclasser l'agent concerné. En cas d'impossibilité, l'agent peut être licencié.

³¹ La fonction publique est répartie en trois catégories. La catégorie A correspond aux fonctions de conception et de direction (elle comprend également les enseignants). La catégorie B correspond aux fonctions d'application, alors que la catégorie C renvoie aux fonctions d'exécution.

Graphique n° 4 : catégories hiérarchiques des agents contractuels et titulaires (2017)



Source : Cour des comptes d'après données DGAFP

Enfin, les agents contractuels sont inégalement répartis sur le territoire national. Leur taux par département varie en effet du simple au double entre, d'une part, certains départements comme l'Allier, la Corse-du-Sud, le Cher et le Var (15 %) et, d'autre part, des départements comme la Guyane ou La Réunion (27% et 33 % respectivement). Hors départements ultra-marins, les taux d'agents contractuels les plus élevés se rencontrent dans les Hautes-Alpes (25 %) et en Seine-Saint-Denis (24 %).

La répartition territoriale des agents contractuels n'obéit pas à un déterminant unique. L'enquête de la Cour sur l'affectation et la mobilité des fonctionnaires de l'État³² a montré que la difficulté d'affecter durablement des fonctionnaires dans des zones peu attractives se traduisait fréquemment par le recrutement d'agents contractuels.

Ainsi, les agents contractuels apparaissent relativement plus nombreux (cf. carte ci-après) en Île-de-France, dans le massif alpin, ainsi que dans certains territoires ruraux (Lot, Ariège, Creuse, Meuse, Ardèche)³³.

³² Cour des comptes, *L'affectation et la mobilité des fonctionnaires de l'État - Pour une gestion plus active afin de mieux répondre aux besoins des usagers*, rapport public thématique, juillet 2019, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

³³ Le cas des départements ultra-marins est particulier, car une partie du taux élevé des agents contractuels trouve son origine dans un différentiel de coût assez marqué en leur faveur : ils ne bénéficient pas automatiquement de majorations de rémunération, propres à ces territoires, contrairement aux agents titulaires.

S'agissant de la FPE, notamment enseignante, certains territoires souffrent d'un manque d'attractivité auprès des fonctionnaires titulaires, pour des raisons de coût de la vie (Paris, Hauts-de-Seine, Alpes-Maritimes, département alpins), de conditions de travail jugées dégradées (Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne, Essonne) ou encore de faiblesse des infrastructures et des services disponibles (départements ruraux pour l'essentiel). À l'inverse, les agents contractuels de l'État tendent à être relativement moins nombreux dans les départements attractifs (essentiellement ceux présentant une façade avec l'océan Atlantique ou la mer Méditerranée), les agents titulaires étant nombreux à y candidater.

Carte n° 1 : taux d'agents contractuels (effectifs physiques) par départements (2017)



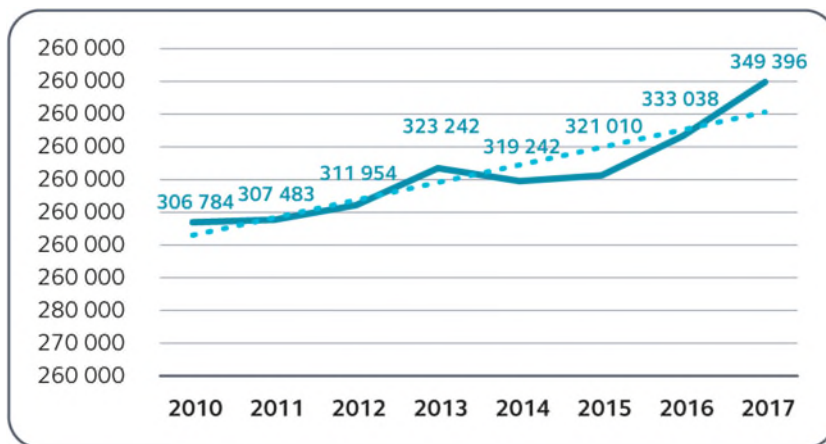
Source : Cour des comptes d'après données de la DGAFP. Champ : emplois principaux, agents civils situés en métropole et DOM (hors Mayotte), hors COM et étranger. Hors bénéficiaires de contrats aidés.

On relève par ailleurs que des départements présentant des caractéristiques proches peuvent avoir des taux d'agents contractuels dissemblables. Tel est le cas du Lot (22 %) et du Lot-et-Garonne (17 %), le principal de l'écart se situant dans la FPT³⁴. Il en est de même pour le Var (15 %) et les Alpes-Maritimes (21 %), avec des variations entre les trois versants de la fonction publique.

B - Dans la fonction publique de l'État, une forte présence dans les missions d'enseignement et de recherche

Entre 2010 et 2017, le nombre d'agents contractuels dans la FPE³⁵ est passé de 306 784 à 349 396, soit une hausse globale de 13,9 % (contre 6,4 % pour la totalité des effectifs) et un taux de croissance annuel de 1,9 %.

Graphique n° 5 : les agents contractuels dans la fonction publique de l'État entre 2010 et 2017 (en ETP)



Source : Cour des comptes d'après données DGAFP - En pointillés, la courbe de tendance

³⁴ Une explication pourrait être la proportion plus grande dans le Lot de communes de petite taille employant des agents contractuels à temps non complet. Dans la FPT, le taux d'agents contractuels peut également varier en fonction des choix de gestion des élus locaux, certains pouvant avoir une préférence marquée, soit pour l'emploi titulaire, soit pour l'emploi contractuel.

³⁵ Exprimé en ETP.

La hausse du nombre des agents contractuels est particulièrement sensible depuis 2015. Alors que l'emploi contractuel a augmenté de 14 226 ETP en cinq ans (de 2010 à 2015), soit un taux de croissance annuel de 0,9 %, celui-ci s'est accru de 28 386 ETP en deux ans (de 2015 à 2017), soit un taux de croissance annuel de 4,3 %, très nettement supérieur aux taux moyen de croissance des agents contractuels pendant cette période.

La hausse constatée à compter de 2012 coïncide avec la mise en œuvre de la loi du 12 mars 2012, dite loi « Sauvadet » ; cette dernière n'a donc pas stoppé, mais seulement freiné la hausse de l'emploi contractuel. À compter de 2015, la hausse s'explique largement par celle du nombre des enseignants contractuels (+ 10 500) et par la transformation de contrats aidés, de droit privé, en contrats publics pour les personnels d'accompagnement d'élèves en situation de handicap (AESH)³⁶.

L'emploi contractuel dans la FPE présente une double caractéristique. On le trouve en effet majoritairement :

- dans les établissements publics (272 494 agents, soit 65,5 % du total des effectifs physiques contractuels de la FPE) ;
- au ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (255 475 agents, soit 61,4 % du total des effectifs physiques contractuels de la FPE).

Cette double particularité contribue à expliquer que 39,2 % de l'emploi contractuel de la FPE se situe dans les établissements d'enseignement supérieur et de recherche. Pour autant, même si le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche emploie le plus gros volume d'agents contractuels, ces derniers ne représentent que 18,5 % de ses effectifs, contre 69,8 % pour le périmètre des ministères sociaux, qui comptent un fort contingent d'agents contractuels à Pôle emploi et dans les agences régionales de santé.

Les agents contractuels sont également présents dans les ministères dits « régaliens ». Le ministère de l'Intérieur emploie désormais, en nombre significatif, des adjoints de sécurité qui sont des agents contractuels (cf. *infra*). Parmi les ministères comptant des effectifs importants, les ministères économiques et financiers comptent peu d'agents contractuels, tant en volume (12 403) qu'en proportion (8 %).

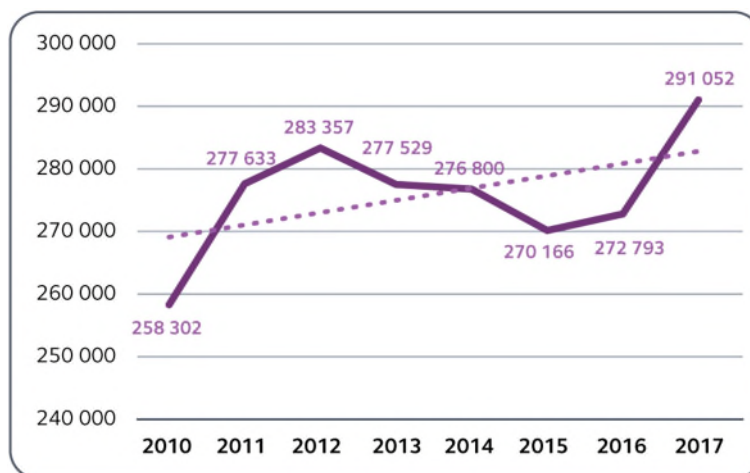
³⁶ Les premiers, contrairement aux seconds, ne sont pas comptabilisés comme des agents contractuels.

La FPE se distingue enfin par une proportion élevée d'agents contractuels en CDI. Cette situation résulte du fait que les agents contractuels dans les établissements publics administratifs (EPA) bénéficient souvent de ce type de contrat sans que cette situation constitue une dérogation, contrairement aux deux autres versants de la fonction publique. Par ailleurs, les besoins permanents de l'éducation nationale ont conduit à transformer en CDI les contrats d'un nombre important d'agents contractuels à tous les niveaux hiérarchiques³⁷.

C - Dans la fonction publique territoriale, des emplois de la filière technique au sein du bloc communal

Entre 2010 et 2017, le nombre d'agents contractuels dans la FPT³⁸ est passé de 258 302 à 291 052, soit une hausse globale de 12,7 %, contre 5,5 % pour le total des effectifs, et un taux de croissance annuel de 1,72 %.

Graphique n° 6 : les agents contractuels dans la fonction publique territoriale entre 2010 et 2017 (en ETP)



Source : Cour des comptes d'après données DGAFP. En pointillés, la courbe de tendance

³⁷ Cour des comptes, *Le recours croissant aux personnels contractuels - Un enjeu désormais massif pour l'éducation nationale*, communication à la commission des finances du Sénat, mars 2018, disponible sur www.ccomptes.fr.

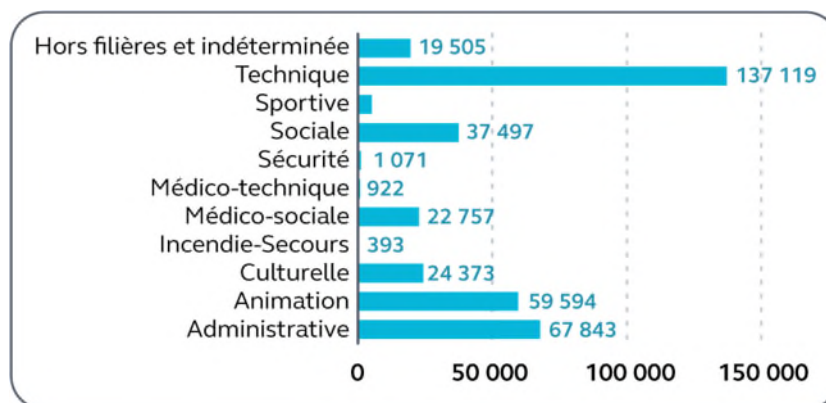
³⁸ Exprimé en ETP.

Au cours de la période, l'évolution du nombre d'agents contractuels a été assez irrégulière. En forte hausse entre 2010 et 2012 (+ 25 055, soit + 9,7 %), puis en nette baisse entre 2012 et 2015 (- 13 191 soit - 4,6 %), le nombre d'agents contractuels a fortement crû entre 2015 et 2017 (+ 20 886, soit + 7,7 %).

La hausse enregistrée en début de période correspond peu ou prou à la croissance tendancielle des agents contractuels au sein de la FPT. La baisse enregistrée ensuite est corrélée au plan « Sauvadet », qui a conduit à la titularisation de 23 121 agents territoriaux entre 2013 et 2016. La hausse observée en fin de période correspond à la transformation d'une partie des contrats aidés en emplois contractuels, à l'instar de ce qu'a connu la FPE³⁹.

L'emploi contractuel dans la FPT présente une double caractéristique. D'une part, il est concentré sur quatre des dix filières d'emplois de la FPT (par ordre décroissant : technique, administrative, animation et sociale), où il représente 302 053 agents contractuels sur un total de 376 253⁴⁰, soit 80,3 % ; d'autre part, il concerne pour l'essentiel le bloc communal, qui emploie 328 750 agents contractuels, soit 87,7 % du total des agents contractuels territoriaux. Cette situation renvoie aussi, pour partie, à la place prépondérante du bloc communal dans le total des emplois publics territoriaux.

Graphique n° 7 : les agents contractuels par filière de la FPT en 2017 (en effectifs physiques)



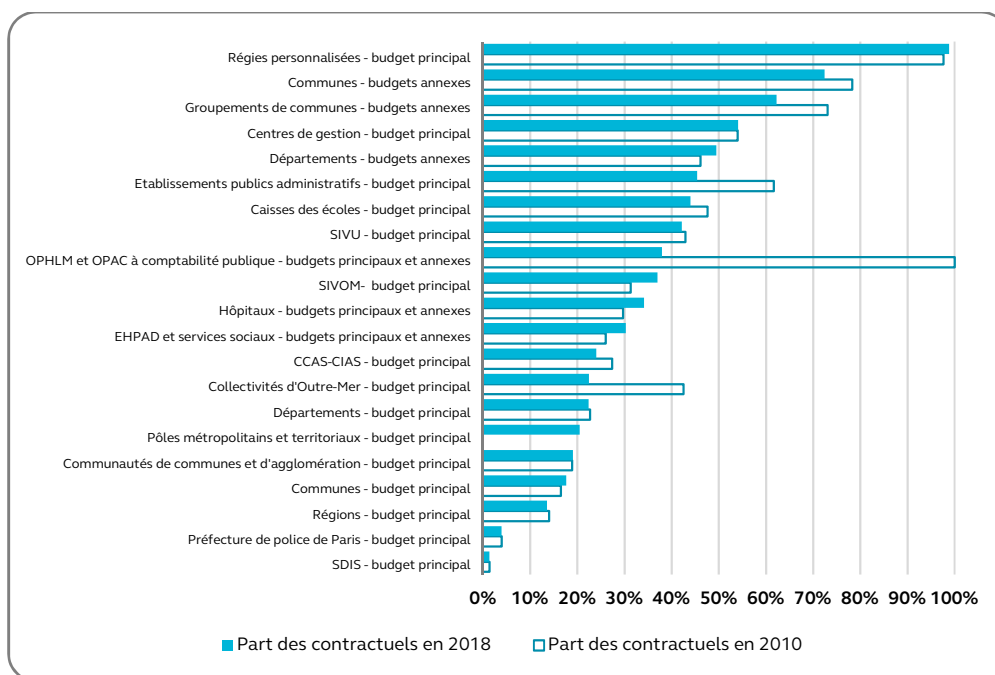
Source : Cour des comptes d'après données DGAFP

³⁹ L'année 2017 est également celle où les besoins nés de la réforme des rythmes scolaires ont atteint leur niveau de le plus élevé. Cf. Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*, juin 2019, fascicule 1, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

⁴⁰ Exprimé en effectifs physiques.

L'examen au niveau national des comptes des différentes collectivités permet d'affiner l'analyse, à partir d'une définition des agents contractuels plus large que celle retenue par la DGAFP (incluant les personnels contractuels sous statuts particuliers et de droit privé). Il apparaît ainsi que la part des rémunérations concernant ces agents contractuels de toute nature dépasse souvent 30 % du total des rémunérations servies et peut atteindre 50 % dans les services annexes, souvent en charge de missions plus techniques. Pour les budgets principaux, elle est de l'ordre de 22 % pour les départements, 19 % pour les communautés de communes, 18 % pour les communes et seulement 14 % pour les régions.

Graphique n° 8 : part des agents contractuels dans la masse salariale brute des collectivités territoriales et des hôpitaux en 2010 et en 2018



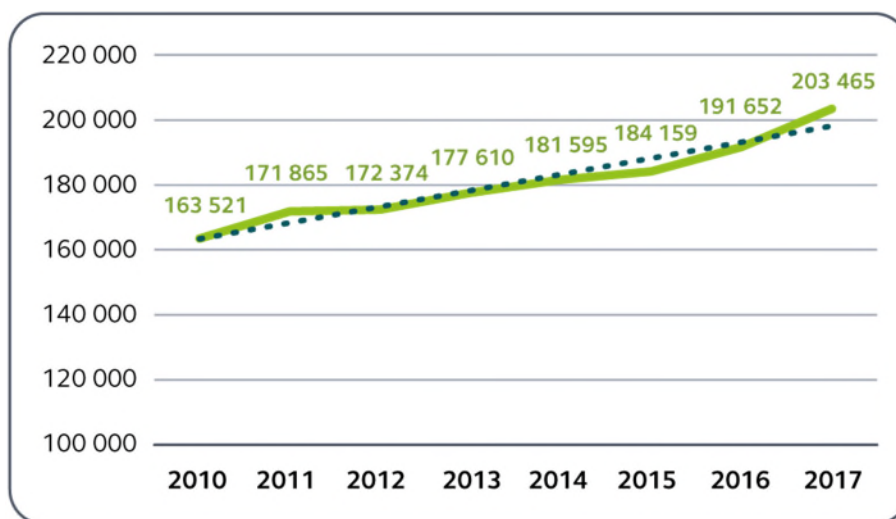
Source : Cour des comptes – Exploitation de la base ANAFI

La FPT se caractérise également par la part prépondérante des contrats à durée déterminée (CDD), en particulier ceux de très courte durée (47 % du total), les collectivités territoriales recourant largement aux agents contractuels pour leurs besoins occasionnels, plus élevés que dans les deux autres versants de la fonction publique, notamment la FPE.

D - Dans la fonction publique hospitalière, surtout des soignants exerçant à l'hôpital

Entre 2010 et 2017, le nombre d'agents contractuels dans la FPH⁴¹ est passé de 165 521 à 203 465 soit une hausse globale de 24,4 %, contre 5,7 % pour le total de l'effectif de la FPH, et un taux de croissance annuel de 3,17 %. Contrairement aux deux autres versants de la fonction publique, la hausse enregistrée dans la FPH est relativement linéaire, même si on relève une accélération les deux dernières années (+ 19 306 agents contractuels), soit un taux de croissance annuel de 5,11 %. Comme pour la FPT, cette hausse s'explique en partie par la transformation de contrats aidés de droit privé en contrats de droit public classiques.

Graphique n° 9 : les agents contractuels dans la fonction publique hospitalière entre 2010 et 2017 (en ETP)



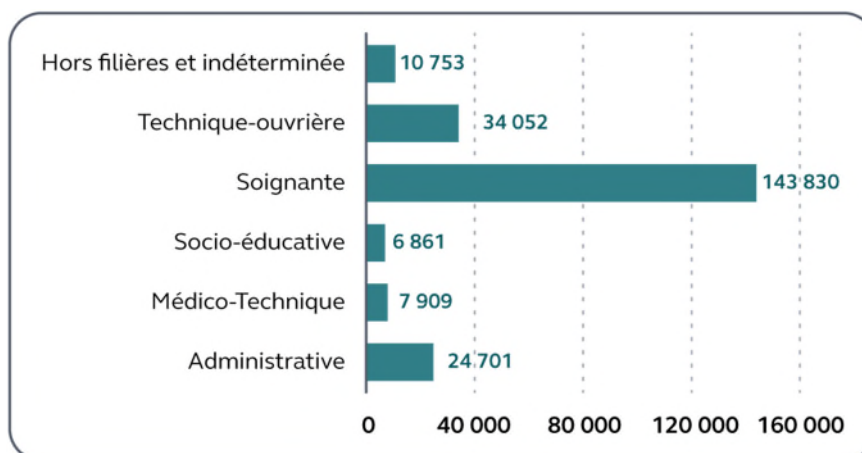
Source : Cour des comptes d'après données DGAFP - En pointillés, la courbe de tendance

⁴¹ Exprimé en ETP.

L'emploi contractuel dans la FPH présente une double caractéristique :

- il est concentré dans deux des cinq filières d'emplois de la FPH (la filière soignante et à un degré moindre celle technique-ouvrière), et représente 177 852 agents contractuels sur un total de 228 106⁴², soit 77,8 % ;
- si les hôpitaux sont les plus gros employeurs d'agents contractuels (176 940 sur un total de 228 106), ces derniers ne représentent que 19,4 % de leurs effectifs physiques⁴³, alors qu'ils représentent 31,2 % des effectifs physiques des établissements d'hébergement pour personnes âgées et 39,5 % des effectifs physiques des autres établissements médico-sociaux⁴⁴.

Graphique n° 10 : les agents contractuels par filière de la FPH en 2017 (en effectifs physiques)



Source : Cour des comptes d'après données DGAFP

L'emploi contractuel dans la FPH est fortement polarisé entre des agents en CDI (48 %), qui répondent à des besoins permanents des hôpitaux et que ces derniers ont besoin de fidéliser, et ceux en CDD de courte durée (44 %), correspondant à la nécessité d'assurer la continuité du service en cas d'absence des personnels titulaires, à l'instar des collectivités territoriales.

⁴² Exprimé en effectifs physiques.

⁴³ Les petites structures en comptant davantage que les grandes.

⁴⁴ Qui accueillent des publics tels les personnes en situation de handicap ou d'exclusion sociale, par exemple.

E - Une population d'agents fortement féminisée

Les femmes représentent au total 67,5 % des agents contractuels civils. Ce chiffre est légèrement supérieur à la part des femmes dans l'ensemble de la fonction publique civile (64,5 %).

Leur présence apparaît particulièrement importante dans les effectifs contractuels de la FPH, avec près de 80 % du total. Cependant cette féminisation s'observe à un degré encore supérieur pour les fonctionnaires hospitaliers. C'est surtout dans la FPT que l'on constate une différence sensible entre les taux de féminisation chez les contractuels (67,1 %) et les fonctionnaires (58,9 %).

Les femmes restent majoritaires au sein des agents contractuels quelle que soit la catégorie hiérarchique, avec toutefois une présence particulièrement forte en catégorie C.

Les emplois supérieurs (A+) occupés par des contractuels sont répartis de manière à peu près équilibrée entre les femmes (48,7 %) et les hommes (51,3 %), notamment du fait de la forte présence de femmes dans les emplois supérieurs contractuels de la fonction publique territoriale (56,5 %). Cela ne doit pas occulter le fait que, tous statuts confondus, elles occupent globalement moins fréquemment que les hommes des emplois supérieurs (41,1 %).

**Tableau n° 4 : part des femmes par statut et catégorie hiérarchique
 au sein de la fonction publique en 2017**

| | Statut | A | dont A+ | B | C | Total | Total hors enseignants |
|---|------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------------------|
| FPE | Fonctionnaires | 64,1 | 39,7 | 47,6 | 62,5 | 60,7 | 53,4 |
| | Contractuels | 48,5 | 35,2 | 64,6 | 75,4 | 62,0 | 63,3 |
| | Autres catégories et statuts | 73,7 | . | 16,4 | 29,3 | 65,2 | 28,2 |
| | Total agents civils | 63,4 | 39,6 | 51,7 | 64,9 | 61,3 | 55,7 |
| FPT | Fonctionnaires | 63,5 | 48,3 | 64,4 | 57,3 | 58,9 | 58,9 |
| | Contractuels | 58,9 | 56,5 | 59,5 | 70,2 | 67,1 | 67,1 |
| | Autres catégories et statuts | 41,1 | . | 0,0 | 86,0 | 84,5 | 84,5 |
| | Total | 62,2 | 51,0 | 63,4 | 60,8 | 61,3 | 61,3 |
| FPH | Fonctionnaires | 84,8 | 48,9 | 83,5 | 78,4 | 81,3 | 81,3 |
| | Contractuels | 80,3 | 47,2 | 76,2 | 78,3 | 78,5 | 78,5 |
| | Autres catégories et statuts | 52,7 | . | 50,0 | 83,6 | 53,5 | 53,5 |
| | Total | 74,6 | 48,6 | 82,3 | 78,4 | 77,8 | 77,8 |
| Ensemble de la fonction publique | Fonctionnaires | 67,4 | 40,7 | 62,2 | 63,1 | 64,5 | 63,6 |
| | Contractuels | 57,3 | 48,7 | 65,2 | 73,6 | 67,5 | 68,4 |
| | Autres catégories et statuts | 64,1 | . | 16,4 | 69,2 | 64,3 | 57,8 |
| | Total agents civils | 65,6 | 41,1 | 62,5 | 65,6 | 65,0 | 64,4 |

Source : Cour des comptes d'après données de la DGAFP

F - Une présence rare dans les emplois de direction

Les emplois de direction ne relèvent pas d'une définition commune aux trois versants de la fonction publique et ne correspondent pas non plus à un périmètre défini dans chacun des trois versants.

Sur la base de la définition retenue pour l'étude d'impact du projet de loi de transformation de la fonction publique, à l'exception de la FPT (où 15,7 % des emplois de direction sont occupés par des agents contractuels), le recours à des agents contractuels dans les emplois de direction est rare.

Les emplois de direction accessibles aux agents contractuels avant la loi de transformation de la fonction publique ⁴⁵

Dans la **FPE**, il s'agit des emplois à la décision du Gouvernement, notamment des directeurs d'administration centrale.

Dans la **FPT**, il s'agit des emplois de direction des services des régions et des départements ainsi que des emplois de directeur général des services (DGS) et des services techniques (DGST) des communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre de plus de 80 000 habitants⁴⁶ et des emplois de directeur général adjoint des services (DGAS) des communes et EPCI à fiscalité propre de plus de 150 000 habitants.

Dans la **FPH**, il s'agit des emplois fonctionnels des chefs d'établissements sanitaires, sociaux ou médico-sociaux.

⁴⁵ L'art. 16 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique prévoit d'assouplir l'accès des agents contractuels aux emplois de direction de l'État, dans des conditions qui ont été précisées par le décret n° 2019-1594 du 31 décembre 2019 relatif aux emplois de direction de l'État. Peuvent ainsi être nommés des agents contractuels justifiant d'au moins six années d'activités professionnelles diversifiées et ayant exercé des responsabilités comparables à celles des fonctionnaires des corps donnant vocation aux emplois de direction concernés.

⁴⁶ L'article 16 de la loi du 6 août 2019 et le décret n° 2020-257 du 13 mars 2020 ont abaissé ce seuil à 40 000 habitants.

**Tableau n° 5 : emplois de direction occupés
 par des agents contractuels (2019)**

| | FPE | FPT | FPH | Total |
|---|-------|--------|-------|--------|
| Emplois de direction ouverts aux agents contractuels | 683 | 1 522 | 284 | 2 489 |
| Nombre d'emplois de direction occupés par des agents contractuels | 37 | 239 | 5 | 281 |
| Taux d'agents contractuels parmi les emplois de direction qui leur sont ouverts | 5,4 % | 15,7 % | 1,8 % | 11,3 % |

Source : Cour des comptes d'après étude d'impact du projet de loi de transformation de la fonction publique

Compte tenu du poids des emplois de direction de la FPT dans le total des emplois de direction⁴⁷, le taux global se situe au-dessus de 11 %.

La Cour a constaté que, parmi les 281 agents contractuels occupant un emploi de direction, figurent des fonctionnaires titulaires détachés sur contrat. Comme tous les fonctionnaires détachés, ces derniers sont rémunérés en fonction de leur emploi d'accueil, ce qui peut donner lieu à une augmentation de la rémunération. Il n'existe pas de règle précise interdisant le détachement d'un fonctionnaire sur un emploi contractuel dès lors qu'il y a accord entre l'agent et les administrations d'origine et d'accueil. Cela pourrait conduire à un contournement des règles de rémunération en cas de généralisation de l'emploi d'agents contractuels publics. Il n'a cependant pas été relevé dans le cadre de la présente enquête de situation manifestement abusive.

⁴⁷ Explicable en partie par le taux d'agents contractuels dans les emplois de direction au sein des régions, de l'ordre de 30 %.

II - Un socle de recrutements des agents contractuels inhérent à l'organisation et au fonctionnement des services publics

Dans les trois versants de la fonction publique, les motifs usuels de recours aux agents contractuels sont de deux ordres⁴⁸ :

- répondre à un besoin temporaire de remplacer un agent momentanément absent, à une vacance temporaire d'emploi ou à un accroissement provisoire d'activité (occasionnel ou saisonnier) ;
- répondre à un besoin permanent résultant de l'impossibilité de trouver les compétences requises dans les corps ou cadres d'emploi de fonctionnaires existants.

Si le droit ouvre sans restriction particulière le recours à des agents contractuels pour effectuer des remplacements ou faire face à des pics d'activité, celui-ci résulte en partie d'une gestion insuffisamment flexible de la part des employeurs publics, combinée à un absentéisme parfois insuffisamment maîtrisé⁴⁹. Cependant les actions à mettre en œuvre pour assouplir l'organisation du travail et réduire l'absentéisme sont compatibles avec un recours aux agents contractuels pour faire face aux besoins de courte durée ou très spécifiques.

A - Faire face aux besoins du service public sur de courtes durées

Lorsque les employeurs publics entendent satisfaire des besoins non permanents, ceux-ci sont de courte durée, du fait de leur caractère temporaire d'une part, mais aussi de la contrainte réglementaire d'autre part, la durée des contrats en cause ne pouvant excéder douze mois sur une période de dix-huit mois consécutifs (ou six mois sur une période de douze mois consécutifs pour un travail saisonnier).

⁴⁸ Les motifs spécifiques à chacun des versants, ainsi l'emploi d'agents contractuels à temps incomplet dans les petites collectivités territoriales, par exemple, ne sont pas abordés dans ce chapitre.

⁴⁹ Cf. sur ce point le référé du Premier président du 23 décembre 2016 relatif au dispositif de remplacement des enseignants des premier et second degrés.

En 2017, le recours à des CDD de moins d'un an représentait 37,2 % de l'ensemble des agents contractuels, soit de l'ordre 314 000 ETP. Le recours aux CDD courts concerne avant tout la FPT (où ils représentent 47 % des contrats) et la FPH (44 % des contrats), beaucoup moins la FPE (26 % des contrats).

La répartition des CDD courts selon leurs motifs (remplacement, vacance temporaire, pic d'activité) n'est pas une donnée disponible au niveau national, que ce soit pour la fonction publique dans son ensemble ou pour l'un de ses trois versants⁵⁰.

Le faible recours aux CDD dans la FPE tient tout d'abord au caractère moins cyclique de l'activité des services de l'État et de ses établissements publics par comparaison avec celle des collectivités territoriales et des établissements médicaux, médico-sociaux et sociaux⁵¹.

Ainsi, certaines communes connaissent un accroissement de leur activité principalement en été, lié à une offre spécifique de services publics à destination notamment des plus jeunes⁵² et / ou des estivants pour certaines d'entre elles, voire en hiver pour les collectivités de montagne⁵³. S'y ajoutent, comme autres motifs, l'organisation de manifestations culturelles et l'entretien des espaces verts. Les hôpitaux connaissent quant à eux habituellement un pic d'activité en hiver lié aux épidémies saisonnières (*i.e.* le plan hivernal)⁵⁴.

⁵⁰ Ces données peuvent cependant se trouver dans les bilans sociaux des employeurs publics. Elles sont néanmoins incomplètes car n'établissant que le « stock » d'agents contractuels au 31 décembre de l'année en considération et non les flux, or un nombre significatif d'agents contractuels recrutés pour une durée courte signent un contrat qui débute et finit au cours de la même année.

⁵¹ À titre d'exemples, selon les données récoltées dans le cadre de l'enquête de la Cour, si les Hospices civils de Lyon comptaient au 31 décembre 2018, 242 agents contractuels recrutés pour faire face à un accroissement d'activité (pour un effectif total de 17 792 agents (personnel non médical), soit un taux de 1,3 %), la commune de Villeurbanne en comptait 46 pour un effectif de 1 775 agents, soit un taux de 2,6 %, la direction générale des finances publiques (DGFIP) n'en comptait aucun alors que son effectif s'établit à 102 799 agents.

⁵² La communauté d'agglomération de Quimperlé, qui exerce la compétence de gestion des accueils de loisir sans hébergement sur quatre sites, recrute ainsi plus d'une centaine d'animateurs de manière occasionnelle avec une rotation des effectifs importante.

⁵³ Le département de la Haute-Savoie recrute ainsi environ 80 agents contractuels entre novembre et avril à la seule fin d'assurer les opérations de déneigement.

⁵⁴ Compte tenu de la date de l'enquête, la gestion du pic d'activité exceptionnel lié à l'épidémie de covid-19 n'a pas été examinée.

La différence observée tient également au nombre plus élevé de services publics directement destinés aux usagers dans la FPT (accueil de la petite enfance, restauration scolaire, espaces verts, par exemple) et la FPH (urgences dans les hôpitaux, accueil des personnes âgées dépendantes dans les établissements médico-sociaux). Outre une nécessité accrue de continuité, ces services doivent répondre à des normes de taux d'encadrement de personnels pour fonctionner (une crèche municipale, par exemple, ne peut pas ouvrir en deçà d'un seuil d'auxiliaires de puériculture par enfant accueilli). En conséquence, les collectivités locales (principalement les communes) et plus encore les établissements médicaux, médico-sociaux et sociaux sont tenus de procéder aux remplacements de leurs agents⁵⁵. Cette situation se présente moins fréquemment dans la FPE.

En outre, une partie des emplois concernés sont peu qualifiés et donc en principe aisés à remplacer, alors que dans la FPE, certains remplacements par des agents contractuels sont inenvisageables, que ce soit pour des raisons juridiques (ainsi dans la police ou la gendarmerie nationale) ou technique. La plupart des métiers de la direction générale des finances publiques (DGFIP), par exemple, sont très spécifiques et il est moins simple de trouver des agents contractuels immédiatement aptes à effectuer des remplacements. Cela est également vrai à l'éducation nationale, qui a en conséquence mis en place des « titulaires remplaçants », dans des conditions qui ont été critiquées par la Cour⁵⁶.

S'ajoute à ces explications le fait que le taux d'agents absents au moins un jour pour maladie est sensiblement plus élevé dans la FPT et la FPH (4,7 % en 2017) que dans la FPE (2,9 %)⁵⁷. Compte tenu du coût budgétaire de ces remplacements, des actions visant à diminuer l'absentéisme des agents titulaires seraient appropriées.

⁵⁵ En reprenant les données des trois entités précitées, il apparaît que les Hospices civils de Lyon comptaient, au 31 décembre 2018, 1 056 agents contractuels recrutés pour effectuer un remplacement, soit un taux de 5,9 %, pour un taux d'absentéisme pour maladie de 10,2 % ; la commune de Villeurbanne, 189, soit un taux de 10,7 % pour un taux d'absentéisme pour maladie de 9,4 % ; la DGFIP, 5 agents, soit un taux proche de 0 % pour un taux d'absentéisme pour maladie de 5,5 %.

⁵⁶ Voir Cour des comptes, *Le dispositif de remplacement des enseignants des premier et second degrés*, référé, 23 décembre 2016, disponible sur www.ccomptes.fr.

⁵⁷ Source : « jaune » budgétaire annexé au projet de lois de finances pour 2019 intitulé *Rapport sur l'état de la fonction publique et les rémunérations*.

Sans que le phénomène puisse être quantifié au niveau national, l'enquête a permis de constater que les ministères pouvaient choisir de recourir aux agents contractuels sur de courtes durées pour conduire des réformes et / ou moderniser leurs services.

Dans l'administration préfectorale, la mise en œuvre opérationnelle du plan « préfectures nouvelle génération » (PPNG), avec le déploiement complet des centres d'expertise et de ressources des titres (CERT) en 2017, s'est traduite par le recours à de nombreux agents contractuels, souvent recrutés pour de courtes durées⁵⁸ (950 équivalents temps plein travaillés – ETPT – en 2017, 440 ETPT en 2018⁵⁹), ce qui a permis une continuité de l'activité d'instruction et de délivrance des titres⁶⁰.

La DGFIP, en 2018, a ainsi recruté pour une période de trois mois, dans le cadre de la mise en place du prélèvement à la source, 58 agents contractuels équivalents à la catégorie C de la fonction publique pour être positionnés dans les centres de contacts et les centres de prélèvement service en tant que téléconseillers. Elle envisage par ailleurs de renouveler ce type de dispositif pour faire face à des besoins ponctuels nécessitant de disposer de ressources humaines importantes pendant une période donnée, en cas de contentieux fiscaux de série, par exemple.

Enfin, le recrutement d'un agent contractuel pour vacance temporaire d'emploi correspond, d'un point de vue juridique, à la situation où l'administration recruteuse a fait face à l'absence de candidature d'au moins un agent titulaire⁶¹. En principe, l'employeur public doit s'efforcer de recruter un agent titulaire à l'expiration de la période contractuelle.

La ville de Villeurbanne (cf. encadré ci-après) offre un exemple de la diversité des situations dans lesquelles une collectivité peut faire appel à des agents contractuels sur de courtes durées.

⁵⁸ Ce recours s'explique en partie par le choix de l'administration de n'imposer aucune mobilité géographique contrainte aux agents des préfectures.

⁵⁹ Les ETPT décomptés ici sont ceux des seuls agents contractuels infra-annuels, c'est-à-dire dont le contrat débute et finit au cours de la même année ; les préfectures ont également pu faire appel à des agents contractuels supra-annuels, dont le contrat passe au-delà du 31 décembre d'une année.

⁶⁰ Cf. Cour des comptes, « Gains de productivité et qualité de services : la dématérialisation de la délivrance des titres par les préfectures », in *Rapport public annuel 2020*, Tome I, février 2020, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

⁶¹ À tout le moins d'un agent titulaire approchant les critères de recrutement.

Le recours aux contrats de courte durée par la commune de Villeurbanne

La ville recrute chaque année, principalement l'été, des agents contractuels pour assurer le fonctionnement de ses piscines, des animations sportives ou d'été au bénéfice des plus jeunes, ainsi que des jardiniers et des manutentionnaires. Elle est aussi conduite à recruter ponctuellement des agents contractuels pour effectuer les tâches associées à la campagne de recensement.

Elle fait en outre appel à des agents contractuels pour assurer les remplacements pour congés maladie dans les directions nécessitant un taux d'encadrement minimal (services de la petite enfance et de l'éducation).

Enfin, elle recrute au fil de l'eau des agents contractuels pour vacances temporaires d'emploi (*i.e.* lorsque aucun agent titulaire n'a candidaté et aux fins d'assurer la continuité du service public) principalement sur des fonctions d'ATSEM⁶², d'animateurs périscolaires, d'ingénieurs ou techniciens informatiques, d'éducateurs de jeunes enfants ou d'auxiliaires de puériculture et de techniciens bâtiment.

B - Pourvoir aux besoins des métiers sans corps ou cadres d'emploi

Le recours à des agents contractuels afin d'occuper des emplois permanents pour lesquels il n'existe pas de corps ou de cadres d'emplois de fonctionnaires constitue une situation très différente de la précédente, car il s'agit pour l'administration de recruter des personnels ayant vocation à rester dans ses murs, tout en conservant, la plupart du temps, leur statut contractuel. Les agents en cause détiennent fréquemment des CDI, ou à tout le moins des « CDD longs » en première partie de carrière.

Le droit n'est pas le même selon les versants de la fonction publique : dans la FPE et la FPT, le recours à un agent contractuel sur emploi permanent est admis en l'absence de corps de fonctionnaires ou de cadres d'emplois idoines ou lorsque la nature des fonctions ou les besoins du service le justifient, pour les seuls emplois relevant de la catégorie A ; dans la FPH ce recours est justifié lorsque la nature des fonctions ou les besoins du service le justifient, notamment lorsqu'il n'existe pas de cadres d'emplois hospitaliers susceptibles d'assurer ces fonctions ou lorsqu'il s'agit de fonctions nouvellement prises en charge par l'administration ou nécessitant des connaissances techniques hautement spécialisées.

⁶² ATSEM : agent territorial spécialisé des écoles maternelles.

Le recrutement d'agents contractuels faute de cadres d'emploi est une situation rare dans la FPT, dans la mesure où il existe 54 cadres d'emplois répartis dans 8 filières, permettant d'alimenter un « vivier » d'agents titulaires suffisant pour exercer les 350 métiers recensés dans la nomenclature des emplois territoriaux. Selon une exploitation nationale des bilans sociaux des collectivités territoriales au 31 décembre 2017 effectuée par la direction générale des collectivités locales (DGCL), le recrutement pour absence de cadre d'emplois existant ne représente que 3 % des agents contractuels occupant un emploi permanent rémunéré au 31 décembre 2017.

Le recrutement pour des raisons tenant à la nature des fonctions ou aux besoins du service, qui concerne des agents de catégorie A, en représente 6 %⁶³. En pratique, selon les données recueillies au cours de l'enquête, ces deux motifs sont fréquemment substituables. Dans les services chargés de la communication ou des systèmes d'information ou encore du développement économique, des agents contractuels peuvent être recrutés pour ces deux motifs sans que le critère de distinction entre ceux-ci soit clairement établi. Ces dispositifs de recrutement concernent avant tout des emplois de catégorie A.

Le cas de la Ville de Lyon⁶⁴

Au sein de la Ville de Lyon, sur 851 agents⁶⁵ de catégorie A dont le poste est rattaché à un cadre d'emploi, donc susceptible d'être occupé en priorité par un fonctionnaire, 166 (20 %) sont contractuels et 685 (80 %) sont titulaires ou stagiaires.

Les fonctions informatiques sont particulièrement concernées par le recours aux agents contractuels (60 parmi les webmestres ou responsables d'applications). Il en est de même des agents exerçant dans la communication (45 %) ou la presse (80 %). C'est le cas aussi des chefs de projet ou des chargés d'études par exemple (36 % parmi les chefs de projet). Sont également concernés le domaine de la commande publique (38 % des acheteurs) ou des ressources humaines (25 % des conseillers RH).

⁶³ Cf. Bulletin d'information statistique de la DGCL, n° 138, septembre 2019.

⁶⁴ Chambre régionale des comptes Auvergne Rhône-Alpes, rapport d'observations définitives (2019), commune Ville de Lyon (Métropole de Lyon), 2013-2017.

⁶⁵ Les 216 agents exerçant des fonctions artistiques ayant été déduits des 1 067 agents de catégorie A.

Enfin, de nombreux postes de responsables de services, ou leurs adjoints, sont occupés par des agents contractuels : secrétariat général, service achats, service de la rémunération ou service du recrutement et de l'insertion professionnelle à la direction générale des ressources humaines, urbanisme appliqué, bureau des élus. De même, une majorité des coordinateurs petite enfance, des conseillers en gestion interne ou encore des contrôleurs de gestion sont agents contractuels.

S'agissant de la FPE, le répertoire interministériel des métiers de l'État (RIME), qui recense 282 métiers répartis dans 28 domaines fonctionnels, ne les apparie pas à des corps de fonctionnaires. Il existe donc des opportunités plus larges de recours à des agents contractuels⁶⁶, notamment quand aucun corps de fonctionnaires n'est susceptible d'exercer les fonctions à pourvoir et que les effectifs en cause sont réduits, par exemple pour des postes de psychologue, de médecin, ou de traducteur-interprète-linguiste de la police nationale au ministère de l'Intérieur⁶⁷.

Les données recueillies auprès des administrations de l'État montrent cependant un recours limité à cette possibilité. Ainsi, la direction générale de la police nationale (DGPN), pour un effectif physique, hors adjoints de sécurité, de 149 891 agents, compte 757 agents contractuels recrutés pour absence de corps de fonctionnaires idoines, soit 0,5 % de ses effectifs. La DGFIP, pour un effectif physique de 102 799 agents, compte 19 agents contractuels recrutés pour absence de corps de fonctionnaires idoines, soit 0,02 % de ses effectifs⁶⁸.

Le cas de la sous-direction des conditions de travail, de la santé et de la sécurité au travail de la direction générale du travail

La sous-direction compte 16 agents contractuels sur un total de 59 agents, soit 27 % de l'effectif, pour assurer les missions axées sur la prévention et la réparation des risques chimiques (dont l'amiante), physiques et biologiques ou la conception des lieux de travail (machine et appareils de levage). Ce périmètre d'intervention nécessite le recours à des compétences techniques rarement détenues par les fonctionnaires.

⁶⁶ Outre le RIME, existent également le référentiel des métiers du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, et celui des métiers de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

⁶⁷ Les recrutements d'agents de catégorie A tenant à la nature des fonctions ou aux besoins du service sont au nombre de 2010 à la direction générale de la police nationale.

⁶⁸ Données de l'exercice 2018.

La FPH compte, pour sa part, cinq filières dans lesquelles se répartissent 53 cadres d'emplois de fonctionnaires, qui permettent en principe de couvrir les 190 métiers recensés dans le répertoire de métiers de la FPH. Cependant, les possibilités de dérogations au principe de l'occupation des emplois permanents y sont plus larges et, en pratique, le recours aux agents contractuels pour pourvoir aux besoins des métiers dépourvus de cadres d'emploi apparaît nettement plus fréquent qu'au sein de la FPE et de la FPT, en particulier dans les grands hôpitaux, en corrélation notamment avec l'importance des fonctions de recherche médicale (cf. tableau ci-après).

**Tableau n° 6 : exemples de recours aux agents contractuels
 au sein du personnel non médical pour des motifs tenant à la nature
 des fonctions ou aux besoins du service dans les hôpitaux
 en effectif physique (2018)**

| Établissement | Agents contractuels | Effectif | Taux |
|---|---------------------|----------|--------|
| Hospices civils de Lyon ⁶⁹ | 3 599 | 17 792 | 20,2 % |
| Hôpitaux universitaires de Strasbourg | 1 373 | 9 383 | 14,6 % |
| Centre hospitalier universitaire de Nîmes | 196 | 6 087 | 3,2 % |
| Centre hospitalier intercommunal de Créteil | 279 | 2 901 | 9,6 % |
| Centre hospitalier de Penthhièvre et du Poudouvre | 22 | 798 | 2,8 % |
| Centre hospitalier d'Embrun | 0 | 359 | 0 % |

*Note de lecture : le nombre d'agents contractuels indiqué correspond aux seuls agents contractuels recrutés pour pourvoir aux besoins des métiers dépourvus de cadres d'emploi.
 Source : Cour des comptes d'après données recueillies dans le cadre de l'enquête*

D'une manière générale, très souvent, ces recrutements d'agents contractuels résultent de l'apparition de nouveaux métiers auxquels ne correspond aucun corps ou cadre d'emplois de fonctionnaires (dans un contexte peu favorable à leur création) ou de la nécessité de nouvelles compétences sur des métiers préexistants que les agents titulaires des différents corps ou cadres d'emploi n'ont pas acquises (seules les nouvelles générations les possédant). Ce point est souligné par la DGFIP, qui fait

⁶⁹ La fonction « recherche médicale » est particulièrement développée aux Hospices civils de Lyon.

valoir qu'il « *est parfois difficile de trouver des fonctionnaires titulaires, dans un contexte où la formation en interne ne permet pas toujours de disposer du savoir-faire attendu notamment pour les nouvelles technologies dans le domaine digital* ».

En outre, une partie de ces compétences émergentes, notamment dans le domaine des métiers du numérique, peut ne pas présenter un caractère pérenne et / ou être à obsolescence rapide. La création de nouveaux corps ou cadres d'emplois ou le recrutement d'agents titulaires dans le cadre de corps ou cadres d'emplois existants par les employeurs publics ne serait pas, dans ce cas, une solution au problème posé.

Le cas de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm)

Dans le cadre de son plan stratégique 2016-2020, l'Inserm a mis en place des accélérateurs de recherche technologique (ART), nouvelles structures qui doivent donner à l'Institut une capacité d'innovation, de développement technologique puis de diffusion des technologies vers les laboratoires Inserm. Ces structures font appel à de nouvelles compétences et à de nouveaux métiers qui n'existaient pas auparavant à l'Inserm et / ou qui n'ont pas vocation à se pérenniser. C'est pour ces raisons que l'Institut a eu recours à des agents contractuels avec des compétences spécifiques. Pour le premier ART créé, dont la spécificité est les ultrasons, des compétences en ingénierie *software* et *hardware* étaient notamment requises et ont donné lieu à des recrutements sur contrat.

III - Un remède à des difficultés croissantes dans le recours aux agents titulaires

Si une partie des recrutements d'agents contractuels, correspondant aux besoins temporaires ou pour lesquels des corps / cadres d'emplois ou des compétences n'existent pas chez les titulaires, paraît difficilement évitable dans le système français de fonction publique, une autre partie résulte de dysfonctionnements. Ces recrutements « palliatifs » pourraient probablement être évités si la gestion des fonctionnaires titulaires était améliorée. Il s'agit essentiellement des embauches destinées à compenser les désajustements géographiques liés aux affectations et aux mobilités, de celles concernant des secteurs où les rémunérations sont déconnectées du marché de l'emploi et de celles destinées à contourner certaines formalités imposées au recrutement de fonctionnaires titulaires.

Comme indiqué ci-avant, les textes statutaires permettent de recruter dans les trois versants de la fonction publique des agents contractuels « *lorsque la nature des fonctions ou les besoins du service le justifient* », ce qui a permis d'utiliser des non-titulaires dans des situations de plus en plus variées.

A - Le traitement des désajustements liés aux affectations et à la mobilité des fonctionnaires

L'enquête menée par la Cour sur la première affectation et la mobilité des fonctionnaires de l'État⁷⁰ a montré, s'agissant de la FPE, que les mécanismes d'affectation et de mobilité des agents titulaires fonctionnaient mal et que l'un des remèdes utilisés consistait à recruter des agents contractuels pour pourvoir les postes restés vacants.

Plusieurs administrations de l'État ont recours à des agents contractuels dans ce contexte. Le poste est souvent remis à la vacance l'année suivante. Ces agents contractuels sont recrutés au titre de l'article 6 *quinquies* de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984⁷¹ (contrats limités à un an), pour les postes pérennes non pourvus à la suite des procédures de mobilité. Institué en 2009, ce nouveau type de contrat avait été alors fortement encadré, la possibilité d'un renouvellement étant introduite par la loi du 12 mars 2012.

Les ministères sociaux ont recours à ce type d'agents. L'administration souhaiterait cependant un allongement de la durée de ces contrats, la durée actuelle étant jugée trop courte, à la fois au regard des processus de recrutement sur des postes de catégorie A (avec formation en école ou en stage) et des effets sur la gestion des services avec l'accueil d'un nouvel arrivant qui doit être formé pour une durée relativement brève de présence sur le poste. Le recrutement d'agents contractuels dans les zones peu attractives permet également de s'assurer que, pour la période fixée par le contrat, le poste vacant est effectivement occupé, alors que les premières affectations peuvent conduire à des rotations rapides.

⁷⁰ Voir Cour des comptes, *L'affectation et la mobilité des fonctionnaires de l'État - Pour une gestion plus active afin de mieux répondre aux besoins des usagers*, rapport public thématique, juillet 2019, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

⁷¹ « *Pour les besoins de continuité du service, des agents contractuels peuvent être recrutés pour faire face à une vacance temporaire d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire.*

Le contrat est conclu pour une durée déterminée qui ne peut excéder un an. Il ne peut l'être que lorsque la communication requise à l'article 61 a été effectuée.

Sa durée peut être prolongée, dans la limite d'une durée totale de deux ans, lorsque, au terme de la durée fixée au deuxième alinéa du présent article, la procédure de recrutement pour pourvoir l'emploi par un fonctionnaire n'a pu aboutir ».

L'Éducation nationale recourt également assez largement à l'emploi d'agents contractuels sur des postes non pourvus à l'issue du mouvement. Les services académiques mènent une politique active pour pallier les difficultés de recrutement et de remplacement avant le début des cours. En septembre 2017, 21 000 agents contractuels ont ainsi été recrutés dans les établissements du second degré (17 000 à la rentrée et 4 000 dans les semaines suivantes).

Comme le montre le tableau ci-après, cette pratique concerne plus particulièrement certaines disciplines comme la technologie, la biotechnologie-santé-environnement, les enseignements artistiques et arts appliqués et l'économie-gestion, où les agents contractuels représentent au niveau national plus de 10 % des enseignants devant élèves.

Tableau n° 7 : parts des agents contractuels dans le total des enseignants devant élèves par discipline en 2017

| Discipline | Nombre d'ETP contractuels au 06/10/2017 | Part dans le recrutement total des agents contractuels | Nombre d'enseignants devant élèves | Part dans le total des enseignants devant élèves (y compris agents contractuels) |
|--|---|--|------------------------------------|--|
| <i>Mathématiques</i> | 1 877,39 | 9,00 % | 36 779,85 | 5,10 % |
| <i>Technologie</i> | 1 181,06 | 5,66 % | 9 344,58 | 12,64 % |
| <i>Sciences physiques et chimiques</i> | 1 128,42 | 5,41 % | 19 617,46 | 5,75 % |
| <i>Anglais</i> | 1 127,68 | 5,41 % | 30 059,95 | 3,75 % |
| <i>Espagnol</i> | 1 103,10 | 5,29 % | 14 555,44 | 7,58 % |
| <i>Lettre modernes</i> | 918,86 | 4,41 % | 33 029,71 | 2,78 % |
| <i>Histoire-géographie</i> | 818,68 | 3,92 % | 27 623,61 | 2,96 % |
| <i>Biotechnologie santé – environnement</i> | 709,46 | 3,40 % | 5 164,87 | 13,74 % |
| <i>Éducation (CE, CPE)</i> | 531,68 | 2,55 % | 11 823,92 | 4,50 % |
| <i>Eco – gestion option commerce et vente</i> | 494,87 | 2,37 % | 4 572,91 | 10,82 % |
| <i>Sciences de la vie et de la terre</i> | 493,43 | 2,37 % | 16 250,02 | 3,04 % |
| <i>Enseignements artistiques et arts appliqués</i> | 448,77 | 2,15 % | 2 861,79 | 15,68 % |

Source : Ministère de l'éducation nationale

Le recrutement peut se faire parmi les candidats ayant échoué au concours (au travers d'annonces faites *via* une plateforme académique par exemple) ou plus largement en s'adressant à Pôle emploi. Le partenariat avec ce dernier peut être plus ou moins formalisé. Par exemple, dans le département du Nord, Pôle emploi a mis à disposition un interlocuteur unique (existence d'une agence dédiée au recrutement des enseignants) et mène conjointement avec l'Éducation nationale diverses actions de recrutement sur le territoire. L'enjeu est de créer un « vivier » d'agents contractuels fidélisés, attachés au territoire et donc plus à même de remplir les postes vacants. Au bout de six ans, les agents contractuels bénéficient d'un CDI, qui leur garantit un emploi dans l'académie. Certains peuvent également bénéficier d'un accompagnement pour passer les concours de l'enseignement.

Ces pratiques traduisent des dysfonctionnements car les concours sont normalement calibrés pour fournir le nombre d'agents dont le service public a besoin, dans la limite des arbitrages budgétaires effectués. Mais lorsque, pour diverses raisons, les concours sont partiellement infructueux, ou il s'avère impossible de susciter la mobilité du fonctionnaire vers le lieu géographique où existe le besoin, le recrutement d'agents contractuels s'impose alors comme une solution palliative pour faire face à un besoin opérationnel. Il ne s'agit que d'une solution provisoire puisque les agents contractuels, en particulier en CDI, n'ont pas d'obligation de mobilité et contribuent donc à terme à rigidifier la gestion.

L'amélioration des processus d'affectation et de mobilité des fonctionnaires permettrait de réduire largement ce besoin⁷².

⁷² Voir les recommandations formulées dans Cour des comptes, *L'affectation et la mobilité des fonctionnaires de l'État - Pour une gestion plus active afin de mieux répondre aux besoins des usagers*, rapport public thématique, juillet 2019, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

B - Le recrutement dans les métiers pour lesquels les conditions d'exercice ou de rémunération statutaires sont peu attractives

Une des justifications du recours à des agents contractuels est l'insuffisance de fonctionnaires titulaires disponibles, non parce que le corps ou le cadre d'emplois n'existerait pas, mais parce que les conditions d'exercice, de rémunération ou de carrière sont peu attractives comparées à celles offertes par le secteur privé pour le métier concerné. On parle alors de « métiers en tension »⁷³.

La revalorisation des conditions de rémunération et de carrière des titulaires pour les métiers concernés, qui est une option, est rarement retenue par crainte d'enclencher un processus de généralisation des ajustements à tous les métiers de la fonction publique, y compris ceux qui ne sont pas en tension. Pour la FPE, l'administration se contente donc d'ajustements à la marge, par exemple, dans le cadre de la démarche « PPCR »⁷⁴.

Lors de son enquête, la Cour a rencontré des cas où la rémunération des titulaires prévue par les grilles indiciaires, même complétée de primes, était déconnectée des conditions du marché. C'est particulièrement le cas pour certains emplois médicaux à l'hôpital public, pour des spécialités demandées comme masseur-kinésithérapeute ou pour les infirmiers, malgré les revalorisations statutaires intervenues pour les filières soins (protocole dit « Bachelot ») et sociales (négociées dans le cadre de la démarche PPCR) de la FPH, les agents de catégorie B ayant alors été reclassés en catégorie A.

Même s'il ne suffit pas à résoudre l'ensemble des problèmes de recrutement à l'hôpital, le contrat, qui permet de recruter un agent plus rapidement et de proposer des rémunérations plus attractives, est particulièrement utilisé pour les métiers de la santé qui figurent dans la liste des 100 métiers en tension hors saisonniers publiée en 2018 par Pôle emploi⁷⁵.

⁷³ Cette situation touche désormais des directions jusqu'à présent peu concernées. Ainsi, en 2018, la DGFIP a recruté moins d'agents de catégorie B et C qu'envisagé, les candidatures aux concours ayant été très inférieures aux attentes aussi bien en volume qu'en qualité (Cf. Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2018 de la mission gestion des finances publiques et des ressources humaines).

⁷⁴ La démarche PPCR – « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » – a pour objectif de mieux reconnaître l'engagement des fonctionnaires civils et des militaires en revalorisant leurs grilles indiciaires et en améliorant leurs perspectives de carrière.

⁷⁵ Enquête Besoin en main d'œuvre (BMO) 2018 de Pôle emploi.

Tableau n° 8 : métiers en tension à l'hôpital en 2018

| Rang | Métier | Nombre de projets de recrutements difficiles |
|------|----------------------------------|--|
| 5 | Aides-soignants | 20 619 |
| 22 | Infirmiers | 7 916 |
| 60 | Médecins | 4 339 |
| 62 | Autres personnels paramédicaux | 4 164 |
| 71 | Agents des services hospitaliers | 3 462 |

Source : Enquête Besoin en main d'œuvre (BMO) 2018 de Pôle emploi

Le recrutement d'agents contractuels rémunérés dans des conditions meilleures que les titulaires apparaît donc comme une solution de plus en plus utilisée pour de nombreux métiers en tension, notamment ceux de la filière numérique⁷⁶.

Pour certains métiers, une actualisation des barèmes de rémunération des fonctionnaires titulaires plus fréquente et plus conforme à la réalité du marché de l'emploi, ainsi qu'une amélioration des conditions de gestion des personnels, seraient à même de réduire significativement ce type de besoin.

C - Le contournement de certaines rigidités de recrutement et de gestion des agents titulaires

Même s'il n'existe aucune définition formelle de la notion de concours, la pratique qui s'est imposée, fondée sur une série d'épreuves écrites et / ou orales et marquée d'un certain formalisme procédural, rend lent et compliqué le recrutement dans la plupart des corps ou cadres d'emplois des fonctionnaires. Il convient en effet de déterminer les postes offerts au concours, ce qui nécessite des arbitrages impliquant la gestion à long terme de la population du corps, d'organiser les épreuves, de faire délibérer des jurys, de gérer les éventuels recours et de prévoir une éventuelle durée de formation. Au terme de ce parcours qui peut durer

⁷⁶ Voir le chapitre II.III.C ci-après.

plusieurs années pour les corps de hauts fonctionnaires, rien ne garantit que l'agent recruté acceptera le poste qui lui est proposé, puisque son choix initial portait sur un corps ou cadre d'emplois, et non pas sur un poste précis. Dans la FPT et la FPH, rien ne garantit non plus que le candidat reçu trouvera un poste, puisque la réussite au concours sanctionne l'entrée dans un cadre d'emplois seulement⁷⁷.

Il existe aussi des métiers en tension pour lesquels le recours à des agents contractuels est fréquent en raison de la difficulté à réussir les concours : on peut citer les auxiliaires de puériculture détentrices d'un diplôme d'État. Ainsi, la commune de Meudon indique que le recours aux agents contractuels « *est principalement motivé par l'absence de candidat titulaire présentant des qualifications équivalentes lors du recrutement, ceci particulièrement dans les domaines pour lesquels la réglementation impose un taux d'encadrement et la détention d'un diplôme particulier (ex : animation, petite enfance)* ».

Le concours donnant accès à des corps ou cadres d'emplois est un processus de recrutement long et coûteux, qui privilégie l'égalité de traitement dans l'accès aux emplois publics et la gestion à long terme des corps, au détriment parfois de l'adaptation aux besoins immédiats des administrations et des usagers.

Des améliorations sont envisagées ou d'ores et déjà en cours de mise en œuvre. Le déploiement des concours nationaux à affectation locale, dont la place est confortée par la loi du 6 août 2019, pourrait fluidifier le recrutement des agents titulaires. En outre, l'article 89 de la loi de transformation de la fonction publique étend la possibilité de recrutement sur titre à l'ensemble des cadres d'emplois de la FPT. De manière générale, ce texte ouvre la possibilité d'une simplification des concours.

⁷⁷ Un rapport de l'inspection générale de l'administration évaluait, en 2012, la proportion des lauréats n'ayant pas trouvé de poste autour de 10 %. Le centre de gestion du Rhône et de la métropole de Lyon a, de son côté, rendu publics, fin 2017, les premiers résultats d'une étude sur les concours d'attaché territorial qu'il avait organisés de 2010 à 2016. Il pointe un taux de nomination moyen de 72 % des personnes inscrites sur liste d'aptitude et de 7,5 % de « reçus-collés » (c'est-à-dire de lauréats qui n'ont pas été nommés fonctionnaires stagiaires avant l'expiration de la validité de la liste d'aptitude). Les 20 % restants sont simplement des personnes qui ne se réinscrivent pas sur la liste d'aptitude au terme de chaque année. À noter que 49 % à 56 % des lauréats inscrits sur la liste d'aptitude trouvent un poste dès la première année.

Par ailleurs, certains employeurs ont revu leurs procédures : les concours d'accès aux instituts régionaux d'administration se déroulent désormais sur sept mois, contre neuf précédemment. Le ministère des Armées, à titre expérimental, permet aux candidats au concours de techniciens supérieurs d'études et de fabrication de troisième classe d'inclure dans leur dossier d'admissibilité, une présentation au format audio ou vidéo. Le ministère de l'Intérieur, pour le recrutement des ingénieurs des systèmes d'information et de communication, a mis en place des « concours flash » qui permettent le déroulement d'une admissibilité sur dossier et des entretiens en trois mois et demi entre la clôture des inscriptions et la prise de poste.

Néanmoins, le recrutement d'agents contractuels peut continuer d'apparaître à certains employeurs beaucoup moins coûteux, plus rapide et garantissant mieux l'adaptation de la personne recrutée au poste offert⁷⁸.

Le recours à des agents contractuels peut aussi s'expliquer par le choix de l'administration de ne pas organiser de concours quand un trop petit nombre d'agents est concerné.

Tout en continuant à s'ouvrir aux agents contractuels, il est souhaitable que les employeurs publics facilitent le recrutement des agents titulaires en privilégiant, chaque fois que possible, les formes les plus souples du recrutement sur concours, comme le recrutement sur titre, notamment pour les détenteurs d'un diplôme d'État⁷⁹, d'une certification professionnelle homologuée ou en valorisant davantage les acquis de l'expérience professionnelle. Cette option, complémentaire de celle du concours traditionnel, permettrait ainsi à des agents déjà en poste ou à des salariés ayant occupé des fonctions similaires d'accéder plus aisément à la titularisation⁸⁰. Cette recommandation est à différencier selon les filières, l'Éducation nationale, par exemple, étant moins concernée.

⁷⁸ Selon la thèse de M. Romain Pierronnet *Les universités gèrent-elles leurs personnels ?* (prix de thèse 2019 de la Cour des comptes), « *Les politiques de réduction de la dépense publique peuvent conduire les universités à privilégier le recours à des emplois contractuels (...), dès lors que leurs perspectives et leur visibilité budgétaire à moyen et long terme sont obscurcies. En complément de cet argument budgétaire, le recours aux agents contractuels peut être analysé comme un moyen de contourner les concours et de développer un recrutement fondé sur des compétences déterminées localement par l'établissement recruteur* ».

⁷⁹ Dans la FPH, par exemple, le recrutement des agents titulaires exerçant des professions réglementées se fait déjà par des concours sur titre.

⁸⁰ Au ministère de la justice, le recrutement par concours sur titres est déjà effectif pour le corps des éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse dans la limite de 50 % des postes offerts au concours externe.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

L'augmentation du nombre des agents contractuels au sein des trois versants de la fonction publique est une tendance marquante de la période récente. Elle reflète cependant des situations variées et il convient en particulier de dissocier nettement les agents contractuels recrutés pour une courte durée, notamment destinés aux remplacements ou aux besoins saisonniers, qui forment une partie significative des effectifs concernés, et les agents contractuels à durée indéterminée, dont l'effectif tend à se développer.

Même si la lutte contre l'absentéisme et un assouplissement des modalités d'affectation des agents titulaires sont souhaitables pour diminuer les besoins de remplacement, le recours à des agents contractuels apparaît dans certains cas comme une solution adéquate pour traiter les besoins de courte durée et s'adjoindre des compétences rares ne justifiant pas la création de corps ou de cadres d'emplois d'agents titulaires.

Dans d'autres cas, l'utilisation d'agents contractuels traduit des dysfonctionnements en partie évitables dans la gestion des agents titulaires. Les gestionnaires publics ne savent pas toujours affecter en temps utile les fonctionnaires à l'endroit où ils sont nécessaires, ni adapter les rémunérations et les conditions de travail des métiers en tension, ou encore recruter avec efficacité des fonctionnaires titulaires.

Pour y remédier, la Cour formule la recommandation suivante :

- 1. Adapter les conditions de recrutement des agents publics, en élargissant à la plupart des filières la possibilité de recruter sur titre les détenteurs d'un diplôme d'État, d'une certification professionnelle homologuée ou d'une reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle (Secrétaires généraux et responsables RH).*
-

Chapitre II

Des modalités de gestion qui rigidifient le régime des agents contractuels

Alors que le recours aux agents contractuels est réputé apporter davantage de souplesse de gestion, y compris budgétaire⁸¹, aux employeurs publics, dans certains cas ces derniers tendent à appliquer à ces agents des règles peu différentes de celles appliquées aux fonctionnaires titulaires.

Dans certains cas l'administration y est poussée par le juge administratif. Le droit encadre en effet assez strictement la gestion des agents contractuels : si l'article 3 du titre I du statut général de la fonction publique pose le principe du caractère dérogatoire le recours aux agents contractuels, son article 32 les soumet à la plupart des droits et obligations de fonctionnaires.

Dans d'autres cas, il peut s'agir d'une gestion des ressources humaines peu innovante. Le recours aux agents contractuels reste en effet considéré par les employeurs publics comme dérogatoire. Ils n'ont, par conséquent, que rarement élaboré de doctrine de gestion pour ce type d'agents, malgré l'augmentation de leur nombre, et utilisent par habitude les outils de gestion disponibles pour les fonctionnaires titulaires.

La tendance au rapprochement des pratiques s'observe ainsi pour plusieurs des grands thèmes de la gestion des ressources humaines de la fonction publique : le recrutement (I), la rémunération (II) et la carrière (III), qui débouche parfois sur une titularisation (IV)⁸².

⁸¹ L'évolution de la masse salariale des agents titulaires étant soumise à l'automatisme engendré par le glissement vieillesse technicité, son pilotage est plus rigide que celui des agents contractuels, dont les évolutions salariales ne relèvent d'aucun mécanisme automatique. En outre, pour la part des agents contractuels en CDD, les employeurs publics peuvent également piloter leur masse salariale *via* le volume des contrats.

⁸² Elle existe également pour la formation. Voir en annexe n° 4.

I - Le recrutement des agents contractuels, en principe non soumis au concours, s'effectue dans un cadre de plus en plus contraint

Si le recrutement des agents contractuels a vocation à une certaine flexibilité, on constate qu'il est souvent organisé selon des modalités qui se rapprochent de celles utilisées pour les fonctionnaires. Les opérations de recrutement font par ailleurs l'objet de remarques fréquentes de la part du contrôle de légalité et des chambres régionales et territoriales des comptes.

A - Des schémas de recrutement variés mais qui tendent à suivre les principes des concours de la fonction publique

Le recrutement sur concours, bien que n'étant pas une obligation⁸³, demeure la voie normale d'accès au statut d'agent titulaire. Il est rarement utilisé pour les agents contractuels car son formalisme et sa longueur ne sont pas compatibles avec le motif qui le plus souvent justifie le recours au contrat : la nécessité de pourvoir rapidement un emploi.

Autrement dit, les agents contractuels peuvent être recrutés au « fil de l'eau » en fonction des besoins des services, alors que le concours organise un accès général à des corps ou des cadres d'emplois de la fonction publique⁸⁴.

En substitution du concours, les employeurs publics ont mis en place des procédures *ad hoc* formalisées dans des guides. Au-delà de variations locales, les procédures de recrutement des agents contractuels sur emplois permanents intègrent en général deux étapes clés : la publicité la plus large de l'offre d'emploi et l'évaluation des candidats au moyen d'un ou plusieurs entretiens⁸⁵ par un comité de sélection ou un jury de recrutement⁸⁶.

⁸³ Cf. Conseil constitutionnel, décision n° 84-178 DC du 30 août 1984.

⁸⁴ Il existe cependant des exceptions : le recrutement des enseignants-chercheurs ou encore le dispositif de mise en stage des agents de catégorie C.

⁸⁵ Le nombre d'entretiens croît, comme dans le secteur privé, avec l'importance du poste à pourvoir.

⁸⁶ Quand plusieurs entretiens se succèdent le format du comité ou du jury change.

En pratique, la procédure s'avère parfois longue : plusieurs mois peuvent séparer la publication de l'offre d'emploi et la tenue des entretiens de recrutement⁸⁷ ; une pré-sélection des candidatures n'étant pas toujours réalisée, un grand nombre de candidats sont passés en revue, lors des entretiens de recrutement.

Si les guides sont en général vagues sur les critères à retenir pour identifier le candidat idoine ou encore sur les principes d'organisation d'un entretien de recrutement efficace, ils accordent une place importante aux questions de discrimination⁸⁸ et d'égalité de traitement, notamment au sein de l'État, de nombreux ministères tentant d'obtenir le label « diversité » et / ou « égalité professionnelle ».

D'une manière générale, l'attention des recruteurs est appelée sur leur nécessaire impartialité, ce qui peut conduire à écarter de la procédure de recrutement un expert du domaine, en cas de liens d'intérêts avec l'un des candidats⁸⁹.

Les procédures innovantes ou s'écartant de ce schéma sont rares. Parmi les universités qui peuvent, depuis dix ans, recruter « librement » des agents contractuels pour des postes d'enseignants et de non enseignants de catégorie A⁹⁰, si certaines ont mis en place des expériences assimilables à des *tenure tracks*⁹¹ dans une logique managériale, d'autres ont dupliqué des règles de fonctionnement des comités de sélection applicables aux enseignants-chercheurs relevant du régime de la fonction publique⁹².

⁸⁷ À décharge de l'administration, la justice administrative contraint à des délais incompressibles. Cf. Cour administrative d'appel de Marseille, 9 mars 2004, n° 00MA01956 : un délai minimal de trois à quatre mois entre la publication de la vacance de poste et le recrutement apparaît comme un délai raisonnable à respecter.

⁸⁸ Malgré les précautions, il reste difficile d'éliminer les discriminations, notamment indirectes. Cf. rapport remis au Premier ministre *Les discriminations dans l'accès à l'emploi public*, dit « rapport L'Horty » (juin 2016).

⁸⁹ Cf. Conseil d'État, 12 juin 2019, n° 409394.

⁹⁰ L'article L. 712-9 du code de l'éducation prévoit cependant que le contrat d'établissement fixe une limitation en pourcentage de masse salariale quant à la part maximale d'agents contractuels qui peuvent être rémunérés par l'établissement.

⁹¹ La procédure de *tenure track* (que l'on peut traduire par « titularisation conditionnelle ») est un système de recrutement en vigueur, notamment dans les universités américaines, qui permet à un *assistant professor* de signer un contrat de six ans maximum, au cours duquel il pourra faire ses preuves auprès de son employeur dans le but d'obtenir sa *tenure* (titularisation).

⁹² Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, *État des lieux des contractuels recrutés en application de l'article L. 954-3 du code de l'éducation*, juin 2016.

Rares sont les employeurs utilisant les méthodes de *sourcing* (c'est-à-dire de recherche active de personnes ayant le profil souhaité pour un poste, sans qu'elles aient nécessairement fait acte de candidature) ou activant des réseaux professionnels pour leur recrutement.

À l'inverse, les procédures de recrutement d'agents contractuels assez voisines de celles des concours sont répandues. Ainsi, les adjoints de sécurité de la police nationale sont recrutés après une sélection sur entretien, des tests psychologiques et des épreuves sportives⁹³.

Paradoxalement, cette évolution intervient dans un contexte d'allègement (cas du concours de recrutement des ingénieurs des systèmes d'information et de communication⁹⁴), voire de disparition, des concours pour les agents titulaires, notamment ceux donnant accès à la catégorie C de la fonction publique⁹⁵, la plus nombreuse. Il convient également de mentionner le développement des recrutements de fonctionnaires sur titre dans la FPH mais aussi dans la FPT, en ce qui concerne les filières sociale, médico-sociale et médicotechnique⁹⁶.

De manière plus générale, certains employeurs publics s'interrogent sur la pertinence du concours pour le recrutement de leurs agents. Selon une étude conduite dans le secteur public local⁹⁷, les employeurs publics locaux estiment que, si le concours reste nécessaire (pour 77,5 % des personnes interrogées), il ne répond pas aux besoins des collectivités locales et ne permet pas la diversité des profils, ni même la parité. Par ailleurs, le concours divise les personnes interrogées sur la question de savoir s'il permet d'identifier les compétences (60 % plutôt oui, 40 % pas du tout) ou s'il permet la sélection des meilleurs éléments (50 % plutôt oui, 50 % pas du tout).

⁹³ Cf. article R. 411-8-1 du code de la sécurité intérieure. Cette procédure peut s'expliquer par le caractère régalién des fonctions en cause.

⁹⁴ Le concours repose sur une sélection des candidats sur dossier puis un oral d'admission.

⁹⁵ Voir par exemple, les décrets n° 2006-1690, 2006-1691 et 2006-1693 du 22 décembre 2006 portant statut particulier des cadres d'emplois des adjoints administratifs territoriaux, des adjoints techniques territoriaux et des adjoints territoriaux d'animation autorisent le recrutement sans concours.

⁹⁶ L'article 89 de la loi de transformation de la fonction publique étend potentiellement le recrutement sur titre à l'ensemble des cadres d'emplois de la FPT. De manière générale, l'article ouvre la possibilité d'une simplification des concours.

⁹⁷ Cf. le rapport de l'association des directeurs des ressources humaines des grandes collectivités territoriales (juillet 2018) Le recrutement dans les collectivités territoriales.

En outre, le système des concours n'offre pas la garantie d'un dispositif optimisé, comme l'illustrent deux rapports récents de la chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur⁹⁸ : le taux d'absentéisme des inscrits aux concours varie de 20 % à 55 % selon les concours⁹⁹, alors que leur organisation génère des coûts fixes¹⁰⁰ ; le phénomène des « reçus-collés »¹⁰¹ est parfois important pour certains concours de la FPT¹⁰².

Au total, seuls les recrutements destinés à pourvoir aux besoins non permanents s'écartent sensiblement des procédures en vigueur pour les agents titulaires : les employeurs publics se tournent alors vers les viviers de candidats qu'ils ont créés ou vers des structures telles que Pôle emploi pour être alimentés rapidement en candidats. Le recrutement est décidé par le service demandeur avec l'accord « administratif » de la direction générale. Cette procédure offre le plein bénéfice du recours aux agents contractuels.

Enfin, aucune tendance ne se dégage parmi les grands voisins européens de la France (cf. encadré ci-après). Si l'Espagne et surtout l'Italie utilisent le concours (pour cette dernière à des fins d'égalité de traitement), l'Allemagne tend à des pratiques similaires à celles de la France, alors que les employeurs publics britanniques empruntent largement aux processus de recrutement du secteur privé.

⁹⁸ Cf. chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur, *Centre de gestion de la fonction publique territoriale du Var, exercices 2011 et suivants* et *Centre de gestion de la fonction publique territoriale des Hautes-Alpes, exercices 2011 et suivants*, rapports d'observations définitives, 2019, disponibles sur www.ccomptes.fr.

⁹⁹ Des réflexions sont engagées au plan interministériel pour trouver les modalités, tel le droit de timbre, permettant d'y remédier. Le développement du concours sur titre pourrait contribuer à faire baisser l'absentéisme au concours.

¹⁰⁰ Notamment les locaux qui sont retenus en fonction du nombre d'inscrits.

¹⁰¹ Un « reçu-collé » est un lauréat qui n'a pas été nommé fonctionnaire stagiaire avant l'expiration de la validité de la liste d'aptitude.

¹⁰² Dans le Var, en 2017, 50 % des lauréats du concours 2013 de policier municipal n'avaient pas trouvé d'emploi, de même qu'un tiers des ATSEM.

Des modalités de recrutement des agents contractuels variées chez nos grands voisins européens

En **Allemagne**, les agents contractuels, qui représentent 60 % des emplois publics, sont recrutés sur dossier. En fonction du nombre de postes ouverts, des centres ou des comités de sélection sont activés dans chaque administration. En cas de recrutements de masse, des épreuves de présélection des candidats aux emplois contractuels peuvent être organisées.

En **Espagne**, où les agents contractuels occupent 47 % des emplois publics, le recrutement à durée indéterminée des agents contractuels repose sur un système de concours ou de comité de sélection. Le recrutement des agents contractuels à durée déterminée (qui représentent 20 % du total des agents contractuels) se fait sur dossier.

En **Italie**, où les agents contractuels représentent 85 % des agents publics, les recrutements sur contrat se font majoritairement par concours, considérés comme une procédure garantissant l'égalité de l'accès aux emplois publics.

Au **Royaume-Uni**, où les agents contractuels occupent 92 % des emplois publics, leur recrutement s'effectue majoritairement sur dossier, éventuellement par comité de sélection. Des examens sont cependant organisés pour certains recrutements de masse.

B - Des procédures qu'il est difficile de respecter parfaitement

Si tous les employeurs publics disent leur volonté de respecter le droit en matière de recrutement, certains admettent que, lorsqu'il s'agit des renouvellements de contrats, ils peuvent faire prévaloir les impératifs de service et la sécurisation des situations individuelles sur la lettre des textes qui imposent de recruter en priorité un agent titulaire.

Les travaux réalisés par les juridictions financières, en particulier ceux des chambres régionales et territoriales des comptes, montrent des pratiques contestables¹⁰³, celles-ci pouvant varier en fonction du contrôle de légalité¹⁰⁴, plus ou moins strict, qu'exercent les préfetures sur les collectivités locales¹⁰⁵.

Bilan du contrôle de légalité en Seine-et-Marne¹⁰⁶

En 2018, la préfeture de la Seine-et-Marne a établi un bilan de son contrôle de légalité. En matière de contrôle des actes de la FPT, ses commentaires portent exclusivement sur le recrutement des agents contractuels.

En particulier, elle relève : tout d'abord que les décisions de recrutement omettent souvent de mentionner la base légale justifiant le recours à un agent contractuel ; ensuite, que l'avis du centre de gestion départemental de la FPT, lorsqu'il est requis, n'est pas toujours visé dans la décision de recrutement, certaines collectivités prenant parfois leur décision avant même que cet avis soit rendu ; enfin, que les contrats de recrutement ne mentionnent pas systématiquement le cadre d'emploi et la grille indiciaire auxquels est rattaché l'emploi contractuel, ainsi que les primes attribuées à l'agent.

Les constats relevés par les chambres régionales et territoriales des comptes¹⁰⁷ font état d'irrégularités variées. Si l'une d'elles souligne le caractère régulier du recrutement dans plusieurs contrôles réalisés, une autre constate que, dans l'ensemble, les recrutements d'agents contractuels sur emplois permanents vont à l'encontre de la règle donnant priorité aux fonctionnaires sur ces emplois.

Certains contrôles peuvent mettre au jour une fréquence élevée d'irrégularités. Ainsi, la chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a établi, dans le cadre d'une enquête relative à la période 2011-2016, que la commune de Grenoble, sur un total de 70 dossiers d'agents

¹⁰³ Dont une partie peut traduire une professionnalisation insuffisante des services en charge de la gestion des ressources humaines.

¹⁰⁴ Cf. Cour des comptes, « Le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire : une place à trouver dans la nouvelle organisation de l'État », in *Rapport public annuel 2016*, Tome I, février 2016, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

¹⁰⁵ Celui-ci varie en fonction des priorités assignées au contrôle de légalité par le niveau ministériel.

¹⁰⁶ Circulaire de la préfeture de la Seine-et-Marne du 16 avril 2018 établissant le bilan du contrôle de légalité et de l'activité de conseils des services de la préfeture.

¹⁰⁷ Sept d'entre elles ont réalisé une synthèse de leurs observations formulées sur les agents contractuels dans le cadre de leurs contrôles organiques récents pour les besoins de l'enquête.

contractuels examinés, avait, dans 25 cas, privilégié des candidatures d'agents contractuels en méconnaissance des dispositions légales¹⁰⁸. Dans un contrôle portant sur la commune de Saint-Denis de La Réunion¹⁰⁹, la chambre régionale des comptes a établi que les recrutements sont organisés en dehors du cadre légal selon des pratiques contestables, qui ont conduit à ce que les agents titulaires représentent moins de 4 % des recrutements¹¹⁰. Dans le cadre du contrôle de la ville de Marseille¹¹¹, les désordres constatés par la chambre régionale des comptes sont tels, qu'ils ont conduits cette dernière à recommander de procéder à un audit, par un organisme indépendant, du processus de recrutement d'agents contractuels sur emploi permanent et à mettre sous contrôle interne le processus de recrutement¹¹².

Le cas de la Ville de Paris¹¹³

La chambre régionale des comptes Île-de-France a notamment relevé, sur un échantillon de 71 dossiers représentant 20 % des cadres non-titulaires, que la Ville a fréquemment pu s'affranchir, le cas échéant de façon cumulative, des règles qui régissent la publication des vacances de postes (quatre cas), le délai de retour des candidatures (24 cas), ou encore la fixation de la rémunération (23 cas).

Le contournement des règles est tout particulièrement illustré par la méthode, relevée dans neuf cas, consistant à recruter des agents non titulaires à titre transitoire en invoquant un « accroissement d'activité », mais avec comme seul but de faire courir les procédures de recrutement. Les agents ainsi recrutés temporairement le sont définitivement quelques mois plus tard, alors que les candidatures solides d'agents titulaires ne font pourtant pas défaut.

¹⁰⁸ Chambre régionale des comptes Auvergne Rhône-Alpes, *Commune de Grenoble, 2011-2016*, rapport d'observations définitives, 2018.

¹⁰⁹ Chambre régionale des comptes La Réunion et Mayotte, *Commune de Saint-Denis de La Réunion, 2013-2019*, rapport d'observations définitives, 2019.

¹¹⁰ Ce que la collectivité justifie par le coût de la majoration et de l'indexation de traitement des fonctionnaires, ce qui rend leur coût très supérieur à celui des agents contractuels. La commune de Saint-Louis de La Réunion fait état des mêmes éléments pour expliquer la présence importante d'agents contractuels dans ses effectifs.

¹¹¹ Chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur, *Commune de Marseille – Gestion des dépenses de personnel, 2012 et suivants*, rapport d'observations définitives, 2019.

¹¹² Ce que la ville s'est engagée à faire.

¹¹³ Chambre régionale des comptes Île-de-France, *Ville de Paris – Les agents non titulaires, 2010 et suivants*, rapport d'observations définitives, 2017.

Enfin, les pratiques détectées peuvent persister, les juridictions financières relevant le peu d'allant des collectivités concernées à procéder aux corrections nécessaires¹¹⁴, qu'il s'agisse d'une mauvaise définition de l'emploi, d'une qualification erronée de besoins saisonniers ou temporaires, de l'absence de publicité de la vacance de poste ou de recherche de candidat fonctionnaire.

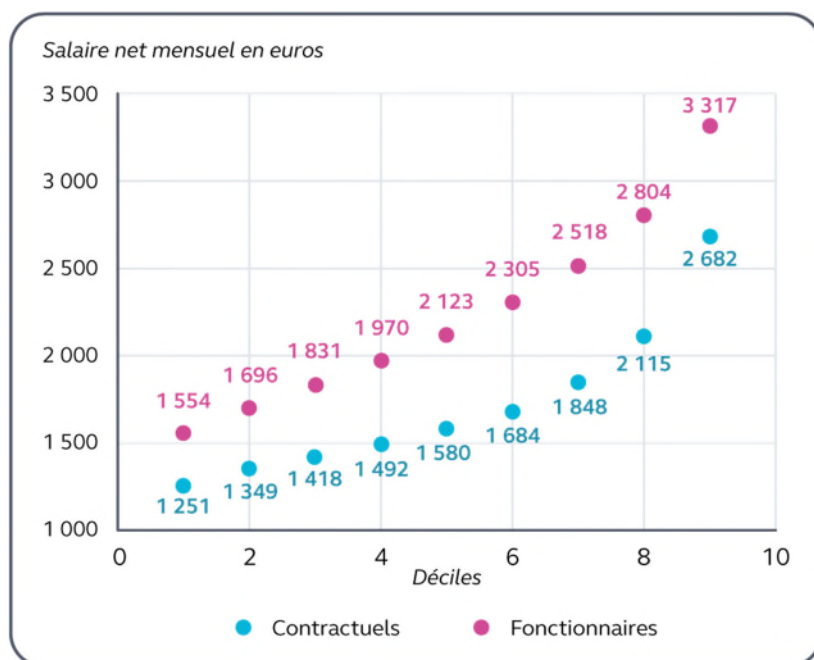
Au vu de ce bilan, il conviendrait de s'interroger sur la pertinence de certains contrôles. S'il est naturellement nécessaire de censurer *a posteriori* les atteintes au droit, le contrôle de légalité exercé *a priori* par les préfectures en matière de recrutements d'agents contractuels paraît largement formel. Il pourrait être allégé à condition que les employeurs publics se dotent, quand ils n'en disposent pas déjà, de systèmes d'assurance qualité leur permettant de lutter contre les mauvaises pratiques.

II - La rémunération : des situations différenciées selon les métiers, reflétant la situation du marché de l'emploi

Globalement, les salaires nets moyen et médian des agents contractuels sont inférieurs à ceux des agents titulaires (cf. graphique ci-après). Les écarts reposent pour partie sur des différences objectives entre agents contractuels et fonctionnaires et pour partie sur la politique salariale des employeurs publics, la pondération entre ces deux éléments n'étant pas connue de l'administration et de la Cour.

¹¹⁴ Dans sa synthèse relative au suivi des recommandations, la chambre régionale des comptes Île-de-France relève qu'« en matière de ressources humaines, [...] 38 % des recommandations n'ont pas été mises en œuvre ou l'ont été de manière incomplète, notamment celles relatives au recrutement des agents contractuels ».

Graphique n° 11 : distribution des salaires nets mensuels (en ETP) des agents titulaires et agents contractuels en 2017 (en €)



Source : Cour des comptes d'après données de la DGAFP. La définition des agents contractuels est celle retenue dans les publications statistiques de la DGAFP et exclut donc les contrats aidés.

Les effets de structure peuvent être résumés comme suit :

- les agents contractuels occupent plus souvent des emplois peu qualifiés ;
- ils sont plus jeunes que les fonctionnaires ;
- ils occupent plus fréquemment des emplois à temps partiel.

La distribution des salaires fait également ressortir la présence des agents contractuels de haut niveau, essentiellement dans la FPE¹¹⁵.

Si les contrôles effectués, notamment par les chambres régionales et territoriales des comptes, relèvent fréquemment des irrégularités dans la rémunération des agents contractuels, s'agissant de leur niveau, il convient de distinguer entre, d'une part, une minorité d'agents contractuels recrutés sur des métiers en tension et, d'autre part, une large majorité cantonnée sur des emplois et des rémunérations modestes.

¹¹⁵ Le 9^{ème} décile de salaire des agents contractuels de la FPE se situe à 3 179 €, contre 2 358 € pour la FPT et 2 054 € pour la FPH.

A - Les travaux des juridictions financières relèvent des anomalies au bénéfice des agents contractuels

Si les employeurs publics sont tenus, pour le traitement indiciaire et le régime indemnitaire des agents titulaires, par des textes de niveau au moins réglementaire, ils sont en revanche assez libres s'agissant de la composition de la rémunération de leurs agents contractuels. En pratique, les ministères privilégient une rémunération fixée sur un indice, à l'exclusion de toute prime, alors que les collectivités territoriales et les hôpitaux intègrent fréquemment tout ou partie des primes dont bénéficient les titulaires.

Pendant la fixation du montant de la rémunération fait l'objet d'un encadrement de la part du juge administratif. Le niveau de la rémunération des agents contractuels doit en effet *a minima* être justifié en fonction des critères énoncés, en termes identiques, par les trois décrets formant le « statut » des agents contractuels¹¹⁶ : fonctions occupées, qualification détenue, expérience professionnelle.

La jurisprudence a imposé que la rémunération accordée à un agent contractuel soit principalement fixée en référence à ce que devrait normalement percevoir un fonctionnaire exerçant les mêmes fonctions¹¹⁷, les deux autres critères pouvant être utilisés pour opérer des ajustements individuels pour tenir compte du profil des agents recrutés. Lorsqu'il est saisi, le juge s'en tient cependant à un contrôle de l'absence d'erreur manifeste d'appréciation¹¹⁸, ce qui laisse des marges d'appréciation aux employeurs publics. En sens inverse, la responsabilité de l'employeur peut être engagée par l'agent contractuel si celui-ci a vu sa rémunération maintenue à un niveau peu élevé manifestement inadapté aux fonctions occupées et à la qualification acquise pour les exercer¹¹⁹.

¹¹⁶ Décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels de l'État pris pour l'application de l'article 7 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État ; décret n° 88-145 du 15 février 1988 pris pour l'application de l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale ; décret n° 91-155 du 6 février 1991 relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels des établissements mentionnés à l'article 2 de la loi n° 6-33 du 9 janvier 1986 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière.

¹¹⁷ Cf. Conseil d'État, 28 juillet 1995, Préfet du Val d'Oise, n° 168605.

¹¹⁸ Cf. Conseil d'État, 30 décembre 2013, n° 348057.

¹¹⁹ Cour administrative d'appel de Marseille, 9 avril 2013, n° 11MA00840.

Si les employeurs publics interrogés dans l'enquête sont soucieux à la fois de la contrainte budgétaire et de ne pas dévaloriser la condition statutaire¹²⁰, ils se disent parfois contraints de concéder des salaires très élevés dans le seul but de pouvoir assurer leur mission de service public. Ainsi l'un d'entre eux verse à un médecin de prévention un traitement indiciaire supérieur de 858 points (soit 4 020 € bruts mensuels) à ce que percevait un médecin titulaire possédant la même ancienneté.

Ce type de situation, en principe contraire au droit, fait l'objet d'une tolérance du juge financier. La Cour de discipline budgétaire et financière a ainsi pu juger irrégulier le versement à des agents contractuels de rémunération en dépassement des textes, sans sanctionner l'employeur, car il s'agissait d'assurer la continuité du service public d'un hôpital public très peu attractif¹²¹.

Les chambres régionales et territoriales des comptes, dans le cadre de leur contrôle, constatent fréquemment des rémunérations versées aux agents contractuels supérieures à celles qu'aurait pu percevoir un agent titulaire placé dans la même situation, cependant souvent pour des montants contenus. Ces écarts favorables aux agents contractuels concernent le plus souvent de jeunes agents contractuels occupant un emploi de catégorie A dont le niveau de rémunération perçue correspond à celui d'un agent titulaire expérimenté. Exceptionnellement, sont constatés des dépassements importants. Ainsi, le directeur général des services contractuel d'une grande collectivité a pu, entre novembre 2011 et avril 2015, bénéficier d'une rémunération mensuelle brute de 15 534,62 € dont le surplus jugé irrégulier s'élevait à 3 639,60 € bruts par mois.

B - Les agents contractuels, en particulier peu qualifiés, sont rémunérés dans des conditions souvent moins favorables que les fonctionnaires

Sur les postes répondant à leurs besoins temporaires (occasionnels ou saisonniers), les employeurs publics interrogés dans le cadre de la présente enquête indiquent, sauf cas particulier, proposer des salaires équivalant au 1^{er} échelon du grade d'un agent de catégorie C, soit un peu moins de 1 250 € nets pour un emploi à temps complet. Cette pratique s'explique largement par le fait que les emplois en cause relèvent de ce niveau de qualification et que les agents contractuels, souvent jeunes, ne peuvent se prévaloir d'une expérience acquise notable.

¹²⁰ Étant le plus souvent eux-mêmes des agents titulaires.

¹²¹ Cf. Cour de discipline budgétaire et financière, 16 novembre 2016, centre hospitalier de Givors, n° 211-739.

Lorsqu'il s'agit de remplacement, le salaire proposé correspond également au 1^{er} échelon du grade de l'agent absent. Dès lors, si l'agent absent est un attaché territorial rémunéré au 12^{ème} échelon de son grade, son remplaçant percevra une rémunération correspondant au 1^{er} échelon du grade d'attaché territorial, indépendamment de son âge et de son expérience professionnelle. Très souvent la justification est d'ordre budgétaire : il s'agit pour l'employeur de limiter le coût du remplacement de l'agent absent¹²².

Cette politique salariale s'étend également à des postes sur lesquels il n'y a pas de difficulté particulière à recruter. Les employeurs publics proposent fréquemment cette rémunération « au 1^{er} échelon » aux agents contractuels les plus jeunes, y compris quand ils occupent des emplois de catégorie B ou A. Dans cette hypothèse, outre la contrainte budgétaire, il peut s'agir de ne pas rendre trop attractive la condition d'agent contractuel¹²³.

Cette pratique n'est pas uniforme. En particulier, les employeurs publics peu attractifs ne peuvent y recourir, sauf à risquer de ne pas pourvoir les postes vacants. Or, pour certains services publics, l'accueil de la petite enfance par exemple, l'absence de certains personnels peut conduire à la fermeture du service.

Au-delà du salaire proposé au recrutement, les employeurs publics indiquent, en grande majorité, construire la rémunération des agents contractuels en référence à des grilles indiciaires et de manière qu'elle soit, en rémunération nette, inférieure (dans des proportions néanmoins assez réduites) à celle des agents titulaires, parfois avec l'objectif explicite d'inciter les agents concernés à passer des concours. Ces considérations ne valent pas pour les agents contractuels de haut niveau, certes peu nombreux, pour lesquels les employeurs publics doivent tenir compte des salaires de marché, y compris lorsque ceux-ci sont en décalage sensible avec leurs barèmes de rémunération¹²⁴.

¹²² Même s'il est possible de s'assurer pour ce type de situation, le remplacement revient à supporter deux salaires pour un même emploi : celui de l'agent absent et celui du remplaçant.

¹²³ La communauté d'agglomération de Paris-Saclay reconnaît qu'une telle position n'est pas toujours « tenable ». Ainsi, elle a recruté 17 agents contractuels sur la base d'un traitement indiciaire égal ou supérieur à celui du 5^{ème} échelon du grade d'attaché territorial pour tenir compte du niveau d'emploi, du niveau d'expérience et/ou d'expertise des candidats, et de la pénurie des candidats dans une majorité de cas.

¹²⁴ Voir chapitre II.III.C ci-après.

Au regard de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), il conviendrait de s'assurer que les pratiques assumées de moindre rémunération mentionnées *supra* ne soient pas jugées discriminatoires. En effet, dans une décision récente¹²⁵, la CJUE a fait valoir que le statut de la fonction publique ne saurait justifier, en soi, des différences de traitement entre agents contractuels de droit public et fonctionnaires et a réalisé un contrôle approfondi quant aux justifications possibles d'un écart salarial entre un agent titulaire et un agent contractuel¹²⁶.

C - Pour les métiers en tension, les employeurs doivent tenir compte d'un environnement concurrentiel

La situation est différente pour les métiers en tension car le rapport de force entre employeurs publics et agents contractuels s'inverse quand les agents contractuels bénéficient également d'opportunités sur le marché de l'emploi du secteur privé.

Pour ces agents, la négociation du salaire est la règle. Les employeurs publics interrogés dans le cadre de la présente enquête soulignent cependant que dans un contexte financier souvent tendu, ils sont sensibles au risque d'inflation salariale que peut entraîner l'acceptation des demandes des profils aux compétences recherchées. En outre, ils se disent vigilants quant au risque que des rémunérations par trop atypiques puissent « casser le collectif de travail »¹²⁷.

Même face à un besoin aigu de compétences, il s'agit pour eux d'éviter une dérive de leur masse salariale et de prévenir des situations vécues potentiellement par les autres agents comme une inégalité de traitement, source de tension. Ce point de vue n'est pas uniforme. À titre d'exemple, le Centre hospitalier intercommunal de Créteil a fait le choix de verser à ses manipulateurs en électroradiologie médicale exerçant en radiothérapie contractuels des salaires sensiblement supérieurs à ceux de leurs collègues titulaires. Pour les métiers en tension, le département du Val-d'Oise accorde une surprime de rémunération compensant le caractère temporaire du contrat, pour tenir compte du fait qu'il peine à attirer les agents contractuels les plus investis.

¹²⁵ Cf. Cour de justice de l'Union européenne, 20 juin 2019, n° C-72/18, Daniel Ustariz Aróstegui c/ Departamento de Educación del Gobierno de Navarra.

¹²⁶ Au cas d'espèce, un agent contractuel espagnol s'était vu refuser un complément de rémunération au seul motif de son absence de statut de fonctionnaire.

¹²⁷ Expression souvent employée par les employeurs publics territoriaux.

Souvent, les employeurs essaient de jouer sur d'autres éléments que le salaire pour attirer et conserver les profils : localisation, « marque employeur », perspectives de carrière, sens donné aux fonctions exercées, projet de territoire, etc.

Dans le secteur public local, selon une étude menée pour le compte de l'association des directeurs des ressources humaines des grandes collectivités territoriales, 15 % des collectivités interrogées déclaraient utiliser souvent le levier de la rémunération pour attirer des candidats sur des postes en tension, 35 % disaient le faire parfois¹²⁸.

On observe qu'en certaines circonstances, les établissements ou les ministères dérogent aux barèmes qu'ils ont eux-mêmes arrêtés pour des postes jugés à forts enjeux et nécessitant des compétences spécifiques. Ainsi, si la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) reconnaît s'être écartée de sa politique de rémunération pour tenir compte des salaires pratiqués sur le marché de l'emploi, elle précise cependant que son référentiel de rémunération établi en 2013, en cours de réévaluation, s'est éloigné des prix du marché et ne prévoit pas les compétences nouvelles (experts du *big data*, profils très spécialisés de la sécurité des systèmes d'information...) dont elle a désormais besoin.

Au ministère de l'éducation nationale, les académies les moins attractives sont conduites à proposer des rémunérations plus élevées pour attirer les enseignants contractuels.

¹²⁸ Cf. le rapport de l'association des directeurs des ressources humaines des grandes collectivités territoriales (juillet 2018) *Le recrutement dans les collectivités territoriales*.

**Des différences de rémunération entre académies
pour être attractives auprès des agents contractuels¹²⁹**

Certaines académies ont maintenu ou adopté des conditions de rémunération favorables afin de conforter leur attractivité, ce qui génère des disparités territoriales.

En ramenant la moyenne nationale des rémunérations des nouveaux contrats à une base 100 (hors DOM), les académies de Créteil (113), Orléans-Tours (109), Paris (113) et Versailles (109) affichent une politique volontariste, au contraire d'Amiens (91), Besançon (91), Bordeaux (91), Clermont-Ferrand (89), Corse (87), Grenoble (90), Nice (92), Poitiers (91) et Toulouse (90). Dans ces académies, un non-titulaire coûte 20 % de moins que dans les académies franciliennes.

La possibilité, pour certains métiers, de s'écarter des grilles de rémunération de la fonction publique en cas de recours à des agents contractuels a été récemment formalisée, s'agissant des métiers du numérique, par une circulaire commune de la DGAFP, de la DINSIC et de la direction du budget¹³⁰.

Concernant 15 métiers précisément définis par des fiches¹³¹, la circulaire du 19 juillet 2019 permet en effet, à titre expérimental¹³², le recrutement d'agents contractuels en CDI, sans visa du contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM), dès lors que les rémunérations ne dépassent pas certains plafonds, alors même qu'il existe un corps à gestion interministérielle (le corps des ingénieurs des systèmes d'information et de communication)¹³³, pouvant accueillir la plupart des métiers concernés. Elle n'exclut pas des rémunérations plus importantes sous réserve du visa du CBCM.

¹²⁹ Cour des comptes, *Le recours croissant aux personnels contractuels - Un enjeu désormais massif pour l'éducation nationale*, communication à la commission des finances du Sénat, mars 2018, disponible sur www.ccomptes.fr.

¹³⁰ Référentiel DGAFP / DB / DINSIC du 19 juillet 2019.

¹³¹ Intégrateur d'applications, directeur de projet SI, *data scientist*, concepteur-développeur, chef de projet MOA, chef de projet MOE, architecte technique, analyste en détection intrusion, administrateur d'outils/de systèmes, réseaux et télécoms, acheteur IT, auditeur SSI, urbaniste des SI, *Scrum master*, responsable sécurité des SI, intégrateur exploitation.

¹³² Un bilan de cette expérimentation devait être établi courant 2020.

¹³³ Voir le décret n° 2015-576 du 27 mai 2015 portant statut particulier du corps des ingénieurs des systèmes d'information et de communication.

Cette circulaire fait suite à une précédente circulaire de 2017¹³⁴, qui encourageait déjà les recrutements directement en CDI dans les métiers du numérique, parmi d'autres outils pour attirer les talents (concours de recrutement, mobilité des titulaires...), mais qui, s'agissant de la rémunération, évoquait essentiellement un assouplissement de la politique indemnitaire et la réévaluation tous les trois ans de la rémunération des agents contractuels, sans être précise sur l'adaptation de ces rémunérations aux conditions du marché de l'emploi.

Les collectivités ou les hôpitaux soulignent également les effets néfastes de systèmes de rémunération différents pour de mêmes fonctions¹³⁵. Cependant, la mise en place de référentiels y semble plus complexe que pour l'État, en particulier pour les collectivités locales. D'une part, ils doivent être rendus compatibles avec le principe de leur libre administration. D'autre part, les employeurs territoriaux étant très hétérogènes, en taille et en moyens budgétaires, un référentiel unique peut sembler inadapté.

Quel que soit l'employeur public concerné, un risque inhérent à l'emploi de référentiels est de tirer les salaires des agents contractuels vers le haut du barème. Aussi est-il important de professionnaliser les responsables des ressources humaines du secteur public en charge du recrutement et de la rémunération des agents contractuels en matière de négociations salariales.

Sous ces conditions, et à l'image de ce qui a été mis en place par l'État pour les métiers du numérique, il paraîtrait utile que soient définis, avec l'aide d'experts sectoriels en rémunération et en commençant par les métiers en tension, des référentiels de rémunération (non systématiquement publiés) par métier et par région pour le recrutement des agents contractuels de la FPE et de la FPH, avec des plafonds en deçà desquels le contrôle budgétaire *a priori* serait supprimé. Les collectivités locales pourraient y recourir sur une base volontaire, ce qui aurait pour contrepartie la suppression du contrôle de légalité dans les mêmes conditions que le contrôle budgétaire pour l'État.

¹³⁴ Circulaire du Premier ministre du 21 mars 2017 relative à la gestion des ressources humaines dans les métiers du numérique et des systèmes d'information et de communication.

¹³⁵ Cela vaut aussi pour les agents titulaires car, si pour un même cadre d'emplois, la grille indiciaire est unique, le régime indemnitaire en place peut varier considérablement d'une collectivité à l'autre.

III - Le parcours professionnel des agents contractuels : une politique qui reste hésitante

Une des grandes différences théoriques entre les agents titulaires et contractuels est que les premiers font partie d'une fonction publique « de carrière », par le biais des corps et cadres d'emplois dont ils sont membres, alors que les seconds n'ont aucun droit à une carrière. Dans la réalité, l'utilisation de mécanismes d'évolution de carrière est de moins en moins rare pour les agents contractuels en CDI.

A - L'absence de carrière et de promotion comme principe de gestion

Le déroulement de la vie professionnelle des agents contractuels est caractérisé par une prohibition de principe du droit à la carrière, le Conseil d'État ayant précisé qu'il n'existait aucun principe général du droit imposant de faire bénéficier les agents contractuels de règles équivalentes à celles applicables aux agents titulaires en ce domaine. Les employeurs publics ne sont donc normalement pas fondés à instaurer des dispositifs de déroulement linéaire des avancements et / ou des salaires en faveur des agents contractuels¹³⁶.

Ainsi, le juge administratif a annulé une augmentation salariale intervenant à un rythme régulier prédéterminé et ayant pour conséquence de mettre en place un système de carrière au profit d'un agent contractuel¹³⁷ ou une délibération qui organisait la carrière des agents contractuels en répartissant les emplois occupés par ces derniers en catégories qualifiées d'échelles ou de groupes, chacune de ces catégories comportant dix échelons affectés d'indices de rémunération, avec l'indication d'une durée minimale et d'une durée maximale de séjour des agents dans chaque échelon¹³⁸.

¹³⁶ Cf. Conseil d'État, 30 juin 1993, n° 120658, 129984 et 129985.

¹³⁷ Cf. Cour administrative d'appel de Douai, 20 octobre 2011, n° 10DA00144.

¹³⁸ Cf. Conseil d'État, 30 juin 1993, Préfet de la Martinique, n° 120658, 129984 et 129985.

Cette position s'explique par le fait que, selon le juge, l'organisation, par le pouvoir réglementaire ou l'employeur public, de perspectives automatiques d'avancement dans une grille de rémunération pour des agents en CDD contrevient à la volonté du législateur, qui n'a autorisé qu'à titre dérogatoire et temporaire le recrutement d'agents contractuels¹³⁹.

Cette approche peut être parfaitement assumée par certains employeurs publics. La direction des ressources et des compétences de la police nationale reconnaît à cet égard que « *la police nationale a une approche (...) des contractuels qui ne nécessite pas d'identifier de parcours de carrière (...)* ». Plus généralement, la plupart des administrations interrogées dans le cadre de la présente enquête déclarent n'avoir mis en place aucun dispositif, conformément à la réglementation.

B - Des pratiques organisant parfois une quasi-carrière des agents contractuels

L'application stricte du principe conduirait à priver les agents contractuels de toute progression salariale. Si l'avancement automatique, caractéristique du système de carrière de la fonction publique française, est prohibé, la possibilité d'une augmentation salariale est autorisée par le juge¹⁴⁰ dans la mesure où elle constitue la contrepartie d'une évolution des tâches, de la qualification ou de l'expérience professionnelle.

Par conséquent, les cadres de gestion des agents contractuels que peuvent élaborer les employeurs publics sont autorisés à tracer des perspectives d'évolution salariale pour les agents concernés, à condition qu'ils n'impliquent aucun automatisme et que l'employeur procède à un examen au cas par cas de la situation de chaque agent contractuel, ne renonçant pas à son pouvoir d'appréciation.

Cette interdiction de principe de l'avancement automatique connaît toutefois des dérogations accordées par la voie réglementaire pour certains employeurs publics recrutant essentiellement des agents contractuels en CDI. Dans ces cas particuliers, les agents contractuels bénéficient d'un

¹³⁹ Cf. Conseil d'État, 30 janvier 1997, avis n° 359964 et 30 septembre 2014, avis n° 2014-1134.

¹⁴⁰ Cf. Cour administrative d'appel de Douai, 20 octobre 2011, n° 10DA00144.

« quasi-statut¹⁴¹ » et donc d'une « quasi-carrière », selon des textes pris en accord avec les ministères chargés du budget et de la fonction publique et s'inspirant largement des règles statutaires. L'intérêt et la spécificité du recours aux agents contractuels s'en trouvent diminués.

Le quasi-statut des agents contractuels de l'Office français pour la biodiversité¹⁴²

Les agents contractuels de l'Office français pour la biodiversité (OFB) bénéficient de dispositions d'avancement d'échelon et de promotion. Lors de leur recrutement, ils sont classés selon une catégorie, un niveau et un échelon, tenant compte de leur niveau d'études, de leur qualification et de leur expérience ou durée de service.

L'ensemble des agents de l'OFB disposant d'un CDI peuvent par ailleurs bénéficier d'avancements de niveau (comparables aux avancements de grade des fonctionnaires) et de changements de catégorie (comparables à la promotion dans un corps de catégorie supérieure).

Les agents contractuels de Pôle emploi sont de droit privé ou, plus rarement, de droit public. Dans le premier cas, ils sont couverts par une convention nationale collective¹⁴³ qui, si elle ne prévoit pas un système d'avancement automatique d'échelon, prévoit un dispositif de rémunération lié à l'ancienneté, la « prime d'ancienneté ». Dans le second cas, les agents bénéficient d'un avancement automatique d'échelon.

¹⁴¹ Voir par exemple, l'Institut national de recherches archéologiques préventives ou le Centre national d'art et de culture Georges Pompidou. Les statuts de ces établissements visent les dispositions du décret du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents non titulaires de l'État, qu'ils complètent de dispositions inspirées par les textes régissant les corps d'agents titulaires, notamment en matière d'avancement, tout en pouvant être plus « généreux ».

¹⁴² Cf. décret n° 2016-1697 du 12 décembre 2016 fixant les dispositions particulières applicables aux agents non titulaires de certains établissements publics de l'environnement. Outre l'OFB, ce quasi-statut concerne le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres ; les parcs nationaux ; l'établissement public du Marais poitevin.

¹⁴³ Cf. convention collective nationale de Pôle emploi du 21 novembre 2009 étendue par arrêté du 19 février 2010.

D'une manière générale, les trois décrets formant le « statut » des agents contractuels prévoient, depuis 2014¹⁴⁴, que tout agent contractuel, qu'il soit à durée indéterminée ou déterminée¹⁴⁵, doit voir sa rémunération réévaluée *a minima* tous les trois ans, la réévaluation devant notamment tenir compte du résultat des entretiens professionnels et de l'évolution éventuelle des fonctions.

Cette réévaluation n'implique pas la mise en œuvre d'un déroulement automatique de carrière à l'instar de celle existant pour les fonctionnaires, voire n'implique pas une augmentation systématique de la rémunération perçue par l'intéressé¹⁴⁶, la réévaluation s'entendant d'abord au sens de réexamen.

En tout état de cause, l'agent contractuel ne peut bénéficier d'une augmentation supérieure à celle à laquelle pourrait prétendre un agent titulaire placé dans une situation analogue. En outre, la réévaluation ne doit pas être excessive, sous peine de constituer une modification substantielle et, ainsi, de donner naissance à un nouveau contrat, avec toutes les conséquences qui en découlent.

Les contrats courts, quant à eux, lorsqu'ils sont renouvelés, ne permettent ni de construire une carrière, ni même de bénéficier d'augmentations salariales. Pour les administrations employant surtout des CDD, les règles de droit commun limitent considérablement la population de leurs agents contractuels bénéficiaires d'augmentations salariales, car nombre d'entre eux sont en poste depuis moins de trois ans. Or, aucun employeur ne déclare réévaluer les rémunérations sur une durée plus courte.

En pratique, pour les agents contractuels pouvant bénéficier d'une réévaluation salariale, une partie des employeurs publics interrogés dans le cadre de la présente enquête indiquent ne pas avoir prévu de réexamen de la rémunération. C'est, par exemple, le cas de la DGPN pour les adjoints de sécurité ADS¹⁴⁷, dont certains peuvent pourtant rester jusqu'à six ans

¹⁴⁴ Cf. les décrets n° 2014-1318 du 3 novembre 2014 pour la fonction publique de l'État, le décret n° 2015-1434 du 5 novembre 2015 pour la fonction publique hospitalière et le décret n° 2016-1123 du 11 août 2016 pour la fonction publique territoriale. Ces décrets ont modifié les décrets formant le « statut » des agents contractuels.

¹⁴⁵ Dès lors qu'il est employé continuellement par le même employeur.

¹⁴⁶ Cf. Conseil d'État, 30 septembre 2014, avis n° 2014-1134.

¹⁴⁷ Alors même qu'une partie d'entre eux remplissent les conditions réglementaires : ils sont recrutés à l'échelon départemental pour une durée de trois ans, renouvelable une fois par reconduction expresse. Au bout d'un an de contrat, les ADS peuvent passer les concours internes de corps de fonctionnaires de catégorie C exerçant des fonctions régaliennes.

dans ce type de fonctions. Ainsi, pour la DGPN, « aucune modification de la rémunération initiale n'est envisageable et a fortiori mise en œuvre ». À l'inverse, pour les psychologues contractuels de la police nationale, recrutés sur le fondement de l'absence « de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes », la DGPN a mis en place une grille indiciaire inspirée de celles des attachés d'administration centrale.

Pour de nombreux employeurs, les réévaluations se font *a minima*, en veillant à rester proche de la grille salariale des agents titulaires. Tous ne le font pas et l'Inserm, par exemple, a mis en place un système d'augmentation de la rémunération compris entre 0 à 6 %¹⁴⁸, qui s'explique largement par le fait que les agents contractuels font partie intégrante de son personnel, au même titre que les titulaires.

Certains employeurs, comme le ministère de l'agriculture et de l'alimentation, ont mis en place des systèmes très élaborés. Ce ministère autorise même les agents en CDI à participer aux campagnes de mobilité comme les agents titulaires, ces derniers restant cependant prioritaires. Ces pratiques « avancées » s'expliquent par le fait que le ministère est attentif à la fidélisation des agents contractuels qu'il a largement formés, dans un contexte où il est en concurrence avec le secteur privé pour certains profils¹⁴⁹.

¹⁴⁸ Les modalités de réexamen de la rémunération et d'évolution de la rémunération sont régies par une décision n° 2016-73 du 22 août 2016 fixant les modalités de rémunération des agents contractuels de l'Inserm, prise après avis du comité technique de l'Inserm. La rémunération des agents contractuels recrutés en CDD ou en CDI sur le fondement des articles 4 (2°) ou 6 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 peut être révisée, à la discrétion des responsables hiérarchiques, tous les trois ans.

¹⁴⁹ Malgré l'absence d'un suivi exhaustif, le ministère a recensé quatre démissions d'agents occupant des emplois de catégorie A sur une population de 43 agents informaticiens de haute technicité, entre janvier et juin 2019.

La pratique du ministère de l'agriculture et de l'alimentation¹⁵⁰

Au sein de l'administration centrale, les rémunérations des agents contractuels font l'objet d'une réévaluation tous les trois ans ou lors d'un changement de poste en fonction de leur évaluation professionnelle :

- pour les agents dont les résultats sont insuffisants, il n'y a pas d'augmentation ;
- pour les agents dont les résultats sont satisfaisants, l'augmentation varie entre 1 % et 3 % ;
- pour les agents dont les résultats sont très satisfaisants, l'augmentation varie entre 3 % et 5 % ;
- pour les agents dont les résultats sont excellents, l'augmentation varie entre 5 % et 8 %.

Pour les agents dont les fonctions sont modifiées avec une élévation des responsabilités ou dont le périmètre des missions est élargi, une réévaluation de la rémunération peut excéder 8 % ou intervenir avant le terme des trois ans.

Dans telle université, les effectifs de promotions disponibles pour les agents contractuels sont calculés en référence aux promotions disponibles pour les agents titulaires. Il s'agit pour la direction générale de cet établissement de ne pas laisser penser que les agents contractuels sont mieux traités que les agents titulaires¹⁵¹.

Même si cela est rarement formalisé, la ligne de partage entre les agents contractuels bénéficiant de réévaluations salariales et ceux non concernés traduit leur importance relative au sein de la structure.

Ainsi le ministère de l'éducation nationale a mis en place un cadre de gestion pour les enseignants contractuels, tenant compte du caractère indispensable et durable de leur intervention.

¹⁵⁰ Note de service du 19 juillet 2016 relative au régime applicable aux agents contractuels du ministère chargé de l'agriculture.

¹⁵¹ Cf. thèse de M. Romain Pierronnet, *Les universités gèrent-elles leurs personnels ?*, prix de thèse 2019 de la Cour des comptes.

Le cadre de gestion du ministère de l'éducation nationale

S'inspirant des pratiques des académies pour fidéliser leurs enseignants contractuels, le ministère a bâti en 2016¹⁵² un cadre d'emploi pour les remplaçants non titulaires. Selon le ministère, cette initiative vise à sécuriser la condition des agents contractuels en renforçant l'assise juridique de leurs droits individuels et collectifs dans le cadre d'une politique de résorption de l'emploi précaire dans la fonction publique.

Si ce cadre d'emploi améliore leurs conditions de travail et de rémunération et ébauche un dispositif de formation, il décalque en partie le cadre d'emploi des titulaires. Ce faisant, il a entériné le rapprochement de leur gestion avec celle des titulaires, amorcé par les services académiques.

Les expériences de prise de distance par rapport aux pratiques salariales des agents titulaires sont d'ampleur limitée. Si la Métropole de Nice Côte d'Azur, pour ses agents contractuels occupant un emploi de catégorie A, indique étudier¹⁵³ individuellement les demandes de revalorisation de rémunération, une éventuelle révision de la rémunération est mise en œuvre « *en appliquant les règles d'ancienneté identiques à celles prévues pour les fonctionnaires* ».

Cette convergence avec les modalités d'évolution des rémunérations des agents titulaires n'est pas forcément souhaitée par les employeurs publics. Cependant, comme le fait remarquer l'Institut polytechnique de Grenoble : « *l'individualisation des rémunérations dans un système public [est] très compliquée et (...) le niveau d'autonomie dont il [dispose] en matière de ressources humaines [est] assez limité* ».

Certains employeurs publics construisent la continuité des activités de l'agent contractuel aux fins d'assurer le bon fonctionnement des services. Ainsi le centre hospitalier (CH) du Puy-en-Velay a défini, pour les agents contractuels non médicaux, des règles internes en matière de recrutement, de rémunération et de gestion de la « carrière », dans un souci de pérenniser leur emploi. Le niveau de rémunération octroyé à l'agent en CDI est négocié lors du recrutement de celui-ci. Il fait l'objet d'une révision par voie d'avenant, suivant un rythme de progression similaire à celui prévu pour les agents titulaires de même niveau.

¹⁵² Décret n° 2016-1171 du 29 août 2016, arrêtés du 29 août 2016, circulaires du 14 octobre 2016 et du 20 mars 2017, note DAF du 18 octobre 2016, note DGRH du 25 juillet 2017.

¹⁵³ L'étude de la demande de l'agent porte sur sa situation administrative, son évolution en cours de contrat (fonctions occupées, qualification requise pour leur exercice, qualification détenue et expérience acquise) et sa situation financière.

D'autres employeurs publics construisent des parcours de carrière au bénéfice de leurs agents contractuels à la lisière de la légalité. Dans le département de la Drôme, une enquête de la chambre régionale des comptes relative à la période 2011-2015 a montré que les agents contractuels bénéficiaient d'une quasi-garantie de maintien au sein de la collectivité car les publications de vacance de poste effectuées à l'échéance des contrats étaient formelles, sans recherche effective de candidats, la décision de renouvellement ayant été prise *ex ante* par une commission d'arbitrage des renouvellements des agents en CDD. Ce dispositif leur permettait ainsi de bénéficier d'un CDI une fois le délai légal de six années de service atteint. Ce parcours de carrière était accentué par une double dynamique : un nombre significatif d'agents contractuels bénéficiaient d'enchaînements de contrats sur le fondement de différents motifs successifs (accroissement temporaire d'activité, remplacement, CDD sur emploi permanent) et acquéraient ainsi une ancienneté élevée ; certains d'entre eux avaient en outre été recrutés initialement en qualité d'auxiliaire, sans formalisme (absence de publication de la vacance d'emploi et de jury de recrutement notamment) dans l'attente de la régularisation de la création d'un emploi permanent déjà profilé pour eux¹⁵⁴.

La Cour estime qu'il conviendrait de développer les mécanismes permettant aux agents contractuels en CDI une évolution de carrière, dans le respect de la loi¹⁵⁵.

IV - La titularisation : une suite du contrat pas toujours possible ni souhaitée

Dans des circonstances où la population d'agents contractuels était presque exclusivement composée de CDD, la titularisation était la suite espérée du contrat. Les grandes opérations de titularisation ont cependant montré leurs limites. La perspective de la titularisation est désormais concurrencée par celle de la transformation du CDD en CDI.

¹⁵⁴ Chambre régionale des comptes Auvergne Rhône-Alpes, *Département de la Drôme 2011-2015*, rapport d'observations définitives, 2017.

¹⁵⁵ Voir sur ce sujet le chapitre III (III.A) et la recommandation n° 3.

A - Des dispositifs de titularisation qui sont longtemps apparus comme la seule possibilité de stabiliser l'emploi public des agents contractuels

Jusqu'en 2005, la seule possibilité¹⁵⁶ pour un agent contractuel d'évoluer vers un emploi stable dans les services publics passait par l'obtention du statut d'agent titulaire. Depuis 2005, les CDD de certains agents contractuels peuvent être transformés en CDI, ce qui peut s'analyser comme une alternative attractive à la titularisation.

La titularisation éventuelle d'un agent contractuel se réalise selon trois modalités :

- la réussite à un concours externe ou interne de la fonction publique¹⁵⁷ ;
- la « mise en stage » pour les corps ou cadres d'emplois de fonctionnaires recrutant sans concours¹⁵⁸ ;
- l'existence d'un plan de titularisation réservé aux agents contractuels.

La troisième modalité de titularisation a peu en commun avec les deux premières : elle présente un caractère collectif, avec pour objectif la diminution de l'emploi contractuel (« déprécarisation » des situations des agents), alors que les deux autres reposent sur des cursus individuels, l'un à l'initiative de l'agent (la passation d'un concours), l'autre davantage à l'initiative de l'employeur qui propose la mise en stage.

Depuis 1983 et le vote de l'actuel statut général de la fonction publique, quatre « plans de titularisation »¹⁵⁹ ont été organisés, sous la forme de concours ou d'examens professionnels réservés aux agents contractuels répondant à des critères d'activités et d'ancienneté. Le dernier en date est issu de la loi dite « Sauvadet » du 12 mars 2012¹⁶⁰. Il était

¹⁵⁶ Hors les cas d'employeurs publics employant essentiellement des agents contractuels, telles les chambres consulaires.

¹⁵⁷ Un agent contractuel peut toujours se présenter aux concours externes ; par ailleurs, après quelques années d'ancienneté en poste, il peut aussi se présenter aux concours internes, réputés moins sélectifs.

¹⁵⁸ Cette situation prévaut pour les postes du premier grade de la catégorie C de la fonction publique.

¹⁵⁹ Plans « Le Pors » (1983), « Perben » (1996), « Sapin » (2001) et « Sauvadet » (2012).

¹⁶⁰ 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.

initialement prévu pour quatre ans et a été prorogé de deux ans par la loi « Déontologie » du 20 avril 2016¹⁶¹. Le dispositif « Sauvadet » a pris fin en mars 2018. Il reste toutefois ouvert jusqu'au 31 décembre 2020 pour les seuls agents contractuels d'établissements publics occupant certains emplois particuliers.

Par ailleurs, la loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique, dite loi « Dutreil », a introduit le contrat à durée indéterminée (CDI) dans le droit de la fonction publique, rompant la traditionnelle distinction entre agents titulaires et contractuels, ces derniers étant nécessairement, sauf exception, en contrat à durée déterminée. Ce changement de paradigme découle directement du droit communautaire.

Le contrat à durée indéterminée dans la fonction publique française : une origine communautaire

Du point de vue communautaire, les agents publics sont des travailleurs de droit commun¹⁶², ce qui contraste avec la vision « différenciée » du droit de la fonction publique française.

Par ailleurs, le droit communautaire, afin de limiter le recours à l'emploi précaire, impose aux États membres d'interdire de recourir à des CDD d'une durée excessive.

La directive 1999/70/CEE du Conseil du 28 juin 1999 concernant l'accord-cadre CES, UNICE et CEEP sur le travail à durée déterminée applicable à l'emploi public pose le principe selon lequel les CDI sont la « *forme générale* » de relation de travail et que seules des « *raisons objectives* » peuvent justifier d'avoir recours à des CDD.

La directive pose trois règles principales : le recours aux CDD non renouvelables n'est pas proscrit ; les CDD renouvelables ne sont autorisés que dans la mesure où ils répondent aux besoins identifiables de secteurs d'activité spécifiques et où ils échappent à la seule volonté de l'employeur ; en dehors de ces secteurs spécifiques et en l'absence de raisons objectives, les CDD doivent être remplacés par des CDI, y compris par le biais d'une requalification automatique si l'agent est maintenu en fonction à l'expiration de son contrat.

¹⁶¹ Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

¹⁶² Voir par exemple, COM (2002) 694 « Libre circulation des travailleurs – en tirer pleinement les avantages et les potentialités ».

La loi dite « Sauvadet » a conforté par la suite le dispositif de transformation en CDI initié par la loi dite « Dutreil ». En substance, un agent contractuel qui occupe continûment un emploi permanent auprès du même employeur peut bénéficier d'un CDI au bout de six années¹⁶³. Par ailleurs, le primo-recrutement en CDI est possible sur des fonctions pour lesquelles il n'existe pas de corps ou de cadres d'emplois de fonctionnaires correspondant et sur un emploi à temps incomplet d'une durée de travail inférieure ou égale à 24 heures 30 hebdomadaires.

La loi du 6 août 2019 a prévu la possibilité pour les agents contractuels qui changent de fonction publique de conserver leur CDI.

B - La titularisation, devenue moins attractive, est désormais concurrencée par la transformation du CDD en CDI

Une étude de la DGAFP¹⁶⁴ établit qu'en 2015, environ un agent contractuel sur cinq recrutés en 2011 était devenu agent titulaire, ce taux présentant une forte disparité selon les versants de la fonction publique (14 % d'agents contractuels dans la FPE étaient devenus titulaires, contre 23 % dans la FPT et 30 % dans la FPH).

Il n'existe pas de données globales sur les agents contractuels titularisés suite à la réussite à concours. Cependant, à partir des informations issues des rapports sur l'état de la fonction publique, il apparaît que, dans la FPE, les agents contractuels constituent chaque année en moyenne 10 à 15 % des lauréats des concours internes et externes¹⁶⁵.

Les données sur les titularisations *via* une mise en stage sont lacunaires. Dans l'étude de la DGAFP de 2017 précitée, il est cependant indiqué que dans la FPT, 20 % des agents contractuels recrutés en 2011 étaient agents titulaires de catégorie C en 2015, ce taux étant attribué à « *la proportion plus importante de recrutements sans concours sur des corps de catégorie C dans la FPT et la FPH, qui favorise certainement les agents contractuels déjà en poste dans un établissement et qui ont donné satisfaction* ».

¹⁶³ On mentionnera que, dans la FPT, la transformation en CDI est également possible dans les collectivités de petite taille.

¹⁶⁴ DGAFP, *Rapport 2017 sur l'état de la fonction publique*.

¹⁶⁵ Cf. Aurélie Peyrin, *Deux décennies de transformation des espaces de carrière des agents titulaires et contractuels de l'État – analyse exploratoire du fichier biographique de l'Insee*, Institut de recherches économiques et sociales, mars 2018.

Dans la FPT et la FPH, les employeurs d'agents de catégorie C assimilent en effet la période contractuelle à une période d'essai, préalable à la mise en stage. Cette période est jugée nécessaire aussi bien pour l'employeur, qui dispose du temps nécessaire pour apprécier la valeur professionnelle de l'agent concerné, que pour l'agent, qui sera à même de déterminer s'il souhaite s'engager dans une carrière dans la fonction publique sur des métiers présentant des formes de pénibilité¹⁶⁶.

Selon une enquête réalisée par l'Insee en 2010¹⁶⁷, les plans de titularisation ont représenté 20 % des entrées dans la carrière de fonctionnaire¹⁶⁸. Ils n'ont cependant pas permis une baisse structurelle du nombre des agents contractuels, celui-ci n'ayant cessé de croître.

Le plan « Sauvadet », dont le bilan définitif n'était pas encore établi à la date du présent rapport, présentait des résultats mitigés au 31 décembre 2017. Alors que 125 500 agents contractuels étaient éligibles à la titularisation, 53 940 ont été titularisés au 31 décembre 2017, soit un taux de 43 % (cf. tableau ci-après). La FPT présente le taux de titularisation le plus élevé (54 %¹⁶⁹), suivie de la FPE (48 %¹⁷⁰) puis de la FPT (28 %).

Tableau n° 9 : bilan de la loi « Sauvadet » au 31 décembre 2017

| | Éligibles | Postes ouverts | Titularisations | Taux de titularisation* |
|---|----------------|----------------|-----------------|-------------------------|
| Fonction publique de l'État | 38 500 | 36 914 | 18 661 | 48 % |
| Fonction publique territoriale ¹⁷¹ | 43 000 | 29 890 | 23 121 | 54 % |
| Fonction publique hospitalière | 44 000 | NC** | 12 158 | 28 % |
| Total | 125 500 | NC | 53 940 | 43 % |

Source : Cour des comptes d'après données de la DGAFP

* Taux de titularisation : Nombre de titulaires / nombre d'éligibles

** NC : non connu

¹⁶⁶ Agent de voirie dans la FPT, aide-soignant dans la FPH, par exemple.

¹⁶⁷ Qui ne prenait donc pas en compte le plan « Sauvadet ».

¹⁶⁸ Cf. Aurélie Peyrin, *Deux décennies de transformation des espaces de carrière des agents titulaires et contractuels de l'État – analyse exploratoire du fichier biographique de l'Insee*, Institut de recherches économiques et sociales, mars 2018.

¹⁶⁹ Ce taux ne porte que sur la période 2013-2016, depuis 2016, plus de 9 800 postes ont été ouverts, ce qui devrait accentuer l'avance de la FPT sur les deux autres versants.

¹⁷⁰ En 2018, près de 9 850 postes étaient ouverts, ce qui contribuera à faire remonter ce taux.

¹⁷¹ Au 31 décembre 2016.

Au total, malgré la mise en place du dispositif « Sauvadet », le nombre d'agents contractuels dans le secteur public n'a cessé d'augmenter au cours des dernières années. Ils étaient ainsi au nombre de 967 000 environ en 2016, après 932 000 en 2013.

Les raisons de ce bilan mitigé semblent être :

- l'absence de volonté, voire le refus, de certains employeurs publics, notamment dans la FPT, d'organiser des concours réservés qui auraient pu conduire à titulariser des agents non souhaités ;
- le caractère peu attractif pour certains agents contractuels d'une titularisation, eu égard aux conditions de reprise d'ancienneté¹⁷² et aux éventuels impacts sur le niveau de leur future pension de retraite ;
- une préférence pour le CDI de la part des agents contractuels pouvant en bénéficier ;
- la non-acceptation par des agents expérimentés, estimant avoir fait la preuve de leur valeur professionnelle, de la logique d'une titularisation sur concours ;
- le peu d'intérêt des agents contractuels jeunes pour la titularisation, en raison d'une faible attirance générationnelle pour la fonction publique.

Parmi les employeurs interrogés par la Cour dans le cadre de la présente enquête, plusieurs ont choisi de conduire des politiques volontaristes de titularisation des agents contractuels. La commune de Montreuil-sous-Bois a ainsi engagé en 2013 une démarche de « déprécarisation » ayant permis de diviser par deux le volume annuel de recrutements d'agents contractuels¹⁷³.

La politique de titularisation de la commune de Montreuil-sous-Bois

Depuis 2013, la commune s'est engagée dans deux plans de titularisation successifs. Le premier s'est appuyé sur les possibilités de titularisations ouvertes par la loi dite « Sauvadet ». 58 agents ont été titularisés. Dans le cadre du deuxième plan dit « de résorption de l'emploi précaire » lancé en 2016, la commune a choisi de recruter de nombreux agents de catégorie C sur grade d'accès, en retenant des critères moins

¹⁷² Dans certains cas, la titularisation peut être proposée dans un corps de fonctionnaires dont le niveau ne correspond pas à la représentation que l'agent contractuel se fait des fonctions qu'il occupe.

¹⁷³ La commune de Château-Gontier a elle aussi mis en œuvre au bénéfice d'agents ayant une certaine ancienneté, des postes étant vacants, des plans particuliers de titularisation (en 2011 et 2017) d'agents de catégorie C.

restrictifs que ceux du dispositif « Sauvadet », notamment en termes d'ancienneté. Cette décision visait à remédier au constat du recours continu, depuis de nombreuses années, à un nombre important d'agents contractuels de catégorie C. Les 266 agents recrutés par cette voie représentent 65 % des titularisations effectuées depuis 2014.

Par ailleurs, certains employeurs optent pour des stratégies favorables au recours au CDI. La DGSI a récemment fait évoluer ses pratiques en matière de transformation en CDI. Alors qu'un CDI n'était proposé qu'à la suite de six années d'ancienneté, il peut désormais l'être à l'issue d'un premier CDD de trois années. En 2017, à la suite de l'actualisation, par décret, de la liste des emplois pour lesquels des corps de fonctionnaires n'existent pas, l'Agence française pour la biodiversité¹⁷⁴ a proposé à 28 agents la transformation de leur CDD en CDI. La DGFIP et le ministère de l'agriculture proposent des CDI d'emblée dans le cas des métiers en tension, à l'instar des métiers de l'informatique et du numérique, comme y incite la circulaire du Premier ministre du 21 mars 2017 relative à la gestion des ressources humaines dans les métiers du numérique et des systèmes d'information et de communication.

Au ministère de l'éducation nationale, un plan de transformation des contrats aidés en AESH¹⁷⁵, ouvrant accès à un CDI, est appliqué depuis la rentrée 2016. Il vise, à terme, à transformer 56 000 contrats aidés en 32 000 emplois contractuels, afin de déprécariser les premiers et de stabiliser le « vivier » des seconds pour faire face au besoin croissant d'accompagnement éducatif. Les garanties nouvelles accordées à ces derniers par le nouveau cadre d'emploi, notamment le maintien dans l'académie, peuvent les conduire à préférer le CDI plutôt que la titularisation par concours.

Cette tendance à la transformation en CDI n'est pas sans risques. Si la gestion des agents contractuels est plus souple que celle des agents titulaires, cela vaut essentiellement pour les contrats courts, que l'administration a la possibilité de ne pas renouveler. Les CDI quant à eux présentent parfois plus de rigidité que le statut de la fonction publique, principalement lorsqu'il s'agit de changer les agents de poste, celui-ci étant souvent précisé dans le contrat¹⁷⁶.

¹⁷⁴ Office français pour la biodiversité depuis le 1^{er} janvier 2020.

¹⁷⁵ AESH : accompagnants d'élèves en situation de handicap.

¹⁷⁶ Contrairement au statut général de la fonction publique, le contrat n'obéit pas au principe de mutabilité qui régit les fonctionnaires et qui permet de modifier des situations juridiques pour des motifs d'intérêt général.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Alors même que l'intérêt de recourir aux agents contractuels réside dans leur complémentarité avec les agents titulaires, complémentarité reposant initialement sur des règles de gestion différentes et souvent plus souples, l'enquête de la Cour montre une convergence croissante des pratiques de gestion avec celles en vigueur pour les fonctionnaires, ce qui peut à terme aller à l'encontre de la flexibilité recherchée.

Ainsi, certains aspects du recrutement des agents contractuels se rapprochent du recrutement des fonctionnaires titulaires, notamment pour respecter le principe de l'égalité d'accès aux emplois publics.

Malgré des différences qui restent importantes, rémunération et déroulement de carrière sont bien souvent adaptés des règles utilisées pour les fonctionnaires, ce qui tend à faire perdre de la souplesse et peut nuire à la bonne exécution du service public.

Finalement, beaucoup d'agents contractuels passent des concours à l'issue de leur contrat et sont titularisés, même si dans certains cas c'est désormais le CDI, plutôt que la titularisation, qui apparaît comme une suite logique au CDD.

La Cour formule la recommandation suivante :

- 2. À l'image de ce qui a été fait pour les métiers du numérique, mettre en place des référentiels de rémunération pour les agents contractuels, en commençant par les métiers en tension de la fonction publique d'État et de la fonction publique hospitalière, et les actualiser régulièrement, en associant leur respect à un allègement des contrôles a priori sur les rémunérations (DGAFP).*
-

Chapitre III

Au-delà des réformes en cours, organiser la coexistence entre agents titulaires et contractuels

Compte tenu des enjeux qui s'attachent à la fonction publique, le Gouvernement a engagé en 2018, par la démarche « Cap 2022 », une réforme de la fonction publique qui comporte un volet important relatif aux agents contractuels.

Cette réforme ne donne d'orientations explicites ni sur la place à long terme des agents contractuels dans la fonction publique, ni sur leurs effectifs dans le futur. À cet égard, trois grandes évolutions sont envisageables.

- La première option est celle de la poursuite des tendances actuelles, allant vers une « convergence » de plus en plus forte entre le statut des fonctionnaires et le régime des contractuels : les règles applicables aux fonctionnaires titulaires s'étendraient alors progressivement aux agents contractuels, en particulier à ceux en CDI, que cela concerne le recrutement, la rémunération ou la carrière. Il s'agirait de conforter le modèle français, qui repose sur la spécificité des conditions d'emploi des agents contribuant au service public.
- La deuxième option constitue un scénario de rupture par rapport aux évolutions tendancielle constatées. Elle consisterait en une « refondation » : les règles applicables aux fonctionnaires titulaires seraient restreintes aux seuls agents occupant des fonctions dites régaliennes ou de souveraineté, tous les autres agents ayant vocation à être progressivement gérés par contrat dans des conditions de recrutement et d'emploi se rapprochant de celles des salariés de droit

privé, c'est-à-dire dans le cadre du droit du travail. Il s'agirait de rejoindre le modèle suivi par de nombreux pays occidentaux, dont l'Allemagne¹⁷⁷.

- La troisième option, à droit constant, est celle d'un maintien des spécificités du service public « à la française » tout en faisant évoluer ce dernier vers plus de flexibilité. Les administrations continueraient de recruter et d'employer majoritairement des agents titulaires gérés dans le cadre de corps tout en recourant plus facilement à des agents contractuels de droit public gérés sur des emplois. Ces derniers auraient vocation à servir dans des conditions plus flexibles, mais plus limitatives, que les fonctionnaires titulaires, afin de répondre avec réactivité mais de façon temporaire aux besoins variés du service public. Ce modèle repose sur un équilibre, dont la soutenabilité reste à démontrer, entre la préservation du statut pour les fonctionnaires et celle de la flexibilité des conditions de recrutement et d'emploi pour les agents contractuels.

Faute de visibilité donnée par les pouvoirs publics sur des orientations à long terme en ce domaine, le Cour a considéré que cette troisième option était la plus réaliste et a situé ses recommandations dans ce cadre, tout en notant la difficulté d'éviter dans la durée les écueils correspondants.

S'il est trop tôt pour dresser un bilan de la mise en œuvre de la loi du 6 août 2019, on peut relever que cette réforme va dans le sens d'une multiplication des possibilités d'emploi des agents contractuels dans les trois fonctions publiques. Même si cette réforme comporte quelques risques de rigidités nouvelles (I), à moyen terme, elle ne devrait pas remettre en cause la prépondérance des effectifs d'agents titulaires par rapport à ceux des contractuels dont le nombre pourrait cependant s'accroître significativement (II). À ce stade, la coexistence durable de deux catégories d'agents publics laisse ouvertes de nombreuses questions (III).

¹⁷⁷ Aux termes de l'article 33, paragraphe 4, de la Loi fondamentale allemande : « *En règle générale, l'exercice de pouvoirs de puissance publique doit être confié à titre permanent à des membres de la fonction publique placés dans un rapport de service et de fidélité de droit public* ». Les agents contractuels représentent environ 60 % de la fonction publique en Allemagne. Ils sont assujettis à la législation générale du travail dans le cadre de conventions collectives.

I - Des réformes récentes allant dans le sens d'un élargissement du recrutement d'agents contractuels, mais comportant des risques de rigidités et de difficultés de gestion

La réforme la plus récente s'agissant du recrutement et de la gestion des agents contractuels est principalement contenue dans la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 dite « de transformation de la fonction publique » (TFP). Cette dernière a été complétée pour le personnel médical par une disposition de la loi n° 2019-774 du 24 juillet 2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé. Ces lois sont favorables au recrutement d'agents contractuels. Dans les deux cas, des mesures d'application sont prévues. Faute du recul nécessaire, d'autant plus que certaines mesures ne sont encore que partiellement mises en œuvre, on ne peut à ce stade apprécier pleinement la portée de la réforme.

A - La loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique

La loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique comporte 95 articles, dont une vingtaine concernent directement ou indirectement l'emploi des agents contractuels dans la fonction publique. En vue de permettre aux administrations de bénéficier notamment des expériences professionnelles acquises dans le secteur privé, le recours au contrat est sensiblement élargi.

Les réformes les plus significatives sont les suivantes¹⁷⁸ :

- le contrat s'ouvre à davantage d'emplois de direction dans les trois versants de la fonction publique, sous réserve des garanties adéquates, notamment en matière déontologique (article 16) ;
- le contrat de projet est créé. L'article 17 instaure, dans chacun des trois versants, un nouveau contrat à durée déterminée au sein de la fonction publique, défini autour d'un objet ou d'un besoin de l'administration déterminé. Ce contrat, qui ne peut être d'une durée inférieure à un an, peut être renouvelé dans la limite d'une durée totale de six années et, en tout état de cause, prend fin à la réalisation de la mission ;

¹⁷⁸ Voir DGAFP, *Guide de présentation de la loi de transformation de la fonction publique* et *Vigie* n° 904, septembre 2019.

- l'article 18 prévoit l'élargissement des cas autorisant le recrutement d'agents contractuels dans la fonction publique de l'État sur les emplois permanents. Il ouvre de manière indifférenciée au fonctionnaire et à l'agent contractuel les emplois des établissements publics de l'État et élargit la possibilité de recruter des agents contractuels dans la fonction publique de l'État sur la majorité des emplois permanents ;
- les cas pouvant justifier le recrutement d'un agent contractuel sont également élargis dans la FPH (article 19) et la FPT (article 21), au sein de laquelle il n'est plus fait aucune distinction selon la catégorie d'emplois. En outre, les centres de gestion pourront mettre à disposition des collectivités territoriales des agents contractuels pour les affecter à des missions permanentes à temps complet ou non complet. Dans la FPE et la FPT, un agent contractuel peut désormais être recruté pour remplacer un fonctionnaire ou un agent contractuel indisponible en raison d'un congé pour invalidité temporaire imputable au service (article 22) ;
- tout en conférant une latitude d'action aux administrations procédant au recrutement d'agents contractuels, la loi impose que cette procédure soit assortie des garanties propres à satisfaire le principe constitutionnel d'égal accès aux emplois publics (article 15). Outre la publicité des vacances, dont le caractère obligatoire est rappelé, un décret en Conseil d'État doit préciser les modalités des procédures de recrutement, notamment pour objectiver les critères d'appréciation des mérites des candidats¹⁷⁹ ;
- en s'inspirant de la prime de fin de contrat, la loi crée dans les trois versants une indemnité de fin de contrat au bénéfice des agents recrutés pour une durée égale ou inférieure à un an et lorsque la rémunération brute globale de l'agent est inférieure à un plafond fixé par décret en Conseil d'État (article 23). Due au titre des contrats conclus à compter du 1^{er} janvier 2021, cette indemnité sera égale à 10 % de cette rémunération brute globale. En seront néanmoins exclues certaines catégories d'agents contractuels, dont ceux recrutés sur des emplois de direction ou par le biais d'un contrat de projet ;
- l'article 24 abroge les dispositions faisant obligation à tout employeur territorial de conserver dans ses effectifs, en tant que fonctionnaire, un agent contractuel lauréat d'un concours ;
- les principes relatifs à la fixation de la rémunération des agents contractuels sont désormais inscrits dans le statut général et ont donc valeur législative. La loi confirme que la rémunération des agents

¹⁷⁹ Sont exclus du champ de la mesure les agents contractuels recrutés sur des postes de direction ou pour répondre à des besoins temporaires.

contractuels doit tenir compte des fonctions exercées, de la qualification requise et de leur expérience. Elle ajoute que leur rémunération peut aussi tenir compte de leurs résultats professionnels et des résultats collectifs du service (article 28) ;

- afin de leur permettre de construire un parcours professionnel dans le secteur public, les agents contractuels recrutés à durée indéterminée peuvent désormais conclure un contrat de même nature auprès d'un employeur relevant d'une fonction publique autre que celle où ils ont été initialement recrutés. La portabilité du CDI est seulement conditionnée par le fait d'être recruté sur un emploi permanent, pour y exercer des fonctions relevant de la même catégorie hiérarchique (article 71) ;
- les agents contractuels, dans les trois versants de la fonction publique, disposent de la possibilité de signer une rupture conventionnelle¹⁸⁰ (article 72).

La réforme élargit donc de manière significative les possibilités de recours aux agents contractuels.

B - La loi n° 2019-774 du 24 juillet 2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé

En complément de la loi TFP, pour les personnels médicaux, la loi n° 2019-774 du 24 juillet 2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé, dans son article 13, habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance des mesures pour « *simplifier et adapter les conditions et les motifs de recrutement par contrat pour mieux répondre aux besoins des établissements, notamment dans les spécialités où ces derniers rencontrent le plus de difficultés à recruter, et pour faciliter l'intervention des professionnels libéraux à l'hôpital* ».

Ainsi qu'il était précisé dans l'exposé des motifs de la loi : « *Il s'agit de créer les conditions permettant un exercice médical décloisonné entre les différentes formes d'activité et d'exercice. La création d'un statut unique de praticien hospitalier comme le recours à un contrat unique participeront à la simplification et à la modernisation de la gestion des personnels médicaux titulaires recrutés dans les établissements publics de santé* ».

¹⁸⁰ Dispositif introduit également, à titre expérimental, pour les fonctionnaires.

C - Des enjeux importants dans les mesures d'application

Dix des dispositions prévues par la loi FTP sont d'application immédiate. Pour les autres, seize décrets d'application sont nécessaires, la date limite pour prendre le plus tardif étant 2022 (décret sur les commissions consultatives paritaires (CCP) uniques pour les agents contractuels dans la FPT). Pour l'essentiel, les mesures d'application relatives aux agents contractuels ont été publiées à la date d'achèvement du présent rapport.

L'esprit des mesures législatives est de permettre un recours plus aisé aux agents contractuels en fonction des besoins exprimés par les employeurs.

Le risque que certaines mesures d'application viennent en réalité alourdir la gestion des agents contractuels n'est cependant pas à exclure. À cet égard, un bilan devra être fait du décret d'application de l'article 15 de la loi¹⁸¹, qui codifie les modalités de recrutement des agents contractuels. Il renforce les contrôles garantissant l'égalité d'accès aux emplois publics, au détriment possible de la fluidité des recrutements.

Il est vrai que le principe de l'égalité d'accès aux emplois publics, garanti par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, pose des questions complexes s'agissant des agents contractuels. Cependant le Conseil constitutionnel a interprété ce principe de manière assez ouverte à l'occasion du déféré dont la loi TFP a fait l'objet¹⁸². Cette jurisprudence n'interdit pas une certaine flexibilité. Il conviendra notamment de s'assurer que le décret précité ne prohibe pas les procédures de recrutement innovantes, telles que le *job dating*¹⁸³, que les employeurs publics utilisent pour renforcer leur attractivité, notamment auprès des jeunes diplômés.

¹⁸¹ Cf. décret n° 2019-1414 du 19 décembre 2019 relatif à la procédure de recrutement pour pourvoir les emplois permanents de la fonction publique ouverts aux agents contractuels, ainsi que le décret n° 2019-1594 du 31 décembre 2019 relatif aux emplois de direction de l'État.

¹⁸² Voir la décision du Conseil constitutionnel du 1^{er} août 2019 sur les articles déferés de la loi TFP.

¹⁸³ Un *job dating* est un entretien d'embauche très bref destiné à effectuer une présélection des candidats.

En tout état de cause, l'agilité du processus de recrutement devra être conciliée avec l'égalité de traitement des candidats, étant rappelé que pour un nombre croissant d'employeurs publics, notamment les moins attractifs, qui peinent à recueillir des candidatures, la question de l'égalité de traitement des candidats est assez théorique, compte tenu du petit nombre de ces derniers.

II - Des effets difficiles à évaluer en termes d'évolution des effectifs et d'impact sur les finances publiques

Les différentes mesures prises en faveur du recours aux agents contractuels visent à faciliter leur recrutement et donc à augmenter la proportion d'agents publics employés sous ce régime. Si la plupart des mesures concernant les agents contractuels répondent à des besoins exprimés par les employeurs publics, la Cour a constaté que les gestionnaires sont partagés sur l'utilisation massive des nouveaux outils mis à leur disposition.

A - Vision d'ensemble

Pour évaluer l'équilibre futur entre les populations de fonctionnaires titulaires et celles des agents contractuels, la Cour s'est placée dans l'hypothèse d'une coexistence durable de conditions d'emploi différenciées entre les agents fonctionnaires et contractuels et a comparé deux scénarios fondés sur des hypothèses normatives :

- un scénario « tendanciel » d'évolution, sur 10 ans, des populations d'agents titulaires et contractuels (en ETP) au même rythme que les dix années passées ;
- un scénario « d'accélération », dans laquelle le nombre d'agents contractuels dans chaque versant de la fonction publique serait doublé à horizon de dix ans, avec réduction à due concurrence du nombre de fonctionnaires titulaires (sans impact sur le nombre total d'agents)¹⁸⁴.

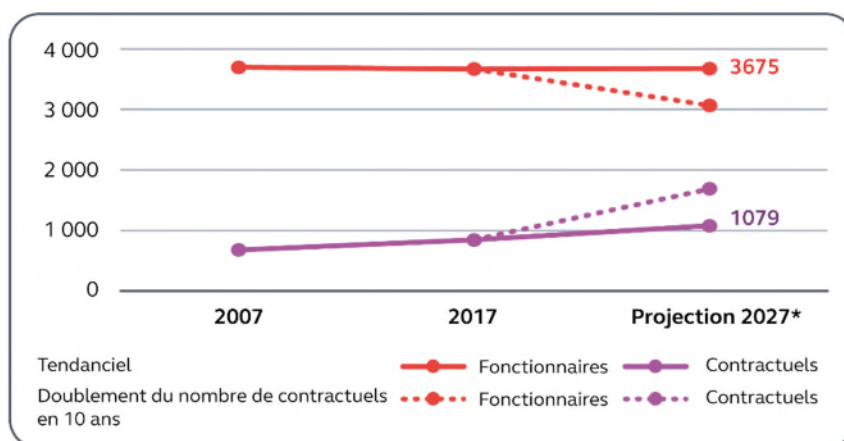
Ces scénarios sont nécessairement simplificateurs, en particulier s'agissant du nombre total futur des emplois publics, qui n'est estimé que par prolongement de tendance, alors que des inflexions globales significatives pourraient survenir en fonction des choix gouvernementaux ainsi que de ceux des collectivités territoriales et des hôpitaux.

¹⁸⁴ Voir le détail des chiffres en annexe n° 3.

Par exemple, il a été estimé qu'un doublement du nombre d'agents contractuels était la limite haute de ce qui était réaliste à droit constant. Un mouvement beaucoup plus rapide serait peu compatible avec le taux de renouvellement naturel des effectifs et supposerait donc des mesures de réduction du nombre de fonctionnaires avant leur départ à la retraite. Inversement, un scénario d'augmentation de la proportion de fonctionnaires, qui irait à l'encontre de la tendance actuelle, paraît peu probable au vu des observations figurant en première partie de ce rapport. Il n'a donc pas été chiffré.

Sous ces réserves, le graphique ci-dessous donne la synthèse des évolutions projetées pour les trois versants de la fonction publique¹⁸⁵.

Graphique n° 12 : projection des fonctionnaires et agents contractuels dans l'ensemble de la fonction publique (milliers d'ETP au 31 décembre)



Source : chiffres DGAFP et projection Cour des comptes

Scénario tendanciel : extrapolation de la tendance des dix dernières années.

Les agents classés ni parmi les titulaires ni parmi les contractuels (essentiellement les militaires) n'apparaissent pas sur le graphique.

Le cumul des chiffres d'évolution tendancielle des ETP pour les trois versants de la fonction publique montre qu'il y aurait une quasi stabilité des effectifs de titulaires à l'horizon 2027, mais une augmentation sensible de celle des agents contractuels. Globalement, ces derniers passeraient de 16,4 % à 20 % du total.

¹⁸⁵ La définition retenue pour les agents contractuels est celle utilisée par la DGAFP, excluant donc les agents contractuels de droit privé et les agents contractuels soumis à un régime public particulier.

Dans le cas du scénario d'une accélération forte des recrutements d'agents contractuels, leur proportion dans le total des effectifs de la fonction publique pourrait atteindre 30 % des effectifs de la fonction publique.

L'intérêt de ces projections est de montrer qu'il est très probable que, sans autre réforme, la population des agents titulaires restera globalement majoritaire dans la fonction publique.

Par ailleurs, l'impact financier d'une substitution plus ou moins rapide d'agents contractuels à des fonctionnaires titulaires est incertain. Ainsi qu'il a été indiqué ci-avant (cf. chapitre II.III), le coût relatif des agents contractuels est variable selon le type d'emplois concerné. S'agissant des emplois peu qualifiés, les agents contractuels sont généralement moins coûteux pour les finances publiques, alors que c'est plutôt l'inverse pour les emplois très qualifiés. L'augmentation de la proportion d'agents contractuels pourrait donc avoir un effet budgétaire favorable si elle comportait beaucoup d'emplois peu qualifiés, défavorable dans le cas inverse. Ainsi, pour les emplois très qualifiés, on peut aussi estimer que la pression du marché de l'emploi obligera à revaloriser la rémunération des agents titulaires.

Le principal enjeu budgétaire à moyen terme pour les employeurs publics devrait donc rester la maîtrise des effectifs, en adaptant simultanément les rémunérations à la réalité du marché de l'emploi, quel que soit le statut des agents.

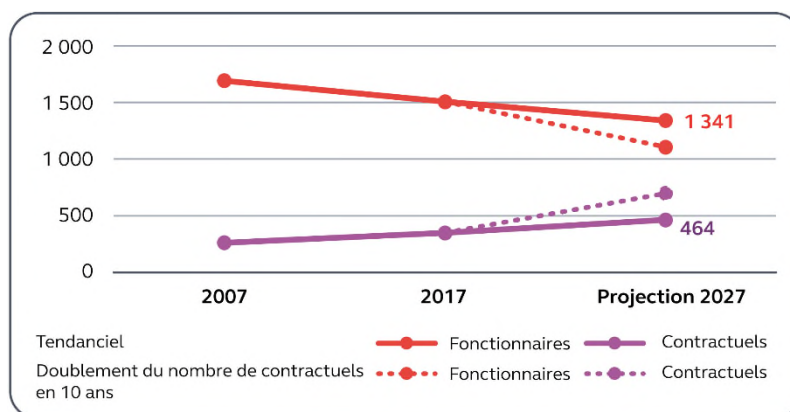
B - Dans la fonction publique de l'État

Dans la FPE, le taux d'ETP contractuels était relativement faible à fin 2017, avec 15 % seulement du total. Si les tendances observées pendant les dix dernières années se poursuivaient, le nombre des agents contractuels pourrait passer à 464 000 environ en 2027 et représenter alors 20 % des agents. Si les dispositions récentes produisaient un effet d'accélération, par exemple si le nombre des agents contractuels était doublé en 10 ans, remplaçant à due concurrence des agents titulaires, cette proportion passerait à environ 30 %, contre 50 % de fonctionnaires titulaires¹⁸⁶.

Comme l'illustre le graphique ci-après, les agents titulaires resteraient cependant majoritaires.

¹⁸⁶ Les 20 % restants correspondant aux militaires et aux agents relevant de la rubrique « *autres catégories et statuts* » (comme les enseignants des établissements privés sous contrat et les ouvriers d'État).

Graphique n° 13 : projection des fonctionnaires et agents contractuels dans la FPE (milliers d'ETP au 31 décembre)



Source : chiffres DGAFP et projection Cour des comptes

Scénario tendanciel : extrapolation de la tendance des dix dernières années.

Les agents classés ni parmi les titulaires ni parmi les contractuels (essentiellement les militaires) n'apparaissent pas sur le graphique.

Pour ce qui concerne l'enseignement supérieur, il est intéressant de noter que le bilan qui a été tiré¹⁸⁷ de la possibilité dérogatoire de recruter des agents contractuels, introduite par l'un des articles de la loi « liberté et responsabilités des universités » du 10 août 2007¹⁸⁸ (dite loi LRU), a montré une utilisation relativement limitée de ce statut. Le législateur avait souhaité procurer aux universités un nouveau cadre juridique pour leurs recrutements afin de leur permettre de mieux rivaliser avec leurs concurrentes étrangères et d'être en capacité d'attirer des talents scientifiques. Il s'agissait également de faciliter l'arrivée dans les établissements des experts nécessaires à l'exercice des nouvelles responsabilités définies par la loi LRU.

¹⁸⁷ Par l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche. IGAENR, rapport n° 016-036 sur *L'état des lieux des contractuels recrutés en application de l'article L. 954-3 du code de l'éducation*, juin 2016.

¹⁸⁸ Cet article, issu de la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités dispose : « sous réserve de l'application de l'article L. 712-9, le président peut recruter, pour une durée déterminée ou indéterminée, des agents contractuels :

- pour occuper des fonctions techniques ou administratives correspondant à des emplois de catégorie A ;
- pour assurer, par dérogation au premier alinéa de l'article L. 952-6, des fonctions d'enseignement, de recherche ou d'enseignement et de recherche, après avis du comité de sélection prévu à l'article L. 952-6-1 ».

Le dispositif créé par l'article L. 954-3 du code de l'éducation se caractérise par des contraintes extrêmement réduites pour l'embauche d'agents contractuels. Réservé aux seuls établissements ayant accédé aux responsabilités et compétences élargies (RCE), le cadre juridique qui lui est associé a été volontairement très peu défini par le législateur, qui ne lui a donné explicitement comme conditions d'utilisation, outre de s'en tenir à la liste limitative de fonctions énoncée précédemment, que l'obligation de recueillir l'avis d'un comité de sélection pour recruter des enseignants-chercheurs, enseignants ou chercheurs, et de respecter, pour ces recrutements, un plafond de masse salariale défini dans le contrat pluriannuel des établissements. De fait, cette condition de plafond de masse salariale n'a jamais été mise en œuvre par les services ministériels et est tombée en désuétude. C'est donc un mode de recrutement offrant une liberté et un degré d'initiative incomparables qui était proposé aux établissements.

Dans les faits, l'article L. 954-3 a été assez peu utilisé. En 2015, 1 835 agents contractuels ont été employés tout ou partie de l'année par 77 établissements sous ce régime¹⁸⁹.

**Tableau n° 10 : agents contractuels
(article L. 954-3 du code de l'éducation) employés en 2015**

| | Chercheurs | Enseignants-chercheurs | Enseignants | Administratifs | Techniques | Total Contractuels |
|---------------------------|------------|------------------------|-------------|----------------|------------|--------------------|
| CDI | 11 | 95 | 167 | 300 | 167 | 740 |
| CDD | 182 | 131 | 568 | 81 | 133 | 1 095 |
| Total contractuels | 193 | 226 | 735 | 381 | 300 | 1 835 |

Source : Rapport IGAENR 2016-036, juin 2016

Quarante rémunérations dépassaient 80 000 € bruts par an, dont neuf rémunérations supérieures 100 000 € (trois étant des rémunérations reconstituées pour des agents contractuels à 10, 20 et 60 % de quotité de temps de service). La majeure partie des rémunérations (1 128 sur 1 835 soit 62 %) se situaient entre 20 000 et 40 000 €. Il a été noté que, pour la catégorie enseignante, la rémunération des agents contractuels se situait à un niveau inférieur à celle des agents titulaires.

¹⁸⁹ L'effectif total des enseignants dans le supérieur est de 90 800 et celui des personnels non enseignants de 80 800 en 2018.

Le rapport précité relevait également que :

- les obligations de service des agents contractuels sont en général analogues à celles définies pour les titulaires ;
- les grilles de rémunération sont souvent transposées de celles applicables aux fonctionnaires ;
- il existe des pratiques variables pour l'indemnitaire et les cadences d'avancement ;
- dans le cas des fonctions enseignantes et / ou de recherche, on observe un recours à des comités de sélection pour les recrutements.

Il concluait notamment que *« l'état des lieux réalisé a mis en évidence une présence numériquement faible mais parfois stratégique dans les établissements d'enseignement supérieur des agents contractuels relevant de l'article L. 954-3 du code de l'éducation – et accessoirement dans les établissements publics à caractère scientifique et technologique (article L. 431-2-1 du code de la recherche). Loin d'être massive et encore moins sur le point de supplanter les procédures classiques de recrutement comme avaient pu le redouter certains parlementaires lors de l'adoption de la loi LRU, le dispositif a indiscutablement démontré son utilité et fait l'objet fait l'objet d'un usage assumé par les établissements »*¹⁹⁰.

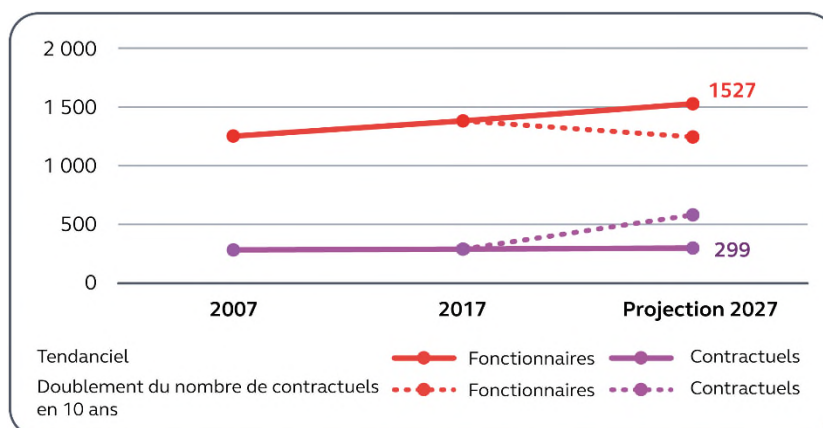
Dans la FPE, marqué par la baisse tendancielle des emplois de fonctionnaires titulaires, on ne peut exclure la perspective d'une certaine substitution de titulaires par des agents contractuels, mais, sur la base des éléments recueillis durant l'enquête, un scénario rapide et massif paraît très improbable.

¹⁹⁰ Dans sa communication de juin 2015 à la commission des finances du Sénat *L'autonomie financière des universités : une réforme à poursuivre* (disponible sur www.ccomptes.fr), la Cour avait déjà constaté, sur le fondement de chiffres plus limités, que *« l'usage du nouvel article L. 954 3 du code de l'éducation, qui autorise le recrutement direct de contractuels de catégorie A, y compris pour les enseignants, est resté modéré : la dernière enquête du ministère auprès des établissements dénombre 802 contrats dans 57 établissements pour les personnels administratifs et techniques, essentiellement sur des profils spécifiques : informatique, patrimoine et contrôle de gestion. En pratique, cette disposition se heurte à la recherche par de nombreuses universités d'une cohérence des rémunérations avec celles des titulaires »*.

C - Dans la fonction publique territoriale

Dans la FPT, la proportion d'agents contractuels est aujourd'hui sensiblement plus élevée que la moyenne observée dans la fonction publique, avec 16,9 % des ETP. Cependant les effectifs de fonctionnaires ont progressé sensiblement plus vite que ceux des agents contractuels pendant les dix dernières années. Un scénario tendanciel verrait donc plutôt baisser la proportion des agents contractuels, qui passerait à 16 % en 2027. Même dans un scénario d'accélération (doublement des agents contractuels en dix ans), la part des agents contractuels ne serait que de l'ordre de 31 % en 2027, contre 66 % pour les fonctionnaires titulaires, une part voisine donc de celle évaluée pour la FPE. Les agents titulaires resteraient donc largement majoritaires.

Graphique n° 14 : projection des fonctionnaires et agents contractuels dans la FPT (milliers d'ETP au 31 décembre)



Source : chiffres DGAFP et projection Cour des comptes

Scénario d'accélération : nombre d'agents contractuels doublé à horizon de dix ans.

Les agents classés ni parmi les titulaires ni parmi les contractuels (essentiellement les militaires) n'apparaissent pas sur le graphique.

Il est à noter que l'augmentation du recours aux agents contractuels a rarement été mentionnée comme une priorité par les représentants de collectivités territoriales rencontrés dans le cadre de la présente enquête.

Ainsi, l'association des maires de France (AMF) avait pris position avant même le lancement de la réforme pour réaffirmer son attachement au statut : « Si l'AMF souhaite voir se poursuivre la continuelle adaptation de la fonction publique territoriale aux évolutions structurelles et

technologiques des besoins et demandes des citoyens, comme elle a su le faire ces trente dernières années avec pas moins de 265 textes pour la moderniser et la faire évoluer, elle réaffirme cet attachement au statut en manifestant son opposition à l'ouverture accrue du recrutement par la voie de la contractualisation, hormis certains cas bien spécifiques... »¹⁹¹.

L'assemblée des départements de France (ADF) a exprimé une position plus complexe. Son président a souhaité vouloir concilier « *une logique de renforcement du statut de fonctionnaires* » illustrée par la déprécarisation de quelque 25 000 agents contractuels entre 2012 et 2018 et « *une logique de développement d'une culture managériale, fondée sur la liberté de recrutement des contractuels* ». L'ADF a notamment soutenu l'idée d'élargir les possibilités de recrutement des agents contractuels en défendant dès 2015 le contrat de projet ou de mission à durée déterminée de 5 ou 6 ans. Elle était également favorable à la possibilité de recruter sans restriction des agents contractuels sur emplois fonctionnels dans les collectivités de plus de 40 000 habitants au nom d'une plus grande mixité. Dans le même temps, elle a demandé un encadrement du recrutement des agents contractuels sur emplois permanents, compte tenu de l'absence de procédure de recrutement dans certaines petites collectivités locales¹⁹².

L'assemblée des communautés de France (AdCF) est quant à elle favorable aux contrats de projet et à la libéralisation du recrutement pour l'embauche d'agents contractuels dans les communes de moins de 2 000 habitants et les intercommunalités de moins de 15 000 habitants. Elle souhaiterait même un élargissement (souplesse budgétaire) de cette liberté.

L'association France urbaine (FU) ¹⁹³ est globalement neutre au sujet de l'extension du recours aux agents contractuels. Elle estime que le statut permet d'assurer la neutralité du service public, la maîtrise des coûts, la gestion industrielle des gros effectifs, et facilite les réorganisations (car les fonctionnaires sont titulaires de leur grade mais pas de leur emploi).

¹⁹¹ AMF, communiqué de presse du 10 juillet 2018.

¹⁹² Entretien du 5 juin 2019 avec le directeur général de l'ADF.

¹⁹³ France Urbaine (FU) est une association créée en 2016, issue de la fusion de l'association des maires de grandes villes de France (AMGVF) avec l'association des communautés urbaines de France (ACUF). Elle représente les métropoles, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération urbaines de plus de 250 000 habitants et les grandes villes de France, soit environ la moitié de la population française.

L'association Régions de France a souligné que la loi faisait désormais cohabiter deux sortes de personnel : les agents contractuels, attachés à un poste défini, et les fonctionnaires, attachés à un corps et à un grade ouvrant droit à un emploi. Elle a rappelé que le statut offrait plus de souplesse que le contrat, qui rigidifie la gestion¹⁹⁴.

L'impression d'ensemble qui se dégage au niveau national est donc une grande prudence par rapport aux perspectives d'emploi d'un nombre plus important d'agents contractuels, impression généralement confirmée par les entretiens avec les collectivités territoriales incluses dans le champ de l'enquête de la Cour. Compte tenu de la préférence de nombreux élus pour l'emploi statutaire, le scénario d'une substitution rapide de titulaires par des agents contractuels apparaît aujourd'hui improbable.

D - Dans la fonction publique hospitalière

C'est dans la FPH que la croissance des effectifs contractuels a été la plus forte depuis une dizaine d'années, à 4,5 % par an, contre une stagnation des agents titulaires à 0,4 %. Une poursuite de cette tendance ferait passer les agents contractuels de 18,7 % à près de 26 % du nombre total d'ETP en 2027. Un scénario d'accélération (doublement du nombre des agents contractuels en dix ans) ferait passer leur proportion à 31 % contre 57 % pour les titulaires.

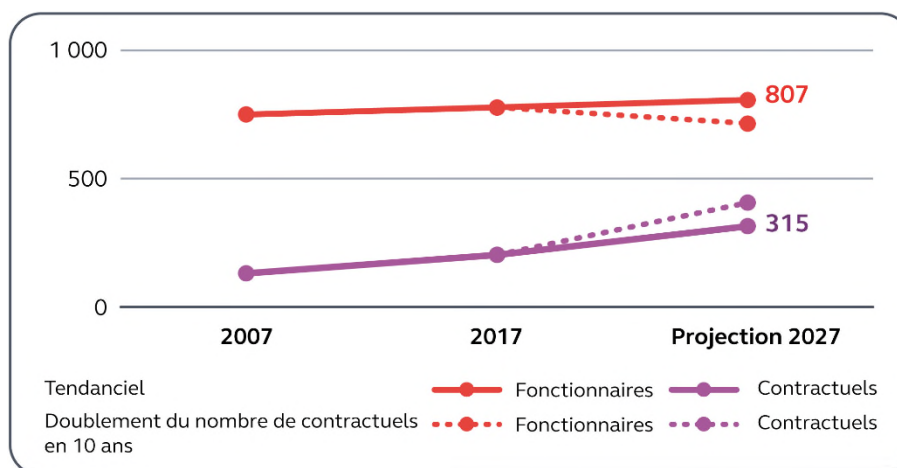
Il convient toutefois de rappeler que les médecins, au nombre de 101 697 ETP au 31 décembre 2017¹⁹⁵, ne sont considérés dans les statistiques ni comme des agents titulaires, ni comme des agents contractuels, mais sont dénombrés sous une rubrique « *autres catégories et statuts* »¹⁹⁶. La proportion d'agents contractuels, si on y inclut les médecins (hors praticiens hospitalo-universitaires), passerait à 28 % du total des agents en 2017, et près de 36 % dans un scénario tendanciel (plus de 48 % dans un scénario d'accélération), ce qui ferait des hôpitaux les services publics comptant le taux d'agents contractuels de loin le plus élevé.

¹⁹⁴ Entretien avec l'association des régions de France (ARF) du 27 mai 2019.

¹⁹⁵ Y compris internes et résidents, hors praticiens hospitalo-universitaires, décomptés avec la FPE.

¹⁹⁶ C'est également le cas pour les enseignants des établissements privés sous contrat ou pour les personnels des chambres consulaires.

Graphique n° 15 : projection des fonctionnaires et agents contractuels dans la FPH (en milliers d'ETP au 31 décembre)



Source : chiffres DGAFP et projection Cour des comptes

Scénario tendanciel : extrapolation de la tendance des dix dernières années.

Les agents classés ni parmi les titulaires ni parmi les contractuels (essentiellement les militaires) n'apparaissent pas sur le graphique.

Un scénario d'accélération est sans doute moins improbable pour la FPH que pour les deux autres versants de la fonction publique.

De nombreux métiers exercés à l'hôpital public le sont également dans le secteur privé, ce qui crée une forme de concurrence et tend à banaliser l'emploi d'agents contractuels, y compris pour des emplois permanents.

Il existe en outre une difficulté spécifique au personnel médical, puisque plus de 27 % des postes de praticiens hospitaliers sont vacants. C'est une des questions que la loi du 24 juillet 2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé a pour objet de traiter.

Le recrutement de personnels contractuels vient principalement pallier le départ de titulaires vers le secteur libéral ou privé et les difficultés de recrutement dans certaines disciplines et/ou zones géographiques.

La Fédération hospitalière de France estime qu'il n'y a pas, de la part des employeurs, d'attente spécifique ni de souhait d'augmenter le nombre des agents contractuels. L'attitude est simplement pragmatique en raison de la concurrence de plusieurs métiers de l'hôpital avec le secteur privé. D'une manière générale, elle relève que les agents de niveau B et C sont plus attachés à être titularisés que les agents de niveau A.

III - La coexistence durable d'agents titulaires et contractuels dans des emplois permanents : une problématique à traiter

Malgré les facilités données au recrutement d'agents contractuels, les développements qui précèdent montrent que l'on peut raisonnablement faire l'hypothèse que coexisteront pendant une durée assez longue une population de fonctionnaires titulaires majoritaires et d'agents contractuels de plus en plus nombreux, mais restant minoritaires. Cette situation pose des questions qu'il convient de traiter, s'agissant notamment des carrières et des rémunérations, des charges de retraite, de l'assurance chômage, de la gestion de la précarité et de la conduite du dialogue social. Ces problématiques se posent d'ores et déjà à certains employeurs publics, comme les agences régionales de santé (ARS).

La cohabitation des statuts au sein des ARS

Le personnel des ARS est mixte, comprenant à la fois des fonctionnaires, des praticiens hospitaliers, des agents contractuels de droit public ou privé et des employés de droit privé soumis à la convention collective des organismes de sécurité sociale. À la création des agences, les agents de l'État représentaient 80 % des effectifs, les agents sous convention collective 20 %.

Les instances représentatives du personnel sont :

- le comité d'agence, doté de la personnalité morale, qui joue le rôle de comité technique et de comité d'entreprise ;
- le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail.

A - Des choix à faire sur la gestion des carrières et des rémunérations

Malgré les rapprochements qui peuvent être observés dans les pratiques des gestionnaires, il subsiste juridiquement une différence fondamentale entre, d'une part, les agents titulaires, gérés dans des corps ou des cadres d'emplois, dont la rémunération indiciaire au moment du recrutement est déterminée par une grille nationale et le déroulement de carrière organisé par le statut et, d'autre part, les agents contractuels, dont la rémunération est déterminée par l'employeur et pour lesquels aucun déroulement de carrière n'est garanti.

Dans une certaine mesure, l'enquête de la Cour a montré que ces différences sont tolérées, particulièrement s'agissant des métiers dits « en tension ». Ainsi dans un établissement hospitalier, on peut être amené à recruter des masseurs-kinésithérapeutes contractuels rémunérés très au-dessus de la grille indiciaire de ses masseurs-kinésithérapeutes titulaires, quoiqu'à un tarif inférieur à celui du secteur privé. Par ailleurs, de nombreux cas de médecins hospitaliers contractuels recrutés très au-dessus du barème des médecins titulaires peuvent également être cités.

Il reste qu'à long terme, de tels écarts de rémunération paraissent difficilement soutenables. Un sentiment d'iniquité peut naître de la différence de rémunérations pour des emplois comparables, dès lors que celle-ci n'est justifiée ni par l'ancienneté, ni par le diplôme ou la compétence, mais uniquement par le statut. On ne peut exclure qu'ils conduisent certains agents titulaires à quitter leur fonction pour devenir agent contractuel, par voie de détachement ou même par démission.

À l'étranger, deux modèles pour la rémunération des agents contractuels publics

Un modèle « allemand » (auquel on peut rattacher l'Italie, l'Irlande, l'Espagne et le Luxembourg), dans lequel la rémunération des agents contractuels est très encadrée par des barèmes. En Allemagne, elle est fondée sur les « BAT » (barèmes d'évolution salariale des agents contractuels fédéraux, à l'ancienneté) dont le modèle se décline au niveau des Länder. Les augmentations salariales sont négociées tous les deux ans lors des « accords de Potsdam ». Les conventions collectives (TVöD) encadrent la rémunération des agents contractuels, mais également d'autres points (évolution du temps de travail, nombre de jours de congés, etc.). Elles sont négociées entre les syndicats et l'administration en charge de la fonction publique. Il existe une convention nationale (qui s'applique au niveau fédéral et communal) et 16 conventions régionales (dans chacun des Länder). La négociation collective aboutit à des conventions collectives contraignantes avec obligation de mise en œuvre.

Un modèle « anglais » (auquel on peut rattacher la Suède), dans lequel la rémunération des agents contractuels est plus souple, tout en restant encadrée. Au Royaume-Uni, elle est négociée directement entre l'agent et son employeur. S'y ajoutent diverses indemnités liées à la fonction (fixe) et à la performance (variable). Des autorités sectorielles encadrent la rémunération pour 45 % des personnels contractuels. Il existe ainsi huit *Pay Review Bodies* (forces armées, médecins et dentistes, personnels du service national de santé, administration pénitentiaire, enseignants, cadres supérieurs, policiers, agence nationale contre le crime). En Suède, la rémunération des agents contractuels est également négociée directement entre l'agent et son employeur, sans aucun système de grille. Il est fixé sur la base des difficultés et des responsabilités inhérentes au poste, de la performance de l'employé (compétences, résultats et contribution liés aux objectifs de l'organisme) et de la situation du marché. Aucune indemnité complémentaire n'est prévue outre le salaire. Les structures salariales globales et les augmentations de salaires pour l'ensemble des agences d'État sont néanmoins encadrées par un accord collectif au niveau central, renégocié tous les trois ans. La plupart des secteurs, dont celui des agences de l'État, s'alignent souvent sur les accords signés dans le secteur de l'industrie, qui donne en général autour de 2 % d'augmentation par an (mais chaque agence est libre de répartir plus ou moins cette augmentation entre employés, en fonction de leur prestation sur l'année passée).

Pour l'avenir, il semble que deux scénarios soient à envisager : soit un alignement de plus en plus net des rémunérations et des carrières des agents contractuels sur celles des agents titulaires, soit l'inverse, c'est-à-dire une flexibilité grandissante des carrières et des rémunérations des fonctionnaires titulaires pour les rapprocher des modes de gestion des agents contractuels.

En ne prévoyant pas de cadre spécifique pour la rémunération et la carrière des agents contractuels, le modèle français tend à promouvoir le premier scénario, celui d'une gestion de type statutaire de l'ensemble des agents, y compris les agents contractuels.

Pour préserver la nature originale du régime contractuel public et éviter la rigidification progressive de ce régime à laquelle on assiste aujourd'hui, il paraîtrait souhaitable, en usant de la possibilité désormais ouverte par l'article 14 de la loi TFP¹⁹⁷, que soient définis, par négociation avec les représentants des agents, des cadres de gestion des carrières et des rémunérations, métier par métier. Les psychologues de la police nationale bénéficient déjà d'un tel accord¹⁹⁸.

Pour les métiers qui existent indifféremment dans le secteur privé et le secteur public, il serait légitime de s'inspirer des conventions collectives existant pour les agents contractuels de droit privé.

B - Des charges de retraite différenciées

La Cour relève des différences sensibles dans la prise en compte des charges de retraite selon le statut des agents, principalement au sein de la FPE, qui doivent s'apprécier dans le contexte d'une future réforme globale des systèmes de retraite et de la croissance tendancielle du nombre des agents contractuels.

1 - Des différences de charges de retraite qui posent problème en gestion

Il existe des différences significatives dans les charges auxquelles sont assujetties les rémunérations des agents de la fonction publique.

La principale différence tient aux charges de retraite, qui sont beaucoup plus élevées pour les agents titulaires que pour les agents contractuels, en raison notamment des écarts de taux de cotisation.

¹⁹⁷ « Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est habilité à prendre par ordonnances, dans un délai de quinze mois à compter de la publication de la présente loi, toutes dispositions relevant du domaine de la loi afin de favoriser, aux niveaux national et local, la conclusion d'accords négociés dans la fonction publique ».

¹⁹⁸ Accord sur les modalités de gestion et la rémunération des psychologues de la police nationale signé avec le syndicat représentatif, dans le cadre du protocole du 11 avril 2016 sur la valorisation des carrières, des compétences et des métiers de la police nationale.

L'impact de ces différences importantes de taux est toutefois atténué dans le calcul des charges de retraite dans la mesure où l'assiette pour les titulaires ne comprend pas les primes alors que celle des contractuels porte sur l'intégralité de leur rémunération.

Ainsi, pour les agents de l'État, le taux de cotisation employeur pour le régime de retraite est de 74,28 % du seul traitement indiciaire s'agissant des agents titulaires, alors qu'il n'est que de 10,45 % du traitement total pour les agents contractuels.

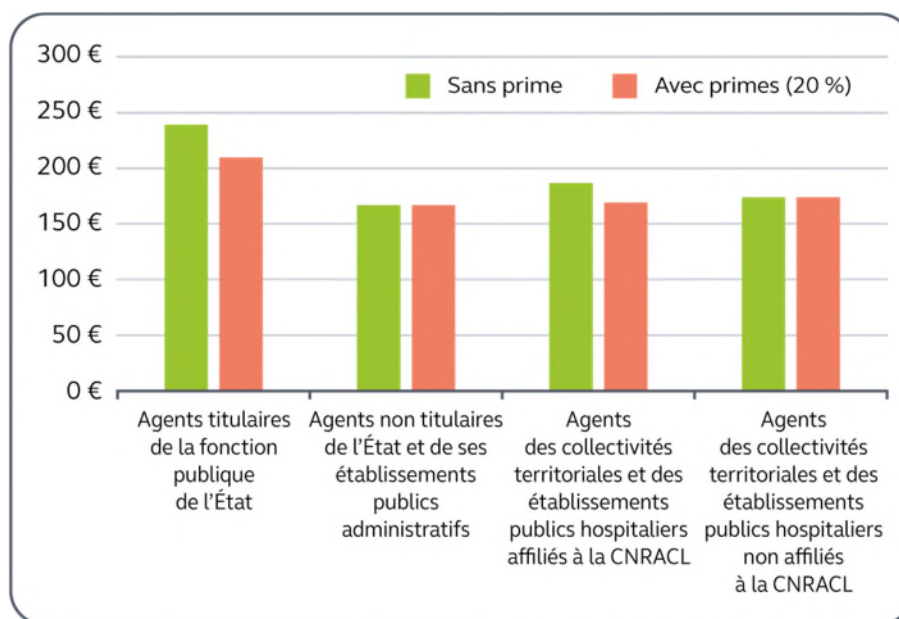
De même, pour les agents des collectivités territoriales et des hôpitaux, le taux de cotisation employeur est de 30,65 % du seul traitement indiciaire pour les agents titulaires, contre 10,45 % du traitement total pour les agents non titulaires.

En outre, cette asymétrie est en partie compensée dans le total des coûts de charges sociales par des taux de cotisations pour maladie, maternité, invalidité, décès, légèrement plus élevés pour les agents contractuels. Les coûts des agents contractuels de la FPT et de la FPH intègrent également, dans certains cas, les cotisations d'assurance chômage et les cotisations aux centres de gestion.

Pour la FPE, même si elles sont en partie la conséquence de choix de présentation du budget de l'État, les différences de coût salarial affichées demeurent très importantes. Comme l'illustre le graphique simplifié ci-après, pour assurer 100 € de rémunération nette à un agent titulaire de l'État, il faut enregistrer une charge totale de près de 240 €, alors que celle-ci n'est que de 190 € environ pour un agent titulaire territorial et de 170 € environ pour un agent non titulaire. Pour un agent dont 20 % de la rémunération est constituée de primes, non assujetties aux cotisations pour la retraite de base des fonctionnaires, la différence est moins forte, mais reste significative : 210 € pour un fonctionnaire de l'État contre 170 € environ pour un agent titulaire territorial, ou un agent non titulaire.

Quelle que soit la part des primes dans la rémunération brute, il existe donc une différence significative de coût salarial apparent pour une même rémunération nette, selon que l'agent est titulaire ou contractuel.

Graphique n° 16 : coût salarial simplifié pour 100 € de rémunération nette



Source : calcul Cour des comptes

Ces différences de charges employeur pour les retraites ont des incidences en gestion et pourraient introduire une distorsion dans les choix de recrutement, en particulier dans la perspective d'une gestion par la masse salariale sans plafond d'emplois actuellement encouragée par la direction du budget.

2 - Pour la FPE, des contributions des ministères employeurs au CAS *Pensions* à ajuster

S'agissant des personnels de la FPE employés par les ministères, la contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions*¹⁹⁹ est neutralisée pour l'application de la norme de dépense²⁰⁰. En pratique, les gestionnaires n'ont donc pas à prendre en compte le coût de la retraite des agents s'agissant des titulaires, alors qu'ils doivent le faire s'agissant des agents contractuels, ce qui est un biais contestable qui joue en défaveur des agents contractuels.

En sens inverse, s'agissant des personnels de la FPE employés dans des établissements publics administratifs de l'État et qui doivent rembourser au CAS *Pensions* les charges de retraite, l'effet de dissuasion est bien présent et joue en faveur du recrutement des agents contractuels.

Il conviendrait d'harmoniser ces situations et, sans attendre la réforme des retraites, de permettre aux gestionnaires de faire des arbitrages plus rationnels. Une solution serait, dans le respect des règles de fonctionnement du CAS *Pensions* telles que définies par la LOLF, de faire figurer au budget des ministères et de faire reverser par les établissements employeurs de la FPE un taux de charges patronales de retraites, pour les agents titulaires, proche de celui applicable aux agents contractuels (de l'ordre de 10 %)²⁰¹ et d'assurer l'équilibre du CAS *Pensions* par une dotation complémentaire, l'effet global étant neutre pour les finances publiques. Les contributions des ministères au CAS *Pensions* pourraient être alors remises sous plafond de norme de dépenses. Toutefois la mise en œuvre de cette solution pourrait nuire à la lisibilité d'une gestion des pensions dans des conditions les plus proches possible de celles d'un régime de retraite par répartition. Elle ferait en effet apparaître au niveau des ministères employeurs un taux facial de cotisation différent du taux effectif global des charges de retraites supportées par l'État et retracées dans le CAS *Pensions*.

¹⁹⁹ Le CAS *Pensions* a été créé en 2006. Le programme budgétaire 741 « Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité » retrace l'intégralité des flux relatifs aux pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité. Voir la présentation du projet annuel de performance de ce programme et le rapport de la Cour sur *Les pensions de retraite des fonctionnaires – des évolutions à poursuivre*, octobre 2016.

²⁰⁰ Qui permet piloter la trajectoire des dépenses budgétaires.

²⁰¹ Une disposition similaire a été incluse dans la loi de transformation de la fonction publique (art. 66) afin d'éviter que les employeurs territoriaux et hospitaliers de personnels détachés de la FPE ne soient redevables envers le CAS *Pensions* d'une contribution dissuadant la mobilité des fonctionnaires.

C - Des régimes d'assurance chômage à normaliser

Les employeurs publics ne sont pas affiliés de droit à l'assurance chômage, et doivent assurer eux-mêmes ce risque pour leurs anciens agents contractuels.

L'État et les établissements publics hospitaliers (pour ces derniers, depuis la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et au territoire) ont l'obligation d'être en régime d'auto-assurance (prise en charge de la gestion et de l'indemnisation des anciens agents contractuels sur leur budget), avec la possibilité de conclure avec Pôle emploi une convention de gestion, afin de déléguer à ce dernier la gestion de l'indemnisation, tout en conservant la charge financière de l'indemnisation.

Les collectivités territoriales et leurs établissements publics peuvent décider d'adhérer à l'Assurance chômage : ils versent alors les contributions patronales correspondantes (4,05 % de l'ensemble du traitement brut des agents contractuels) aux Urssaf comme les employeurs du secteur privé.

Tableau n° 11 : les employeurs publics et l'assurance chômage

| Employeurs et personnels concernés | Auto-assurance Gestion directe | Convention de gestion avec Pôle emploi | Adhésion au régime d'assurance chômage |
|---|--|--|---|
| Art. L. 5424-1, 1° du code du travail : - Agents fonctionnaires et non fonctionnaires de l'État et de ses établissements publics administratifs - Agents titulaires des collectivités territoriales et agents statutaires des autres établissements publics administratifs - Militaires | Obligatoire en l'absence d'une autre option | Possible | Impossible sauf, à titre révocable, pour les agents non titulaires : - des universités et grandes écoles, - des établissements publics à caractère scientifique et technologique (Art. L.5424-2 3° du code du travail), dans les mêmes conditions que pour l'art. L. 5424-1, 2° |
| Art. L. 5424-1, 2° du code du travail : - Agents non titulaires des collectivités territoriales - Agents non statutaires : des établissements publics administratifs rattachés aux collectivités territoriales, des groupements d'intérêt public | Obligatoire en l'absence d'une autre option | Possible | Possible révocable - durée : 6 ans Cas particulier des assistants d'éducation : l'établissement d'enseignement peut adhérer à l'Assurance chômage uniquement à titre irrévocable (Art. L. 5424-2 4° du code du travail) ; dans ce cas, la contribution (6,45 %) est intégralement à la charge de l'établissement contribution assurance chômage à la charge de l'employeur |
| Art. L. 5424-1, 3° du code du travail - Salariés des entreprises, sociétés et organismes inscrits au Répertoire national des entreprises contrôlées majoritairement par l'État (RECME) - Salariés des établissements publics à caractère industriel et commercial des collectivités locales - Salariés des sociétés d'économie mixte dans lesquelles ces collectivités ont une participation majoritaire | Obligatoire en l'absence d'une autre option (Ex. SNCF-RATP, Banque de France...) | Possible uniquement pour les établissements publics de l'État ou nationaux | Possible Irrévocable Contribution assurance chômage répartie entre salarié et employeur Cas particulier des EPIC: l'adhésion vise l'ensemble des salariés y compris les fonctionnaires |
| Art. L. 5424-1, 4° du code du travail Salariés non statutaires : - des chambres de métiers, - des chambres d'agriculture ainsi que les salariés des établissements et services d'utilité agricole de ces chambres, - des chambres de commerce et d'industrie | Obligatoire en l'absence d'une autre option | Possible | Possible Irrévocable Contribution assurance chômage répartie entre salarié et employeur |
| Art. L. 5424-1, 6° du code du travail Salariés des entreprises de la branche des industries électriques et gazières soumis au statut national des IEG | Obligatoire en l'absence d'une autre option | Possible | Possible Irrévocable Contribution assurance chômage répartie entre salarié et employeur |

Source : Unédic

Dans la mesure où la loi TFP permet désormais d'utiliser plus largement les possibilités de rupture conventionnelle de la relation de travail pour les agents contractuels (mais aussi les fonctionnaires titulaires), on pourrait voir augmenter les dépenses d'indemnisation du chômage.

Si le régime de l'auto-assurance ne présente pas de difficulté pour l'État lui-même, la situation est plus complexe pour les établissements publics de l'État et les employeurs publics territoriaux et hospitaliers restés en auto-assurance. Les collectivités territoriales peuvent adhérer à l'assurance chômage mais toutes ne le font pas. Il semble que ce soient plutôt les petites communes (moins de 200 agents) qui aient le plus recours à cette possibilité, le taux d'adhésion étant de l'ordre de 60 % d'après la direction générale des collectivités locales (DGCL).

Pour les employeurs publics (hors État) restés en auto-assurance, il peut être difficile de pratiquer les ruptures conventionnelles de contrat de travail, de même que les licenciements classiques, car ils restent redevables de l'indemnisation de l'agent dans le cas où ce dernier ne retrouverait pas d'emploi.

Le cas de la commune de Montreuil-sous-Bois

La commune examine actuellement l'opportunité de transférer à Pôle emploi la charge²⁰² et la gestion²⁰³ du risque chômage. En effet, le rapport entre l'allocation de retour à l'emploi (ARE) acquittée par la commune et la rémunération brute totale des agents contractuels s'établissait à 6,3 % en 2018 (1,57 M€), soit un niveau supérieur au taux d'adhésion au régime d'assurance chômage (4,05 %).

Une étude réalisée en 2018 par la commune démontre que des économies substantielles peuvent être réalisées en cas d'adhésion, de l'ordre de 0,8 M€ par an, soit 0,4 % des charges réelles de fonctionnement et 4,3 % de la capacité d'autofinancement brute. Cependant, elle aurait un coût durant les premières années de l'adhésion, lié au fait que la commune devrait s'acquitter en même temps de la cotisation à l'assurance chômage et des ARE induites par les départs des agents recrutés avant l'adhésion au

²⁰² Adhésion au régime d'assurance chômage pour les non-titulaires.

²⁰³ Signature d'une convention de gestion.

régime²⁰⁴. Le point mort, c'est-à-dire le moment où les bénéficiaires cumulés de l'adhésion au régime d'assurance chômage excèderaient les surcoûts de la période de transition, ne serait atteint qu'au bout de quatre à cinq ans. Il le serait en revanche plus rapidement, et les avantages financiers seraient bien supérieurs, si la commune venait à faire peser plus fortement qu'aujourd'hui ses diminutions d'effectifs sur les agents contractuels, dans un souci d'ajustement des charges de personnel à ses ressources.

Pour aller jusqu'au bout de la logique de flexibilisation de la relation de travail, il conviendrait donc d'envisager la possibilité d'une adhésion obligatoire des employeurs publics au régime d'assurance chômage.

Une telle mesure, qui pourrait apporter à terme de nombreux gains de gestion, est complexe et devrait faire l'objet d'une étude d'impact approfondie. Elle serait bien entendu à discuter avec les représentants des employeurs publics.

D - Un absentéisme plus faible pour les agents contractuels que pour les agents titulaires

Une des particularités du régime des agents contractuels est qu'ils restent, pour l'essentiel, recrutés en CDD, même si la réforme de 2019 permettra, dans un certain nombre de cas (principalement dans les établissements publics de l'État), de proposer, dès le recrutement, des CDI. Le principe généralement retenu est l'obligation de transformer un CDD en CDI au bout de six années, soit en général après deux périodes de trois ans.

Cette situation est moins favorable pour l'agent public contractuel que celle qui prévaut pour le salarié du privé, puisque le code du travail dispose que « *le contrat de travail à durée indéterminée est la forme normale et générale de la relation de travail* »²⁰⁵ et que par ailleurs la durée maximale autorisée pour un CDD de droit privé est, dans le cas général, de 18 mois (allant jusqu'à 24 ou 36 mois dans des cas exceptionnels), ce qui est très inférieur aux six ans permis pour les agents contractuels de droit public.

²⁰⁴ Dans le cas d'une adhésion irrévocable, l'assurance-chômage prend en charge l'indemnisation de tous les agents dont la date de fin de contrat de travail (FCT) est postérieure à la date d'adhésion, même s'ils ont été recrutés avant la date d'adhésion. Dans le cas d'une adhésion à titre révocable, une période de carence de six mois s'applique, durant laquelle l'employeur public verse les contributions dues à l'assurance-chômage mais continue à assurer l'indemnisation des agents dont la FCT intervient au cours de cette période. En revanche, si la FCT intervient après les six mois suivant l'adhésion, alors c'est l'assurance-chômage qui indemniserait les agents même s'ils ont été recrutés avant la date d'adhésion.

²⁰⁵ Article L. 1221-2 du code du travail.

Cette situation permet-elle de stimuler l'engagement au travail des agents contractuels ? Les analyses sur la manière de servir comparée des agents titulaires et contractuels sont rares et ne semblent pas montrer de différences significatives.

L'appréciation comparée de la manière de servir des agents titulaires et contractuels par la Métropole de Nice-Côte d'Azur

La Métropole de Nice-Côte d'Azur, dans le cadre de l'enquête de la Cour, a consolidé les notes qu'elle a attribuées à ses agents dans le cadre de son exercice annuel d'évaluation. Pour les agents contractuels, la note moyenne s'élève à 3,59 / 5 contre 3,83 / 5 pour les agents titulaires. Par rubrique d'évaluation, les notes moyennes sont les suivantes :

| Statut de l'agent | Critères de Savoir | Critères de savoir-faire | Critères de savoir-être | Critères d'encadrement |
|-------------------|--------------------|--------------------------|-------------------------|------------------------|
| Contractuel | 3,40 | 3,45 | 3,58 | 3,94 |
| Fonctionnaire | 3,75 | 3,77 | 3,83 | 3,97 |

Selon la Métropole, les différences observées entre les manières de servir peuvent s'expliquer par le fait que la majorité des agents contractuels sont en CDD, avec une faible ancienneté dans la FTP. Leurs moins grandes expériences et connaissances expliquent ces écarts dans les critères de savoir et de savoir-faire notamment.

En revanche, l'écart est réduit lorsqu'il s'agit des critères d'encadrement. En effet, les agents contractuels ayant été évalués sur des critères de management sont généralement des cadres (agents en CDI ou contrat de trois ans) ayant une expérience et des connaissances pouvant être identiques à leurs homologues fonctionnaires.

Cependant l'absentéisme, mieux connu et qui est souvent interprété comme un bon indicateur de l'engagement, se révèle assez contrasté en fonction de la situation statutaire. Par exemple, en 2017, pour la FPT en Île-de-France, l'absentéisme par agent pour tout motif médical a été 2,7 fois plus important pour les fonctionnaires que pour les agents contractuels permanents.

Tableau n° 12 : absentéisme en fonction de la situation statutaire en Île-de-France en 2017 (FPT)

| | Agents titulaires | Agents contractuels sur emplois permanents | Ensemble des agents sur emplois permanents | Contractuels sur emplois non permanentS |
|--|--------------------------|---|---|--|
| Taux d'absentéisme « compressible » (maladies ordinaires et accidents du travail) | 5,3 % | 2,9 % | 4,9 % | 1,2 % |
| Taux d'absentéisme médical (toute absence pour motif médical) | 8,7 % | 3,2 % | 7,7 % | 1,2 % |
| Taux d'absentéisme global (toute absence y compris maternité, paternité et autres) | 9,6 % | 4,3 % | 8,6 % | 1,5 % |
| En moyenne, 11,8 jours d'absence pour tout motif médical par agent contractuel permanent contre 31,8 jour par fonctionnaire* | | | | |

Source : observatoire de l'emploi territorial en Île-de-France – Juin 2019

* Taux d'absentéisme - nombre de jours d'absence / (nombre total d'agents x 365

Par ailleurs, dans le cadre de l'enquête, la Cour a recueilli des données comparant l'absentéisme des agents titulaires et contractuels, qui, sans prétendre à l'exhaustivité, corroborent les données précédentes. Il apparaît que si les niveaux d'absentéisme varient, parfois, fortement d'un employeur public à l'autre, sauf exception, les agents titulaires présentent des taux d'absentéisme plus élevés que les agents contractuels (cf. tableau ci-après).

Tableau n° 13 : exemples de taux d'absentéisme pour différents d'employeurs publics (2018)

| | Taux d'absentéisme des agents titulaires | Taux d'absentéisme des agents contractuels | Différentiel de taux (en points de pourcentage) |
|---|--|--|---|
| Ministère de l'agriculture et de l'alimentation | 4,6 % | 3,2 % | 1,4 |
| Institut national de la santé et de la recherche médicale | 3,7% | 1,7 % | 2 |
| Université de Nantes | 3,5 % | 2,2 % | 1,3 |
| Hospices civils de Lyon –personnel médical | 7 % | 6 % | 1 |
| Hospices civils de Lyon –personnel non médical | 11 % | 5,6 % | 5,4 |
| Département de la Haute-Savoie | 9,7 % | 2,6 % | 7,1 |
| Commune de Villeurbanne | 11,2 % | 6,6 % | 4,6 |

Source : Cour des comptes d'après données recueillies dans le cadre de l'enquête

Il convient de faire la part des effets de structure, la population des agents contractuels étant plus jeune et donc en meilleure santé que celle des fonctionnaires. Mais ces effets n'épuisent pas la question. Il semble que, toutes choses égales par ailleurs, les agents contractuels sont globalement plus présents que les agents titulaires, et les agents contractuels sur emploi non permanent plus que ceux sur emploi permanent.

On ne peut exclure que cet effet d'engagement soit lié au statut précaire des CDD qui, par définition, ne sont pas automatiquement renouvelables. De l'aveu de la plupart des employeurs publics rencontrés par la Cour, l'utilisation de CDD permet en effet de se séparer plus facilement des agents qui ne donneraient pas satisfaction. Dès lors, ces employeurs sont peu favorables en général, à la généralisation de CDI.

Comme il a été vu au chapitre II.IV, il apparaît que les collectivités locales²⁰⁶ tendent à utiliser la période contractuelle comme une période d'essai avant la « mise en stage » pour les agents contractuels occupant des emplois de catégorie C²⁰⁷ ; il en est de même dans la FPH pour les personnels soignants (cf. encadré ci-après)²⁰⁸.

Le cas du personnel infirmier en Bretagne²⁰⁹

Lors de l'entrée sur le marché du travail, les infirmiers diplômés d'État débutent généralement avec des contrats courts. Nombre de diplômés sont embauchés sur des CDD l'été, puis ont une interruption de contrat avant d'être rappelés à la fin de l'année. Pour les professionnels et cadres rencontrés, même si ces contrats courts ont toujours existé, la situation se dégrade, notamment dans les établissements publics. En effet, aujourd'hui, les professionnels peuvent n'être titularisés qu'au bout de plusieurs années (jusqu'à sept ans).

Pour les infirmiers spécialisés, la situation est différente. Pour les infirmiers anesthésistes et de bloc opératoire, qui réalisent majoritairement la formation en cours d'emploi, l'insertion ne pose pas de difficulté. Par contre, l'insertion professionnelle apparaît comme étant plus compliquée pour les infirmiers puériculteurs.

La précarité des jeunes professionnels est à mettre en lien avec les contraintes budgétaires des établissements, dont certains connaissent des restructurations.

De plus, les politiques de recrutement des établissements hospitaliers publics ont évolué avec la législation. Désormais, l'établissement devient son propre assureur et doit verser l'allocation de retour à l'emploi au bout de quatre mois de travail cumulé sur une entité juridique. Ainsi, les structures doivent décider rapidement qui ils souhaitent garder ou non pour minimiser ces cas.

²⁰⁶ Selon les données recueillies dans le cadre de l'enquête ce phénomène concerne avant tout la FPT et la FPH, peu la FPE.

²⁰⁷ De plus en plus de recrutements dans la catégorie C de la FPT (85,5 % en 2016) se font sans concours. La « mise en stage » désigne la période où l'agent est stagiaire, période d'apprentissage et de mise à l'essai avant titularisation.

²⁰⁸ Ces situations sont à distinguer de celles des travailleurs handicapés et PACTE (Parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, hospitalière et d'État) dont la titularisation est, de droit, précédée d'une période contractuelle.

²⁰⁹ Cour des comptes, rapport d'observations définitives, *Le personnel infirmier à l'hôpital public* (2019). Encadré issu de *Regard sur le métier d'infirmier en Bretagne*, Étude qualitative du Gip Relation Emploi-Formation (GREF) décembre 2017.

Du point de vue du service public, l'utilisation de CDD et, plus largement, d'agents contractuels pour pourvoir des emplois permanents, apparaît comme une solution logique face à un problème d'engagement des agents titulaires. Cependant le fait que de telles solutions soient juridiquement disponibles ne devrait pas empêcher les gestionnaires de s'interroger sur les raisons pour lesquelles le niveau d'engagement des agents titulaires est parfois inégal. À cet égard, les outils managériaux n'apparaissent pas toujours bien utilisés, qu'il s'agisse des outils individuels, comme les notes, les évaluations, les primes de performance, ou bien des outils collectifs, comme les projets de service, les tableaux de bord, sans exclure, dans les cas extrêmes, les sanctions disciplinaires.

E - Un dialogue social plus compliqué

Une des priorités des réformes en cours est de moderniser le dialogue social au sein de la fonction publique. Cependant la coexistence durable de deux populations d'agents disposant de rémunérations, de carrière, de formations et d'organes de représentation différents n'est pas un facteur de simplification du dialogue social.

S'agissant de la FPE, il existe des commissions consultatives paritaires (CCP) associant des représentants de l'administration et des représentants des agents contractuels²¹⁰. Elles sont consultées pour les questions d'ordre individuel concernant les personnels contractuels (questions relatives aux licenciements intervenant à l'expiration de la période d'essai, aux sanctions disciplinaires autres que l'avertissement et le blâme, etc.). Les CCP sont le pendant des commissions administratives paritaires (CAP) pour les fonctionnaires²¹¹. Elles n'ont pas été réformées par la loi de transformation de la fonction publique, à la différence des CAP, dont les compétences ont été réduites et sont désormais proches de celles des CCP.

²¹⁰ Art. 1-2 du décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels de l'État pris pour l'application de l'article 7 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État.

²¹¹ Pour la FPE : décret n° 82-451 du 28 mai 1982 relatif aux commissions administratives paritaires.

Pour la FPT : décret n° 89-229 du 17 avril 1989 relatif aux commissions administratives paritaires des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

Pour la FPH : décret n° 91-790 du 14 août 1991 modifié relatif aux commissions administratives paritaires nationales de la fonction publique hospitalière et décret n° 2003-655 du 18 juillet 2003 relatif aux commissions administratives paritaires locales et départementales de la fonction publique hospitalière.

Des CCP réservées aux agents contractuels existent également pour la FPT²¹² et pour la FPH (agents contractuels non médicaux)²¹³.

La loi de transformation de la fonction publique a également fusionné, pour tous les versants de la fonction publique, les comités techniques (CT) et les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) pour en faire des comités sociaux d'administration (dans la FPE), des comités sociaux territoriaux (dans la FPT) et des comités sociaux d'établissement (dans la FPH). Ces comités sociaux sont désormais compétents pour traiter de l'ensemble des sujets collectifs dans quatre domaines :

- l'organisation et le fonctionnement des services ;
- les grandes orientations stratégiques sur les questions de politique RH (GPEC, etc.) ;
- les lignes directrices de gestion ;
- les questions examinées antérieurement par les CHSCT.

Dans la mesure où ces comités représentent le « personnel », ils représentent également le personnel contractuel. Il appartient aux syndicats de fonctionnaires, qui disposent d'un monopole de présentation des candidats²¹⁴, de présenter, s'ils le souhaitent, des agents contractuels aux élections professionnelles.

Globalement, les organisations syndicales rencontrées par la Cour ont affirmé ne pas représenter exclusivement les fonctionnaires et souhaiter défendre également les droits individuels et collectifs des agents contractuels.

De même, les employeurs publics rencontrés par la Cour ont en général déclaré ne pas faire de différence, au sein de la communauté de travail de tel ou tel service, entre les agents titulaires et les agents contractuels.

Cela pourrait se traduire par une fusion des CCP et des CAP.

²¹² Décret n° 2016-1858 du 23 décembre 2016 relatif aux commissions consultatives paritaires et aux conseils de discipline de recours des agents contractuels de la fonction publique territoriale.

²¹³ Art. 2-1 du décret n° 91-155 du 6 février 1991 relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels des établissements mentionnés à l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière.

²¹⁴ Art. 9 *bis* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Un mouvement destiné à faciliter le recrutement d'agents contractuels par l'administration a été récemment relancé, avec en particulier la loi de transformation de la fonction publique, qui normalise le recrutement en CDI pour certaines catégories d'emplois permanents. Il en est attendu une meilleure adaptation aux besoins des employeurs publics et des usagers. Toutefois, une des contreparties de ce mouvement d'ouverture pourrait être un formalisme plus important dans les modalités de recrutement.

Il est difficile d'évaluer la portée pratique de cette réforme, en particulier s'agissant du nombre futur d'agents contractuels. Malgré les facilités ouvertes par la loi, les employeurs publics ne semblent pas aujourd'hui souhaiter généraliser l'emploi d'agents contractuels. On peut donc penser que, sauf nouvelle réforme, l'emploi public restera dominé pendant encore longtemps par les fonctionnaires titulaires, qui devront cohabiter avec une minorité importante d'agents non-titulaires. Dans ce contexte, plusieurs sujets importants seront à traiter dans les prochaines années, comme l'organisation des carrières et de la rémunération des agents contractuels, la prise en compte des charges de retraites dans les paramètres de recrutement, la normalisation du régime d'assurance chômage, la rationalisation des instances de dialogue social.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 3. dans le cadre des possibilités offertes par l'art. 14 de la loi du 6 août 2019, pour les métiers qui s'y prêtent, proposer à la négociation collective des cadres de gestion s'apparentant par leur contenu à des conventions collectives pour la carrière et la rémunération des agents contractuels (DGAFP) ;*
 - 4. envisager, après étude d'impact approfondie, l'affiliation obligatoire des employeurs publics au régime d'assurance chômage pour leurs agents contractuels (DGCL, DGOS, DGAFP, DGEFP, direction du budget, Unédic) ;*
 - 5. améliorer les conditions du dialogue social concernant les agents contractuels en envisageant la fusion des commissions consultatives paritaires et des commissions administratives paritaires (DGAFP).*
-

Conclusion

À l'issue de l'enquête conduite par la Cour, il apparaît que le recrutement d'agents publics contractuels répond aujourd'hui à des besoins bien identifiés. Il est explicable pour partie par des situations qui ne peuvent pas être traitées par le système de la gestion des fonctionnaires par corps ou cadres d'emplois tel qu'il a été construit progressivement depuis 1946.

Cependant une partie de l'emploi contractuel traduit aussi des pratiques critiquables, auxquelles il serait possible de remédier, en corrigeant des dérives qui conduisent à s'affranchir des règles de gestion de la fonction publique.

Au-delà de la réforme en cours, le rapport préconise l'adoption de mesures facilitant la coexistence durable, dans le service public, de deux sortes de personnels, les fonctionnaires titulaires et les agents contractuels.

La Cour constate en effet que la gestion par corps ou cadres d'emplois des fonctionnaires n'est pas toujours bien adaptée à un monde où les compétences utiles évoluent très rapidement. Par ailleurs, le principe d'évolution de la carrière et de mobilité qui est au cœur des droits et obligations statutaires rencontre, notamment dans sa dimension géographique, de plus en plus de difficultés à s'appliquer.

La gestion par les emplois des contractuels soulève, par ailleurs, d'autres difficultés qui concernent le déroulement des carrières, la continuité du service, ces agents n'étant pas soumis aux mêmes obligations de disponibilités ou de mobilités pour certains postes, enfin la fidélité aux valeurs du service public. Le recrutement de contractuels peut aussi s'avérer une solution onéreuse pour les employeurs publics dans certains cas.

Sans être en mesure de trancher un débat qui relève du législateur, voire du pouvoir constituant, la Cour relève que, dans la plupart des pays européens, les deux systèmes sont plus spécialisés par type d'administration que dans notre pays. Les fonctionnaires *stricto sensu*, gérés dans le cadre de corps, sont généralement réservés aux administrations les plus « régaliennes », tandis que les agents contractuels, souvent les plus nombreux, sont majoritairement présents dans des services publics plus opérationnels tels que l'éducation ou la santé.

Une telle organisation a prévalu jusqu'à l'adoption du statut général de 1946. Elle constituerait aujourd'hui une rupture avec ce qu'est devenu le système de fonction publique « à la française ».

Faute de clarification, le modèle actuel, qui n'est pas remis en cause par la réforme en cours, comporte un risque d'alignement croissant de la gestion des agents contractuels sur celle des agents titulaires.

Pour tenter de conserver à la fois les avantages d'une fonction publique de carrière, qui reste un des fondements du système d'administration français, et ceux d'une fonction publique contractuelle, dont l'utilité s'est imposée pour assurer l'adaptabilité et la continuité du service public, il convient de maintenir un équilibre, dont la soutenabilité reste à démontrer, entre la préservation du statut pour les fonctionnaires et celle de la flexibilité des conditions de recrutement et d'emploi des agents contractuels.

Annexes

| | | |
|---------------|--|-----|
| Annexe n° 1 : | sources utilisées | 132 |
| Annexe n° 2 : | les agents contractuels dans les statistiques publiées par la DGAFP | 137 |
| Annexe n° 3 : | hypothèses des scénarios d'évolution du nombre de contractuels | 139 |
| Annexe n° 4 : | la formation, un besoin qui concerne aussi bien les agents contractuels que les fonctionnaires titulaires | 142 |
| Annexe n° 5 : | le recours au contrat dans six pays de l'UE | 148 |

Annexe n° 1 : sources utilisées

Les enquêteurs de la Cour ont utilisé principalement les sources suivantes :

- *Les données de synthèse recueillies auprès de l'administration, notamment de la DGAFP (données d'emploi) et de la DGFIP (données comptables), ainsi que de la DGCL et la DGOS.*
- *Les données comparatives avec d'autres pays européens*

Elles ont été recueillies auprès de la DGAFP et directement auprès de représentants d'administrations (Allemagne, Luxembourg, Italie, Espagne et Royaume-Uni).

- *Les travaux antérieurs de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes*

- *Approches nationales*

La Cour a fait de multiples observations sur les agents contractuels, à l'occasion de rapports sur la fonction publique de l'État²¹⁵, sur les emplois jeunes²¹⁶, ou sur les contractuels de l'Éducation nationale²¹⁷.

S'agissant des agents contractuels des régions, les rapports sur les finances publiques locales ont été utilisés.

- *Travaux des CRTC*

L'ensemble des CRTC ont été sollicitées. Ont été exploitées en particulier les observations visant spécifiquement l'emploi d'agents contractuels, au cours des années 2014 à 2018.

²¹⁵ Cour des comptes, *La fonction publique de l'État*, janvier 2000 ; *La fonction publique de l'État - Tome 2*, avril 2001 ; rapports au Président de la République, La Documentation française, disponibles sur www.ccomptes.fr.

²¹⁶ Cour des comptes, « Les emplois jeunes », in *Rapport public annuel 2001*, Deuxième partie : Observation des juridictions financières. - Chapitre I : Emploi et action sociale, février 2001 ; La Documentation française ; disponible sur www.ccomptes.fr.

²¹⁷ Cour des comptes, *Le recours croissant aux personnels contractuels - Un enjeu désormais significatif pour l'éducation nationale*, communication à la commission des finances du Sénat, mars 2018, disponible sur www.ccomptes.fr.

- ***Les contrôles nouveaux effectués dans le cadre de l'enquête***

Les contrôles nouveaux ont concerné des administrations de l'État, des établissements publics, des collectivités territoriales et leurs établissements, des établissements de santé. Ils ont été effectués par voie de questionnaires détaillés, complétés d'entretien et, dans certains cas d'enquête sur place.

Le panel des entités contrôlées a été déterminé de manière à refléter autant que possible la diversité des situations dans lesquelles se trouvent les employeurs publics.

- *Entités dont les agents relèvent de la fonction publique de l'État*

Administrations centrales

Ministère de l'Éducation nationale et de la jeunesse

Ministère de l'Intérieur – direction générale de la police nationale

Ministère de la Justice

Ministère de l'Action et des Comptes publics – direction générale des finances publiques

Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation

Ministère du Travail – direction générale du travail, délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques

Établissements publics de l'État

Agence régionale de sante de Provence-Alpes-Côte-D'azur

Institut national de la recherche agronomique

Institut national de la santé et de la recherche médicale

Institut national polytechnique de Grenoble

Office français pour la biodiversité

Université de Nantes

Université de Savoie Mont Blanc

- *Entités dont les agents relèvent de la fonction publique territoriale*

Régions (exploitation de travaux)

Nouvelle Aquitaine

Départements

Haute-Savoie
Meurthe-et-Moselle
Val-d'Oise
Vosges

Communes

Chambly
Château-Gontier
Joinville-en-Champagne
Lannion
Les Ponts de Cé
Marseille
Meudon
Montreuil-sous-Bois
Nogent-en-Bassigny
Orange
Ronchin
Saint-Louis (La Réunion)
Trappes
Villeurbanne

Établissements publics communaux

Centre communal d'action sociale (CCAS) d'Ajaccio
CCAS de Perpignan
Centre de gestion de la Haute-Marne
Centre interdépartemental de gestion de la petite couronne
parisienne

Établissements publics intercommunaux

Communauté d'agglomération (CA) de la Porte du Hainaut
CA de Paris-Saclay
Communauté de commune du pays de Quimperlé
Métropole de Nice Côte d'Azur

- *Entités dont les agents relèvent de la fonction publique hospitalière*

Centres hospitaliers universitaires

Centre hospitalier universitaire de Nîmes

Hospices civils de Lyon

Hôpitaux universitaires de Strasbourg

Centres hospitaliers

Centre hospitalier (CH) de Créteil

CH d'Embrun

CH de Penthièvre et du Poudouvre

- *Les échanges avec les associations d'employeurs publics et les syndicats représentatifs d'agents publics*

- *Établissements publics en charge des ressources humaines dans le secteur public*

Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)

Centre national de gestion de la fonction publique hospitalière

- *Associations d'employeurs*

Fédération nationale des centres de gestion

Association des régions de France (ARF)

Assemblée des départements de France (ADF)

Association des maires de France (AMF)

Association France urbaine

Assemblée des communautés de France (AdCF)

Association « Dirigeants Grandes Collectivités » (DGC)

Association des Directeurs Généraux des Communautés de France (ADGCF)

Fédération hospitalière de France

Association pour le développement des ressources humaines dans les établissements sanitaires et sociaux (ADRHESS)

- *Syndicats représentatifs*

Confédération française démocratique du travail (CFDT)

Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)

Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres (CFE-CGC)

Confédération générale du travail (CGT)

Fédération autonome de la fonction publique (FA-FP)

Fédération syndicale unitaire (FSU)

Force ouvrière (FO)

Solidaires

Union nationale des syndicats autonomes (UNSA)

Annexe n° 2 : les agents contractuels dans les statistiques publiées par la DGAFP

Du point de vue de leur statut, la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) distingue quatre catégories d'agents de la fonction publique :

- les fonctionnaires, c'est-à-dire les agents titulaires régis par le statut général de la fonction publique (loi « Le Pors ») ;
- les agents contractuels, c'est-à-dire les agents non titulaires de droit public ;
- les militaires et militaires volontaires ;
- les autres catégories et statuts.

La DGAFP rattache en outre à la fonction publique, tout en les excluant généralement des totaux, les bénéficiaires de contrats aidés (138 800 contrats au 31 décembre 2017), employés principalement par les établissements publics locaux d'enseignement et les collectivités territoriales, mais régis par le droit privé.

Une partie des militaires sont des agents contractuels de droit public.

La rubrique « autres catégories et statuts » comprend notamment les enseignants et professeurs documentalistes des établissements privés sous contrat, les ouvriers d'État (FPE), les apprentis, les assistants maternels et familiaux (FPT), les médecins (FPH). Une partie de ces agents est qualifiée de personnels contractuels (certains médecins des hôpitaux publics).

Pour suivre la proportion des agents contractuels civils dans la fonction publique, on peut donc :

- soit rapporter le nombre d'agents contractuels au sens de la DGAFP à l'ensemble des agents de la fonction publique (incluant les militaires et les autres catégories et statuts) ;
- soit rapporter ce nombre d'agents contractuels au seul total des fonctionnaires et des agents contractuels (excluant les militaires et les autres catégories et statuts).

On pourrait aussi envisager d'ajouter aux agents contractuels au sens de la DGAFP ceux compris dans les « autres catégories et statuts » et de rapporter ce total au total des agents civils de la fonction publique, mais les chiffres ne sont pas disponibles.

Le tableau ci-après donne la proportion d'agents contractuels selon les deux méthodes, en 2007 et en 2017, en équivalents temps plein et en effectifs physiques au 31 décembre.

Tableau n° 14 : proportion d'agents contractuels en équivalents temps plein et en effectifs physiques

| | | En équivalents temps plein | | En effectifs physiques | |
|---|-----------------|----------------------------|---------------|------------------------|---------------|
| | | 2007 | 2017 | 2007 | 2017 |
| Dans l'ensemble de la fonction publique | FPE | 11,2 % | 15,0 % | 12,4 % | 17,0 % |
| | FPT | 17,8 % | 16,9 % | 20,2 % | 19,8 % |
| | FPH | 13,7 % | 18,7 % | 14,2 % | 19,2 % |
| | Total FP | 13,8 % | 16,4 % | 15,2 % | 18,4 % |
| Dans l'ensemble fonctionnaires+ contractuels | FPE | 13,5 % | 18,8 % | 15,7 % | 21,2 % |
| | FPT | 18,4 % | 17,4 % | 21,0 % | 20,4 % |
| | FPH | 14,9 % | 20,7 % | 15,7 % | 21,4 % |
| | Total FP | 15,5 % | 18,7 % | 17,6 % | 20,9 % |

Source : Cour des comptes, d'après chiffres DGAFP

Annexe n° 3 : hypothèses des scénarios d'évolution du nombre de contractuels

Pour évaluer l'évolution possible de la structure de la fonction publique par type d'emplois, il a été fait une projection des effectifs à l'horizon 2027 sur la base des hypothèses simplificatrices suivantes :

- **Contractuels**

Scénario tendanciel : dans chaque versant de la fonction publique, poursuite de l'évolution du nombre d'ETP sur la base de l'évolution constatée entre 2007 et 2017.

Scénario d'accélération : dans chaque versant de la fonction publique, doublement en 10 ans du nombre d'agents contractuels.

- **Fonctionnaires**

Scénario tendanciel : dans chaque versant de la fonction publique, poursuite de l'évolution du nombre d'ETP sur la base de l'évolution constatée entre 2007 et 2017.

Scénario d'accélération : dans chaque versant de la fonction publique, ajustement à la baisse du nombre d'ETP pour tenir compte de l'augmentation du nombre d'agents contractuels (et arriver donc au même total fonctionnaires + contractuels que dans le scénario tendanciel).

- **Militaires**

Stabilité du nombre d'ETP par rapport à 2017.

- **Autres catégories et statuts**

Stabilité du nombre d'ETP par rapport à 2017.

Il s'agit de scénarios visant à évaluer les possibilités de déformation théorique de la proportion de contractuels dans la fonction publique. Ils n'ont aucune valeur prédictive s'agissant du nombre d'agents, total ou par catégorie, qui relève de décisions à prendre par les différents employeurs publics.

Le scénario tendanciel n'a pas été corrigé des fluctuations liées aux plans successifs de titularisation ou la transformation de contrats aidés en emplois contractuels.

Tableau n° 15 : scénarios d'évolution du nombre de contractuels

| <i>(en milliers d'ETP)</i> | | 2007 | 2017 | Évolution annuelle moyenne 2017/2007 (en %) | Répartition par situation au 31 décembre 2007 | Répartition par situation au 31 décembre 2017 | Projection 2027 | Répartition par situation au 31 décembre 2027 |
|-----------------------------------|------------------------------------|--------------|--------------|---|--|--|--------------------|--|
| FPE, y compris EPA | Fonctionnaires (tendanciel) | 1 692 | 1 506 | - 1,2 % | 71,9 % | 64,6 % | 1 341 | 58,8 % |
| | Fonctionnaires (accélération) | | 1 506 | | | | 1 106 | 48,5 % |
| | Contractuels (tendanciel) | 263 | 349 | 2,9 % | 11,2 % | 15,0 % | 464 | 20,3 % |
| | Contractuels (accélération) | | 349 | | | | 699 | 30,7 % |
| | Militaires | 350 | 308 | - 1,3 % | 14,9 % | 13,2 % | 308 | 13,5 % |
| | Autres catégories et statuts | 46 | 167 | 13,7 % | 2,0 % | 7,2 % | 167 | 7,3 % |
| | Total | 2 351 | 2 330 | - 0,1 % | 100,0 % | 100,0 % | 2 279 | 100,0 % |
| Part de non- titulaires (en %) | 11,2 | 15,0 | | | | 20,3 | | |
| FPT, y compris EPA | Fonctionnaires (tendanciel) | 1 252 | 1 383 | 1,0 % | 78,7 % | 80,2 % | 1 527 | 81,4 % |
| | Fonctionnaires (accélération) | | 1 383 | | | | 1 244 | 66,3 % |
| | Contractuels (tendanciel) | 283 | 291 | 0,3 % | 17,8 % | 16,9 % | 299 | 15,9 % |
| | Contractuels (accélération) | | 291 | | | | 582 | 31,0 % |
| | Autres catégories et statuts | 55 | 50 | -0,9 % | 3,5 % | 2,9 % | 50 | 2,7 % |
| | Total | 1 591 | 1 724 | 0,8 % | 100,0 % | 100,0 % | 1 877 | 100,0 % |
| | Part de non- titulaires (en %) | 17,8 | 16,9 | | | | 15,9 | |
| FPH | Fonctionnaires (tendanciel) | 750 | 778 | 0,4 % | 78,5 % | 71,6 % | 807 | 65,7 % |
| | Fonctionnaires (accélération) | | 778 | | | | 716 | 58,3 % |
| | Contractuels (tendanciel) | 131 | 203 | 4,5 % | 13,7 % | 18,7 % | 315 | 25,7 % |
| | Contractuels (accélération) | | 203 | | | | 407 | 33,1 % |
| | Autres catégories et statuts | 74 | 105 | 3,6 % | 7,8 % | 9,7 % | 105 | 8,6 % |
| | Total | 956 | 1 087 | 1,3 % | 100,0 % | 100,0 % | 1 228 | 100,0 % |
| | Part de non- titulaires (en %) | 13,7 | 18,7 | | | | 25,7 | |

| <i>(en milliers d'ETP)</i> | | 2007 | 2017 | Évolution annuelle moyenne 2017/2007 (en %) | Répartition par situation au 31 décembre 2007 | Répartition par situation au 31 décembre 2017 | Projection 2027 | Répartition par situation au 31 décembre 2027 |
|-----------------------------------|------------------------------------|--------------|--------------|---|--|--|--------------------|--|
| FPE+ FPT+ FPH | Fonctionnaires (tendanciel) | 3 694 | 3 667 | - 0,1 % | 75,4 % | 71,3 % | 3 675 | 68,3 % |
| | Fonctionnaires (accélération) | - | 3 667 | | | | 3 066 | 56,9 % |
| | Contractuels (tendanciel) | 678 | 844 | 2,2 % | 13,8 % | 16,4 % | 1 079 | 20,0 % |
| | Contractuels (accélération) | - | 844 | | | | 1 688 | 31,3 % |
| | Militaires | 350 | 308 | - 1,3 % | 7,2 % | 6,0 % | 308 | 5,7 % |
| | Autres catégories et statuts | 176 | 323 | 6,3 % | 3,6 % | 6,3 % | 323 | 6,0 % |
| | Total | 4 898 | 5 142 | 0,5 % | 100,0 % | 100,0 % | 5 384 | 100,0 % |
| Part de non- titulaires (en %) | 13,8 | 16,4 | | | | 20,0 | | |

Source : Cour des comptes

Annexe n° 4 : la formation, un besoin qui concerne aussi bien les agents contractuels que les fonctionnaires titulaires

Si la loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique ancre au niveau législatif le droit à la formation des agents contractuels, l'un des avantages de principe du recours à ces derniers pour les employeurs publics réside dans la possibilité de bénéficier des services d'un agent immédiatement opérationnel, compte tenu des compétences dont il dispose ; cela le distingue de l'agent titulaire, dont la formation initiale est souvent à parfaire dans le cadre d'une école d'application ou de parcours de formation parfois assez lourds²¹⁸. Dans la pratique, les agents contractuels ont de réels besoins de formation, y compris au plan déontologique, puisque leurs obligations sont alignées dans ce domaine sur celles des fonctionnaires.

Le recrutement d'agents contractuels permet en principe d'économiser le coût de la formation statutaire

Les dépenses de formation statutaires (c'est-à-dire obligatoires, en particulier dans le cadre des formations initiales des lauréats de concours de la fonction publique), spécifiques aux agents titulaires, représentent une part importante des dépenses de formation des employeurs publics. C'est surtout le cas dans la FPE, du fait du nombre important de formations longues suite à réussite à un concours²¹⁹. Ainsi, en 2017, les dépenses de formation statutaire représentaient 4,1 % de la masse salariale des personnels civils de tous les ministères hors enseignement (soit 1,02 Md€), et 0,5 % de la masse salariale du ministère de l'enseignement (soit 179,8 M€), alors que les dépenses relatives à la formation professionnelle (qui peuvent aussi concerner les agents contractuels) représentaient respectivement 3,8 % (soit 926,8 M€) et 3,2 %²²⁰ (soit 1,17 Md€).

²¹⁸ Ces cas visent les recrutements externes et non les postes pourvus dans le cadre de la mobilité interne.

²¹⁹ La formation des magistrats de l'ordre judiciaire, la plus longue recensée, dure ainsi 31 mois.

²²⁰ Ce coût est moindre dans la FPT (0,2 % de la masse salariale des collectivités) et la FPH (le montant est inconnu mais est en tout état de cause inférieur à celui de la FPT, les formations initiales les plus lourdes précédant l'entrée dans la FPH). Cependant, dans un contexte financier tendu, ce coût demeure un point d'attention.

A contrario, les agents contractuels sont réputés avoir un coût de formation initiale quasi-nul car ils sont recrutés sur des compétences et non *via* un concours généraliste.

Certains employeurs publics relèvent cependant qu'un agent contractuel dispose d'une compétence adaptée à l'exercice d'une fonction précise indiquée dans son contrat, alors que le fonctionnaire, seulement titulaire de son grade, peut occuper plusieurs postes différents, du fait de sa formation généraliste. Le coût de la formation initiale du fonctionnaire serait donc amorti au fil de sa carrière. *A contrario*, l'agent contractuel, renforcé en cela par son contrat, peut poser davantage de problème d'évolution de ses compétences et de sa carrière. L'absence de formation initiale par l'employeur public se révéler alors à terme contre-productive.

En pratique, s'il est vrai que, pour certains métiers techniques, les agents contractuels recrutés disposent des compétences attendues, de gros volumes de recrutement concernent des emplois d'exécution faisant appel sur des durées courtes à des agents à la formation initiale limitée, qui génèrent des coûts de formation significatifs.

L'Office français pour la biodiversité dresse un constat similaire, s'agissant des agents contractuels recrutés sur de courtes période : « *ces agents ont le plus souvent un parcours antérieur dans le secteur privé et rarement connaissance des spécificités du secteur public. Ils doivent être formés, avec un effort important et pour une valorisation limitée dans le temps, sans possibilité de capitaliser.* »

D'une manière générale, pour les agents contractuels en CDD courts, qui sont particulièrement nombreux, surtout si l'on raisonne en effectifs physiques et non en ETP, les coûts de formation sont importants quand on les compare à la durée effective des contrats. Dès lors, le retour sur investissement en matière de formation professionnelle, même s'il est moindre que pour un agent titulaire, est incertain.

Enfin, une partie des agents contractuels a vocation à passer des concours pour être titularisés. Or les formations à la préparation au concours sont généralement supportées par l'employeur, sauf s'il s'agit d'une démarche strictement individuelle de l'agent contractuel. Ainsi, au sein de la ville de Villeurbanne qui accompagne ses agents contractuels vers la réussite aux concours de la fonction publique, 11,3 % des jours de formations sont consacrés à la préparation des concours²²¹.

²²¹ La commune de Château-Gontier indique faire de même.

Les agents contractuels doivent cependant fréquemment être formés à l'exercice de leur l'emploi

Pour les emplois permanents, l'idée générale selon laquelle les agents contractuels, par opposition aux agents titulaires, seraient directement opérationnels et prêts à l'emploi n'est pas toujours vraie.

Ce constat n'est confirmé que lorsque les emplois en cause ne demandent aucune qualification particulière ou seulement des qualifications limitées (agents d'entretien, par exemple) ou lorsque les fonctions sont substituables entre secteurs public et privé ou entre employeurs publics (masseur-kinésithérapeute ou *data scientist*, par exemple).

Lorsque les fonctions requièrent des qualifications particulières (ou une expérience professionnelle préalable similaire), les agents contractuels doivent recevoir une formation, sauf à accepter une dégradation de la qualité du service rendu. Cette situation s'observe au ministère de l'éducation nationale pour les enseignants contractuels remplaçants, ce qui a conduit ce dernier à mettre en œuvre un dispositif robuste de formation (cf. encadré ci-après). Ce dispositif est d'autant plus nécessaire que les enseignants contractuels recrutés sont de jeunes diplômés, sans aucune expérience préalable.

Les enseignants contractuels : la nécessité d'être formés²²²

Jusqu'en 2016, aucune règle ne précisait la quantité et la nature de la formation au bénéfice des enseignants contractuels effectuant des remplacements d'enseignants titulaires. Malgré des initiatives locales, les intéressés se trouvaient face aux classes sans préparation, parfois sans maîtriser le programme. Certains n'avaient qu'une connaissance vague de l'organisation de l'institution scolaire et du fonctionnement d'un établissement.

Un décret du 29 août 2016²²³ prévoit qu'une formation d'adaptation à l'emploi est délivrée aux agents contractuels en fonction de leur parcours professionnels antérieurs.

²²² Cour des comptes, *Le recours croissant aux personnels contractuels - Un enjeu désormais massif pour l'éducation nationale*, communication à la commission des finances du Sénat, mars 2018, disponible sur www.ccomptes.fr.

²²³ Décret n° 2016-1171 du 29 août 2016 relatif aux agents contractuels recrutés pour exercer des fonctions d'enseignement, d'éducation et d'orientation dans les écoles, les établissements publics d'enseignement du second degré ou les services relevant du ministre chargé de l'éducation nationale.

Une formation préalable s'impose également lorsque l'administration crée un nouveau métier, exclusivement occupé par des agents contractuels, nécessitant des compétences que l'on ne peut acquérir dans le cadre des formations de droit commun. C'est le cas, par exemple, pour les adjoints de sécurité de la police nationale.

La formation des adjoints de sécurité de la police nationale

Les adjoints de sécurité (ADS) bénéficient d'une formation professionnelle rémunérée²²⁴ de 12 semaines en école de police.

Cette formation recouvre les missions principales d'un ADS et vise à développer sa faculté d'adaptation aux situations professionnelles par un soutien personnalisé lors de mises en situation réelles.

La formation est complétée par 2 semaines de stage d'adaptation dans le service d'affectation.

Durant son contrat de travail, des stages de formation continue lui sont dispensés pour renforcer et diversifier ses savoir-faire nécessaires à l'exercice de ses missions (gestes techniques de protection en intervention, faux documents, rédaction administrative...).

De tels cas de figure pourraient se multiplier. Du fait de la pénurie de main d'œuvre dans certains territoires et sur certains segments du marché du travail, les employeurs publics, en l'absence d'agents titulaires, peuvent être conduits à recruter des agents contractuels dont ils assurent la formation pour exercer des fonctions spécifiques. Le centre de gestion (CDG) de la Haute-Marne a ainsi, recruté deux agents dont il a assuré la formation au métier d'archiviste départementale pour l'un, à la fonction d'inspection hygiène et sécurité pour l'autre, pour être en mesure de continuer à assurer ces missions²²⁵.

Plus généralement, les employeurs publics font état de la nécessité de former les agents contractuels, y compris de haut niveau, aux fondamentaux du service public qu'ils n'ont que rarement acquis dans le cadre de leur parcours professionnel. Certains employeurs, tel le département de la Haute-Savoie, notent en effet une différence dans la compréhension des enjeux et des valeurs de la fonction publique.

²²⁴ Salaire mensuel net de 1 310 € en Île-de-France et de 1 236 € en province, correspondant au 1^{er} échelon du grade d'un agent de catégorie C.

²²⁵ Au cas particulier, après avoir été formés, les deux agents ont renoncé à l'exercice de ces métiers, sans que le centre de gestion puisse être remboursé du coût des formations.

En particulier, l'agent titulaire dispose le plus souvent d'acquis transmis au cours de sa formation sur la hiérarchie des normes et le respect des règles de la déontologie que n'ont pas nécessairement les agents contractuels. Les infractions pénales spécifiques à l'exercice des missions de service public ne distinguent pas selon le statut de l'agent public²²⁶, aussi il importe que les agents contractuels soient informés du cadre juridique de leur intervention.

D'une manière générale, les agents contractuels doivent être pleinement informés de la spécificité des enjeux entourant la gestion publique, afin de garantir l'exercice de leurs nouvelles fonctions dans les meilleures conditions. L'élargissement du recours au contrat ne doit en effet pas entraîner une dilution des valeurs du service public ou du savoir administratif.

Au demeurant, la loi du 6 août 2019, qui élargit le recours au contrat pour occuper des emplois supérieurs ou de direction dans les trois versants de la fonction publique, dispose que les agents contractuels devront suivre une formation les préparant à leurs nouvelles fonctions notamment en matière de déontologie ainsi que d'organisation et de fonctionnement des services publics. De même, le décret n° 2019-1414 du 19 décembre 2019 relatif à la procédure de recrutement pour pourvoir les emplois permanents de la fonction publique ouverts aux agents contractuels, prévoit désormais l'obligation pour les employeurs d'informer les candidats retenus pour un entretien de recrutement des règles déontologiques du secteur public.

Des obligations déontologiques largement alignées avec celles des agents titulaires

La plupart des obligations légales relatives à la déontologie des agents publics mentionnent exclusivement les fonctionnaires²²⁷.

L'art 32 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires dispose que : « Sauf dispositions législatives ou réglementaires contraires, sont applicables aux agents contractuels le chapitre II de la présente loi (*garanties*), les deux derniers alinéas de l'article 21 (*autorisation d'absence*), l'article 22 (*congé pour invalidité temporaire*), l'article 22 *ter* (*compte personnel d'activité*), l'article 22 *quater* (*compte personnel de formation*), l'article 23 *bis* à l'exception de ses II et III (décharges pour activité syndicale), l'article 24 (*cessation définitive de fonctions*) et le présent chapitre IV (*obligation et déontologie*), à l'exception de l'article 30 (*suspension pour faute grave*) ».

²²⁶ Le code pénal retient la formule « *une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public* » dans les articles 432-4 et suivants.

²²⁷ Voir la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, chapitre IV « Des obligations et de la déontologie », art. 25, 25 *bis*, 25 *ter*.

L'article 34 de la loi de transformation de la fonction publique crée un contrôle déontologique spécifique pour les personnes, fonctionnaires ou agents contractuels, ayant exercé une activité dans le secteur privé au cours des trois dernières années qui souhaitent revenir dans la fonction publique ou y accéder sur ces postes exposés. Pour certains emplois de direction prévus par la loi, ce contrôle est effectué directement par la HATVP sur saisine de l'autorité hiérarchique. Pour les autres emplois ou fonctions listées par décret, le contrôle est effectué par l'administration qui peut saisir son référent déontologue en cas de doute sérieux, et si ce dernier n'est pas en mesure d'apprécier la situation, la HATVP.

L'article 36 étend les dispositions de l'article 25 *septies* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, relatif au cumul d'activités, aux agents contractuels de droit public et de droit privé des autorités administratives indépendantes, des autorités publiques indépendantes et des établissements publics, organismes ou autorités mentionnés au I de l'article L. 1451-1 du code de la santé publique.

Annexe n° 5 : le recours au contrat dans six pays de l'UE

| Thème | Allemagne | Espagne | Irlande | Italie | Royaume-Uni | Suède |
|---|--|---|--|--|---|---|
| Répartition fonctionnaires/contractuels dans l'AP (en %) | 40/60 | 53/47 | 12/88 | 15/85 | 8/92 | 1/99 |
| Critères juridiques pour la répartition des emplois (fonctionnaires et contractuels) ? | Loi fondamentale (constitution) Article 33, paragraphe 4 : l'exercice de pouvoirs de puissance publique doit en règle générale être confié à titre permanent à des fonctionnaires (fonctions réservées). | Constitution espagnole de 1978 (article 103), loi du 12 avril 2007 régit le Statut de base de l'emploi public (EBEP) | Constitution irlandaise (1937) consacre un article (6.6) à la continuité de l'Etat et aux missions pouvant être confiées à titre permanent à des fonctionnaires (fonctions réservées). | Décret législatif du 3 février 1993 relatif à la rationalisation de l'organisation des administrations publiques et à la révision de la réglementation en matière de droit public et décret-loi de privatisation de la fonction publique | Loi administrative (composante de la fonction publique et Code de gestion de la fonction publique | Constitution suédoise définit directement certaines règles concernant les rares corps de fonctionnaires (justice, police...). |
| Catégories d'emplois recrutant uniquement des fonctionnaires ? | Délimitation de « en-floue » dans la pratique : pouvoirs de puissance publique (police, pompiers, secteur pénitentiaire, administration fiscale et douanière) employent majoritairement des fonctionnaires. La santé, le social et les professions techniques emploient davantage des contractuels. Moins contractés pour les enseignants. | Fonctionnaires : personnels qui exercent des missions « impliquant une participation directe ou indirecte dans l'exercice des pouvoirs publics ou dans la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat et des administrations publiques ». Par défaut, les autres personnels sont contractuels « public service » | Fonctionnaires : 2 groupes dits du « Civil service » : gouvernement (départements ministériels) et Etat (autorités indépendantes, institutions de contrôles, certaines juridictions). Par défaut, les autres personnels sont contractuels « public service » | Fonctionnaires : personnels exclusivement certaines missions régaliennes (militaires, policiers, magistrats, universitaires, diplomates et membres du corps préfectoral). Dans tout le reste du secteur public. | Fonctionnaires : personnels des ministères (départements de la Couronne), contractuels dans le reste du secteur public (administration locale et territoriale, entreprises et établissements publics, armée, éducation, police, santé (notamment)). | Fonctionnaires : uniquement magistrats et quelques corps diplomatiques et certains hauts fonctionnaires de police. Les autres emplois sont occupés par des contractuels |
| Droit commun du travail ou droit public (ou tout autre droit dérogatoire) pour les contractuels | droit privé (législation générale du travail) + conventions collectives fortes propres à l'administration | droit privé (droit du travail) applicable dans les entreprises du secteur concurrentiel | droit public « de fait » : droit privé (droit du travail) + conventions collectives fortes propres à l'administration | droit privé (droit du travail) + conventions collectives fortes propres à l'administration | droit privé (droit du travail) applicable dans les entreprises du secteur concurrentiel | droit privé (droit du travail) applicable dans les entreprises du secteur concurrentiel + conventions collectives propres à l'administration |
| Mode de recrutement des contractuels : (concours, comités de sélection, autres...) | Sur dossier + comité de sélection dans chaque administration | CDI : concours ou comité de sélection CDD : dossier | Sur dossier et/ou concours | concours (majoritairement) | Sur dossier (majoritairement), comité de sélection (parfois), examens (recrutement en masse) | Sur dossier (majoritairement, organisation libre) |
| Emploi en CDD et/ou en CDI. Volumétrie | Le principe est le recrutement en CDI. Le recrutement en CDD est très encadré (temps, missions particulières, remplacement) | 4 catégories de personnel : fonctionnaires de carrière, fonctionnaires de carrière au service des administrations territoriales, employés publics (intérimaires), contractuels (CDI ou CDD). Sur l'ensemble, proportion permanents/temporaires : 80/20%. | La règle est le recrutement en CDI. Le recrutement en CDD est très encadré pour « mission spécifique » | Le principe est le recrutement en CDI. Le recrutement en CDD est très encadré | Le principe est le recrutement en CDI. Le recrutement en CDD est encadré | La majorité est en CDI (75%). Le recrutement en CDD est courant (25% des agents) |

Source : DGAFP

| Thème | Allemagne | Espagne | Irlande | Italie | Royaume-Uni | Suède |
|---|--|--|--|--|---|--|
| Mode de rémunération des contractuels ? Existence de grilles et cadre juridique (loi, règlement, accords collectifs) | Barème d'évolution salariale à l'ancienneté, décliné au niveau des Länder. Encadré par des conventions collectives. Renégociation tous les 2 ans | Salaires de base par catégorie et type d'emploi + supplément lié à l'ancienneté + indemnités diverses (fonction, performance). Encadré par des conventions collectives | grille de salaire par catégorie et type d'emploi, évolution à l'ancienneté + primes à la performance | Salaires de base par catégorie et type d'emploi + indemnités diverses (fonction, performance). Encadré par des conventions collectives | Directement négocié entre l'agent et l'employeur + indemnités diverses (fonction, performance). Encadré par certains contractuels (45%) par des autorités sectorielles. | Directement négocié entre l'agent et l'employeur (fonction, performance, situation du marché). Encadré par conventions collectives. Renégociation tous les 3 ans. |
| Accords collectifs fixant modalités de recrutement et de gestion des contractuels | Oui | Oui | Oui | Oui | Possible | Oui |
| qui négocie ces accords ? | Administration en charge de la fonction publique + syndicats | Administration en charge de la fonction publique + syndicats | Administration en charge de la fonction publique + syndicats | Organisation représentant l'Etat en tant qu'employeur (ARAN) + syndicats | Pour la rémunération : autorités sectorielles (Pay Review Bodies). Autres conditions de travail : administration en charge de la fonction publique + syndicats | Etat : Agence représentant l'ensemble des agences gouvernementales en tant qu'employeurs (SAGE) + syndicats Territorial : Agence pour les autorités locales et régional (SALAR) + syndicats |
| sont-ils juridiquement contraignants ? recours à la loi / au règlement | Oui | Non (seulement pour les fonctionnaires) | Oui | Oui | Non | Oui |
| nombre d'accords et selon quel(s) critère(s) | Une convention nationale et 16 régionales | Quatre, un par sous-secteurs : administration locale, éducation, santé, et reste du public service | Quatre, un par sous-secteurs : administration centrale, autorités locales et régionales, éducation et recherche, Santé | Quatre, un par sous-secteurs : administration centrale, autorités locales et régionales, éducation et recherche, Santé | Quatre au niveau central : rémunérations, retraites, conditions de travail générales, sécurité au travail | Quatre au niveau central : rémunérations, retraites, conditions de travail générales, sécurité au travail |

Source : DGAFP

Réponses des administrations et organismes concernés

Sommaire

| | |
|---|-----|
| Réponse du Premier ministre | 155 |
| Réponse du président-directeur général de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm) | 163 |
| Réponse du directeur général de l'Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Unédic) | 164 |
| Réponse de la présidente du conseil départemental de la Drôme | 166 |
| Réponse du président du centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Haute-Marne..... | 167 |
| Réponse du maire de la commune de Grenoble..... | 168 |
| Réponse du maire de la commune de Marseille | 169 |
| Réponse du maire de la commune de Montreuil..... | 171 |
| Réponse du maire de la commune de Saint-Denis de La Réunion | 172 |
| Réponse du directeur général du centre hospitalier Émile Roux du Puy-en-Velay..... | 177 |

Destinataires n'ayant pas d'observation

| |
|---|
| Directeur général de l'Office français de la biodiversité |
| Président de l'Institut national de recherches archéologiques préventives (Inrap) |
| Directeur général de Pôle emploi |
| Président du Centre national d'art et de culture Georges Pompidou |
| Administrateur général de l'Institut national polytechnique de Grenoble |
| Présidente du conseil départemental du Val d'Oise |
| Président du conseil départemental de la Haute-Savoie |
| Président du centre de gestion de la fonction publique territoriale du Rhône et de la Métropole de Lyon |
| Président de la Métropole Nice Côte d'Azur |
| Président de la Communauté d'agglomération Quimperlé Communauté |
| Président de la Communauté d'agglomération Paris-Saclay |
| Maire de la commune de Château-Gontier-sur-Mayenne |
| Maire de la commune de Lyon |
| Maire de la commune de Villeurbanne |
| Maire de la commune de Meudon |

| |
|--|
| Maire de la commune de Paris |
| Maire de la commune de Saint-Louis de La Réunion |
| Président de l'Université de Nantes |
| Directeur général des Hospices Civils de Lyon |
| Directeur général du centre hospitalier universitaire de Nîmes |
| Directrice générale du centre hospitalier intercommunal de Créteil |
| Directrice du centre hospitalier d'Embrun |
| Directeur général des hôpitaux universitaires de Strasbourg |
| Directrice du centre hospitalier de Givors |
| Directeur du centre hospitalier du Penthivère et du Poudouvre |

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

À titre liminaire, je tiens à rappeler quelques éléments de contexte concernant la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019. Les réponses aux recommandations de la Cour, que je partage pour l'essentiel, suivent ce rappel.

Les agents contractuels occupent dès à présent une place importante dans le fonctionnement des services publics. La loi précitée vise à faciliter le recours aux agents contractuels et à améliorer les modalités de leur gestion, afin de renforcer la qualité et l'adaptabilité du service rendu aux citoyens.

Le premier objectif poursuivi par la loi est d'élargir la palette des facultés de recours aux contractuels, afin de permettre aux employeurs publics de s'adjoindre plus facilement les compétences dont ils ont besoin. C'est pourquoi la loi, tout en maintenant le principe de l'article 3 de la loi du 13 juillet 1983 selon lequel les emplois permanents de l'État sont occupés par des fonctionnaires régis par un statut, a étendu substantiellement les possibilités de recours aux contractuels, y compris sur des emplois permanents de direction. Ce nouvel équilibre a été validé par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 1^{er} août 2019. La loi introduit également un nouveau cas novateur de recours au contrat, le contrat de projet, qui correspondra à des recrutements de profils particuliers sur des besoins spécifiques et temporaires.

Dans l'optique du Gouvernement, les contractuels ne constituent donc pas un « palliatif » mais le complément nécessaire à une action publique dont la performance dépend aussi du degré d'ouverture et de diversité de la fonction publique.

Le second objectif est d'améliorer certaines modalités de la gestion des contractuels via des assouplissements et un renforcement des garanties entourant leur recrutement, leurs conditions d'emploi et de rémunération, sans pour autant aligner leur situation sur celle des fonctionnaires, qui demeure juridiquement distincte. La loi permet ainsi la portabilité et le primo-recrutement en contrat à durée indéterminée, et ouvre la voie à de plus importantes responsabilités pour les contractuels en place via l'ouverture des emplois de direction. Autre faculté nouvelle introduite par la loi dans la fonction publique, la rupture conventionnelle pourra s'appliquer aux contractuels à durée indéterminée. Le législateur a aussi décidé d'instaurer à compter de 2021 une prime de précarité pour les contractuels recrutés pour moins d'un an. Si un décret formalise désormais le socle minimal auquel toute procédure de recrutement d'un contractuel doit se conformer afin de respecter le principe d'égal accès aux emplois publics posé par l'article 6 de la déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen, en particulier les impératifs

de transparence, d'égalité de traitement des candidats et d'adéquation du profil au poste, ce texte n'entend pas remettre en cause les pratiques existantes, qui respectent déjà ces exigences.

L'ambition de la loi de transformation de la fonction publique va au-delà encore, puisqu'en parallèle elle lève certaines rigidités anciennes de la gestion des fonctionnaires. La mesure la plus emblématique est le recentrage des compétences des commissions administratives paritaires (CAP) et la fin de leur compétence en matière de mobilité et de promotion. La Cour l'avait au demeurant préconisé dans son rapport thématique de juillet 2019. Cela ouvrira la voie, entre autres, à une plus grande déconcentration de la gestion des ressources humaines (RH). Le Gouvernement est conscient de l'ampleur du défi que constitue la mise en place d'une gestion des ressources humaines plus individualisée, plus réactive et moins normée dans la fonction publique, au bénéfice des fonctionnaires comme des contractuels. La loi et ses décrets d'application n'y parviendront que si les nouvelles règles s'accompagnent d'un changement d'état d'esprit et d'une profonde évolution des pratiques RH des employeurs publics. C'est pourquoi une série d'actions d'accompagnement de la mise en œuvre de la loi sont menées, qui s'inscrivent toutes dans un chantier global de renforcement de la fonction RH, en particulier de la fonction stratégique du recrutement, érigée en « objet prioritaire de la vie quotidienne » par le Gouvernement.

S'agissant de la **recommandation n° 1** : « Adapter les conditions de recrutement des agents publics, en élargissant à la plupart des filières la possibilité de recruter sur titre pour les détenteurs d'un diplôme d'État ou d'une reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle ».

S'agissant des recrutements accomplis par voie de contrat :

Il convient d'abord de rappeler que le recours au contrat ainsi que son extension prévue par la loi de transformation de la fonction publique poursuivent trois objectifs principaux :

- mieux assurer la réactivité et la capacité d'adaptation des services face à l'accélération du rythme des mutations économiques, sociales, environnementales, techniques et la transformation profonde des missions de service public ;
- solliciter des compétences spécialisées nécessaires à l'exercice et à la pérennité des missions de service public ;
- faire face aux enjeux d'attractivité dans des territoires pour lesquels des employeurs publics connaissent des difficultés de recrutement.

L'extension de la faculté de recourir à des agents contractuels dans l'emploi public prévue dans le cadre de la loi de transformation de la fonction publique s'accompagne d'une formalisation des modalités objectives et transparentes de sélection des futurs agents contractuels. Ces modalités ont été conçues de sorte à ne pas rigidifier ni bouleverser les pratiques existantes de recrutement, tout en garantissant le respect du principe constitutionnel d'égal accès aux emplois publics. Le décret n° 2019-1414 du 19 décembre 2019 formalise ainsi, pour la première fois, une procédure transversale de recrutement des agents contractuels en vue d'occuper des emplois permanents en s'inspirant des procédures de recrutement déjà largement existantes et mises en place par les employeurs publics, en rappelant les grands principes que sont notamment la transparence, l'égalité de traitement et la non-discrimination.

S'agissant des recrutements d'agents titulaires par concours :

Le Gouvernement a souhaité engager une réflexion pour moderniser les modes de recrutement dans l'emploi titulaire. Une concertation relative à l'attractivité des métiers et des concours de la fonction publique a ainsi été ouverte en 2019, qui se poursuivra durant l'année 2020. Dans ce cadre, il est proposé de faire évoluer, d'une part, l'organisation des concours, d'autre part, la nature des épreuves ainsi que le développement du recrutement par la voie des 3^{èmes} concours.

S'agissant du recrutement sur titres :

L'exemple du ministère de la justice peut être pris à cet égard.

Le recrutement par concours sur titres est déjà effectif pour le corps des éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse. Cependant, en application du décret du 30 janvier 2019 portant statut particulier du corps des éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse, le nombre des emplois offerts au concours externe sur titres ne peut excéder 50 % du nombre des emplois offerts au concours externe.

Par ailleurs, la protection judiciaire de la jeunesse a mis en place une politique ambitieuse d'accompagnement à la validation des acquis de l'expérience (VAE) pour les trois diplômes de travail social suivants : certificat d'aptitude aux fonctions de directeur d'établissement et de service d'intervention sociale (CAFDES), certificat d'aptitude aux fonctions d'encadrement et de responsabilité d'unité d'intervention sociale (CAFERUIS) et diplôme d'État d'éducateur spécialisé (DEES). Ce dispositif doit permettre la reconnaissance officielle de l'expérience professionnelle, associative ou bénévole correspondant à un an d'expérience, en rapport avec un diplôme ciblé. Sa mise en place correspond à un engagement pris par l'administration lors de la renégociation de l'accord cadre de formation continue signé le 2 octobre 2014. Ce dispositif est ouvert aux agents contractuels.

En pratique, peu de contractuels s'inscrivent aux concours sur titres, car ils préfèrent se présenter aux concours externes et internes afin de bénéficier d'une formation statutaire de 18 mois avant titularisation.

Pour les agents contractuels, le recrutement par concours sur titres peut, par ailleurs, être vecteur de complexité. Juridiquement, en effet, à l'exception des agents contractuels recrutés sur la base de l'article 27, qui doivent détenir le diplôme exigé par le statut particulier dans lequel ils ont vocation à être titularisés, et des professions réglementées, il n'existe aucune interdiction expresse de recruter un contractuel qui n'aurait pas le même niveau de diplôme que celui requis pour le recrutement de titulaires. Il conviendra donc de veiller à ne pas restreindre le vivier des potentiels candidats, ce qui est problématique en particulier pour les métiers en tension de la filière sociale.

*S'agissant de la **recommandation n° 2** : « À l'image de ce qui a été fait pour les métiers du numérique dans la FPE, mettre en place des référentiels de rémunération pour les contractuels par métier et par région, en commençant par les métiers en tension, et les actualiser régulièrement, en associant leur respect à un allègement du contrôle de légalité ».*

Je précise, concernant le référentiel de rémunération mis en place en 2019 pour les métiers du numérique, que la direction du budget a prévu d'interroger à nouveau les contrôleurs budgétaires ministériels sur la mise en œuvre du référentiel en juin 2020. Ce retour d'expérience permettra de disposer des éléments quantitatifs qui permettront de mieux objectiver l'utilisation de cette grille. En parallèle, la direction interministérielle du numérique vient d'envoyer un questionnaire auprès des employeurs, afin de disposer de retours qualitatifs sur le référentiel et sur ses bénéficiaires.

À la lumière des réponses collectées, le Gouvernement décidera du meilleur plan d'action à conduire pour ajuster, le cas échéant, les données du référentiel dans le cadre d'une réunion avec l'ensemble des ministères ou de réunions bilatérales, avec certains d'entre eux, sur les périmètres problématiques.

Le bilan de l'expérimentation permettra également d'étudier l'extension potentielle de ce dispositif aux autres métiers de la filière, mais aussi son aménagement à destination des profils moins qualifiés mais présentant une expérience professionnelle adéquate pour un recrutement sur des missions d'ingénieur.

Ainsi, une des suites envisageables pourrait être l'élargissement de cette expérimentation sur d'autres périmètres (métiers, régions en tension...). La direction générale de l'administration et de la fonction

publique (DGAFP) travaille avec les directions interministérielles idoines sur d'autres filières métiers (financière, ressources humaines...) qui pourraient à leur tour expérimenter un référentiel de rémunération.

La mise en œuvre de référentiels de rémunération interministériels présenterait plusieurs avantages. S'agissant des employeurs, ces documents simplifient les procédures liées au recrutement des agents contractuels. De plus, l'instauration de tels référentiels de rémunération contribue à limiter la concurrence des employeurs publics à l'embauche. Enfin ils sont de nature à susciter une certaine convergence dans les pratiques salariales des ministères, favorisant la lisibilité des rémunérations pratiquées par les services de l'État dans un premier temps, et également la mobilité interministérielle dans un second temps. Cette transparence participe de l'amélioration de l'attractivité des emplois proposés.

Compte tenu de ces éléments, les administrations de l'État ont été invitées à construire des référentiels de rémunération pour les agents contractuels relevant de leurs périmètres. Ces derniers ont été articulés avec le référentiel pour les 15 métiers en tension de la filière du numérique. En contrepartie, le contrôle budgétaire et comptable sur les actes relatifs à la rémunération des agents contractuels a été allégé pour les administrations concernées. Pour autant, ces référentiels restent à ce stade essentiellement ministériels.

Afin de permettre la concrétisation des objectifs de modernisation et de prendre en compte l'élargissement des possibilités de recours aux agents contractuels prévus par la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019, une réflexion prospective devra être menée sur les modalités d'une future politique de rémunération des agents contractuels, notamment en régions.

Cette politique devra être basée sur une démarche de gestion prévisionnelle impliquant les référents métiers des trois versants de la fonction publique dans les territoires. Ainsi, leurs travaux de cartographie pour qualifier l'état des métiers sur les trois versants, couplés aux évolutions du portail « Place de l'Emploi Public », qui prévoient des restitutions statistiques sur les offres d'emploi par métier, permettront d'objectiver les métiers en tension dans les territoires et le niveau d'attractivité de ces derniers.

Le projet d'élaboration d'un répertoire des métiers pour les trois versants de la fonction publique contribuera au partage d'une vision commune des métiers et facilitera les travaux futurs d'élaboration de référentiels de rémunérations pour les métiers en tension dans les territoires.

L'enjeu sera d'aboutir à un équilibre entre la souplesse recherchée dans le cadre du recours aux contractuels et l'établissement de règles favorisant la transparence et l'équité des rémunérations pratiquées, l'efficacité en matière de pilotage et de gestion de la politique salariale et l'attractivité de l'État employeur.

*S'agissant de la **recommandation n° 3** : « Dans le cadre des possibilités offertes par l'art. 14 de la loi du 6 août 2019, pour les métiers qui s'y prêtent, proposer à la négociation collective des cadres de gestion s'apparentant par leur contenu à des conventions collectives pour la carrière et la rémunération des agents contractuels ».*

Je précise que l'article 14 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique habilite le Gouvernement à définir par ordonnance les conditions dans lesquelles les accords collectifs conclus dans les fonctions publiques d'État, territoriale et hospitalière pourraient être dotés d'une force juridique les rendant opposables afin d'améliorer la qualité du dialogue social. Un rapport a été rendu au Gouvernement en mai 2020 et un projet d'ordonnance est en cours d'élaboration et soumis à la concertation.

Il est par ailleurs à noter que le ministère de l'éducation nationale dispose déjà de cadres de gestion spécifiques pour ses agents contractuels, soumis au dialogue social ministériel. Pour les professeurs, conseillers principaux d'éducation et psychologues de l'éducation nationale contractuels, ce cadre de gestion repose sur le décret n° 2016-1171 du 29 août 2016 relatif aux agents contractuels recrutés pour exercer des fonctions d'enseignement, d'éducation et d'orientation dans les écoles, les établissements publics d'enseignement du second degré ou les services relevant du ministre chargé de l'éducation nationale, précisé par circulaire. C'est également le cas pour les accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH). S'agissant de personnels dont la gestion est déconcentrée, c'est au niveau académique, dans le cadre du dialogue social local, que s'élaborent les règles de gestion et la politique de rémunération de ces agents.

S'agissant de la **recommandation n° 4²²⁸** : « Réduire la distorsion à l'embauche entre agents titulaires et agents contractuels pour la fonction publique de l'État, en alignant les contributions employeurs pour charges de pension concernant les agents titulaires sur celles applicables aux agents contractuels et en faisant figurer le solde du financement dans un programme du ministère en charge du budget ».

Si la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 vise à développer le recours au contrat dans certaines situations, le principe énoncé à l'article 3 de la loi du 13 juillet 1983 demeure, selon lequel « les emplois civils permanents de l'État, des régions, des départements, des communes et de leurs établissements publics à caractère administratif sont [...] occupés soit par des fonctionnaires régis par le présent titre, soit par des fonctionnaires des assemblées parlementaires, des magistrats de l'ordre judiciaire ou des militaires dans les conditions prévues par leur statut ». Ainsi, s'il peut exister une forme d'arbitrage entre l'emploi d'un fonctionnaire ou celui d'un contractuel, cet arbitrage prend nécessairement en compte l'obligation légale prévue à cet article 3.

La recommandation de la Cour s'inscrit dans le cadre des travaux techniques en cours que mène la direction du budget. L'alignement du taux de contribution employeur de l'État sur celui des deux autres versants de la fonction publique rendrait, en moyenne, le coût employeur des agents titulaires similaire à celui des agents contractuels, à rémunération comparable compte tenu des différences d'assiette.

Il convient cependant de mentionner que la recommandation pourrait présenter l'inconvénient de remettre en cause, en partie, les objectifs poursuivis par le législateur organique à l'occasion de la création du compte d'affectation spéciale « Pensions ». Par ailleurs, les contributions des autres employeurs de fonctionnaires de l'État sont alignées depuis 2009 sur le taux « civils » à la charge de l'État. Cet alignement du taux a été progressif à compter de 2007 comme l'illustre le tableau figurant page 38 du Jaune Pensions 2019. La recommandation reviendrait alors à rétablir l'état antérieur avant normalisation du taux de cotisation.

S'agissant de la **recommandation n° 5²²⁹** : « Envisager, après étude d'impact approfondie, l'affiliation obligatoire des employeurs publics au régime d'assurance chômage pour leurs agents contractuels ».

²²⁸ Remarque de la Cour : cette recommandation ne figure pas dans le rapport publié.

²²⁹ Remarque de la Cour : il s'agit de la recommandation n° 4 du rapport publié.

Je rappelle que la possibilité pour ces employeurs de s'affilier ou non au régime d'assurance chômage a été pensée comme une solution flexible.

En effet, chaque employeur peut ainsi, en fonction de ses propres contingences et d'une évaluation des risques propre à chaque organisme, calibrer la charge financière induite par la protection contre la privation d'emploi qu'il alloue à ses anciens agents. La mise en place d'une affiliation obligatoire pourrait donc contribuer à affaiblir cette souplesse de gestion.

Cette recommandation sera étudiée plus précisément, au terme d'un bilan sur le nombre et le coût des ruptures conventionnelles.

En tout état de cause, comme l'indique à juste titre la Cour, une telle mesure ne pourrait être engagée qu'après une association des employeurs territoriaux et hospitaliers.

*S'agissant de la **recommandation n° 6²³⁰** : « **Étudier la fusion des commissions consultatives paritaires et des commissions administratives paritaires dans la fonction publique d'État** ».*

Jusqu'à l'adoption du décret n° 2007-338 du 12 mars 2007, la concertation avec les organisations sociales sur les questions individuelles des agents contractuels de l'État s'était développée à travers la mise en place de commissions consultatives paritaires (CCP), sans toutefois qu'une base législative ou réglementaire n'impose leur création. Le fonctionnement, dans la fonction publique de l'État (FPE), des CCP est ancien et n'apparaît pas particulièrement problématique, même si la participation et le nombre de candidats est de manière générale plus faible que pour les commissions administratives paritaires (CAP).

Les CAP font actuellement l'objet d'une réforme introduite par la loi du 6 août 2019. Le gouvernement a choisi de procéder en deux temps : réforme des compétences en 2020-2021 et réforme de l'architecture en 2022.

Sur les compétences et en réponse à une observation formulée par la Cour, il convient de rappeler que dans la fonction publique de l'État, les CCP sont entièrement régies par le pouvoir réglementaire, à l'inverse des CAP qui ont été réformées par la loi de transformation de la fonction publique. Afin de tenir compte de cette réforme, le décret n° 86-83 du 17 janvier 1986, qui régit les agents contractuels de l'État, sera modifié au cours de l'année 2020 afin de recentrer les compétences des CCP.

²³⁰ Remarque de la Cour : il s'agit de la recommandation n° 5 du rapport publié.

Néanmoins, les compétences actuelles des CCP sont beaucoup plus restreintes que ne le sont celles des CAP. En effet, le statut des fonctionnaires leur garantit un déroulé de carrière, ce qui n'est pas le cas des agents contractuels.

Concernant l'architecture et le fonctionnement, les CAP ne seront entièrement réformées dans la FPE qu'à compter de 2022. La loi prévoit en effet l'instauration de CAP pouvant être regroupées par catégorie (fonctionnaires de catégorie A, de catégorie B et de catégorie C) et non plus forcément par corps de fonctionnaires. Pour autant, des CAP par corps pourront être maintenues pour certains corps de fonctionnaires lorsque des sujétions particulières à ceux-ci le justifieront. Les CCP peuvent déjà se constituer sans référence à des catégories d'agents, ce qui n'est pas le cas des CAP.

Cette réforme de simplification, qui concerne l'architecture et le fonctionnement des CAP, a également des implications en matière de désignation des représentants, qui est très complexe à mettre en place. Aussi, une fusion des CAP et des CCP apparaît prématurée, alors que s'engage un travail complexe d'évaluation des conséquences d'un point de vue organisationnel et de rapprochement des CAP.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL
DE L'INSTITUT NATIONAL DE LA SANTÉ
ET DE LA RECHERCHE MÉDICALE (INSERM)**

À la lecture des extraits du rapport public transmis par vos services, je souhaite vous apporter un éclairage complémentaire sur la politique de rémunération des agents contractuels mise en place à l'Inserm. En effet, il est fait mention que l'Inserm applique une politique différente de la majorité des autres établissements rencontrés.

Le rapport mentionne principalement le taux d'augmentation de la rémunération des agents contractuels de l'Inserm dans la limite de 6 %, la périodicité du réexamen de la rémunération, le pouvoir discrétionnaire du responsable hiérarchique en la matière, il convient de préciser que le réexamen de la rémunération ne signifie pas augmentation automatique de la rémunération et qu'il est fondé sur des critères objectifs.

Pour aider les responsables hiérarchiques à motiver leur décision, la note de présentation du dispositif Inserm du 22 juillet 2016 fixe une liste de critères indicatifs pouvant être retenus par le responsable hiérarchique :

- l'évolution des fonctions ;
- les résultats professionnels obtenus par l'agent eu égard aux objectifs qui lui ont été assignés ;
- la manière de servir de l'agent ;
- les acquis de son expérience professionnelle ;
- le cas échéant, ses capacités d'encadrement ;
- le cas échéant, l'état d'avancement du projet de recherche ;
- pour les ingénieurs et techniciens, le caractère stratégique de la fonction ;
- pour les chercheurs en CDI, l'évaluation scientifique (qualité et état d'avancement du projet scientifique, production scientifique, valorisation, direction et animation scientifique).

Cette note rappelle également que « l'ancienneté acquise au titre d'un engagement ne peut justifier, à elle seule, une augmentation de rémunération ».

Pour assurer la légitimité du dispositif dans le temps auprès de la communauté, les demandes des responsables hiérarchiques sont adressées aux services ressources humaines, garants des conditions du réexamen de la rémunération, de sa motivation, du respect du plafond d'augmentation, de l'homogénéité et de l'équité de traitement des agents ainsi que de la soutenabilité financière du dispositif. Le réexamen de la rémunération fait l'objet d'un écrit pour assurer la transparence et la traçabilité du dispositif.

Enfin, le dispositif en vigueur à l'Inserm s'inscrit pleinement dans le cadre juridique mis en place en 2014 pour les agents contractuels de la fonction publique de l'État. Il a en outre été validé préalablement à sa mise en œuvre par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel dont relève l'Inserm.

**RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'UNION NATIONALE
INTERPROFESSIONNELLE POUR L'EMPLOI
DANS L'INDUSTRIE ET LE COMMERCE (UNÉDIC)**

Nous avons pris connaissance de l'extrait du rapport public thématique relatif aux agents contractuels dans la fonction publique. Dans cet extrait, la Cour recommande d'étudier, pour les agents contractuels, la

possibilité d'une affiliation obligatoire des employeurs publics territoriaux et hospitaliers au régime d'assurance chômage.

En premier lieu, il n'appartient pas à l'Unédic de répondre sur l'intérêt d'une telle affiliation obligatoire puisque cela relève du champ de responsabilité des organisations gestionnaires du régime. Ainsi, il nous semble nécessaire, au-delà de l'étude d'opportunité que suggère la Cour dans sa recommandation, de définir un cadre d'analyse et de décision associant les partenaires sociaux avant tout arbitrage concernant les règles d'affiliation au régime d'assurance chômage.

En second lieu, cette étude ne doit pas se limiter aux seules conséquences comptables d'une affiliation obligatoire des employeurs publics territoriaux et hospitaliers au régime d'assurance chômage. Eu égard à l'effort poursuivi par les politiques sociales en matière d'accès à l'emploi durable, d'éventuels effets d'aubaine ou de comportements sont à considérer.

En troisième lieu, l'Unédic souscrit au principe d'une analyse globale posée par la question d'une affiliation obligatoire sur un plan opérationnel et technique. Cette approche permet en effet d'écarter les demandes individuelles émanant directement de secteurs d'activité ou de typologie particulière d'employeurs publics territoriaux et hospitaliers.

En dernier lieu, l'Unédic tient à rappeler qu'en cas d'affiliation obligatoire, les effets mécaniques liés à l'augmentation du nombre d'adhérents ne se limiteront pas au nombre de nouveaux indemnisés. En effet, d'un point de vue des recettes du régime d'assurance chômage, la cotisation salariale ayant été remplacée en 2019 par une quote-part de CSG, une augmentation importante du nombre d'adhérents conduira à une augmentation mécanique du besoin en financement par la CSG, induisant un surcoût au budget de la sécurité sociale. L'Assurance chômage devra obtenir au préalable les garanties de compensation de ce surcoût.

En conclusion, l'étude d'opportunité recommandée par la Cour nous semble mériter d'être menée dans le cadre d'une réelle concertation multipartite associant pleinement les Partenaires sociaux gestionnaires du régime d'assurance chômage.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE LA DRÔME

Je vous prie de bien vouloir trouver, ci-après, mes observations, transmises le 24 février dernier :

« Tout d'abord, il me semble important de distinguer la situation des contractuels assurant le remplacement d'agents temporairement absents. Dans ce cadre, et dès lors qu'il n'y a pas de poste vacant, aucun formalisme n'imposait de vacance d'emploi. Néanmoins, loin de travailler « sans formalisme », la collectivité a défini le fonctionnement suivant :

- recueil des lettres de motivations et CV, et gestion du vivier de candidatures par les équipes de la direction des ressources humaines ;*
- analyse du besoin en remplacement formulé par le service demandeur ;*
- envoi de proposition de candidats au service demandeur ;*
- organisation d'entretiens de recrutement par le service recruteur.*

Par ailleurs, à l'issue des contrats, il est demandé au responsable hiérarchique des agents contractuels de réaliser une évaluation quant à la manière de servir et aux compétences professionnelles.

S'agissant de la succession de contrats, il convient de souligner qu'en cas de recrutement en remplacement d'un agent titulaire, l'agent contractuel, si le besoin de remplacement perdure, peut être prolongé. A l'inverse, la non reconduction d'un agent contractuel sur une absence renouvelée pourrait être re-qualifiée par le juge administratif comme une mesure prise en considération de la personne et donc, le re-qualifier en un licenciement.

Par ailleurs, la collectivité disposant de champs de compétences ciblés, notamment dans le secteur social, pour lesquels des compétences sont acquises progressivement sur des outils métiers spécialisés et en termes de procédure, la collectivité a fait le choix d'accompagner les agents contractuels dans un parcours de déprécarisation, notamment au travers de la réussite aux concours (situation des travailleurs médico-sociaux).

De plus, lorsqu'un poste est ouvert en externe, rien n'interdit à un agent contractuel de se porter candidat. S'il est retenu à l'issue du jury, la réglementation impose que la totalité des contrats de même niveau réalisés dans la collectivité soit pris en compte et, qu'en fonctionnement de l'ancienneté acquise, un CDI soit proposé.

S'agissant ensuite du recours à des agents contractuels en l'absence de candidat titulaire, comme elle l'avait déjà indiqué en réponse à la Chambre régionale des Comptes Auvergne-Rhône Alpes, la collectivité reste ainsi surprise de l'observation conduisant à indiquer que le recrutement de contractuels est privilégié. Ainsi, en moyenne, sur les années 2014 à 2016, les agents contractuels ont représenté 11 % des personnes recrutées. »

Je suis très attachée au respect de la réglementation et des textes. Cette volonté est suivie par les services départementaux qui travaillent en partenariat avec les services de l'État, notamment les services de la Préfecture de la Drôme.

Aussi, je souhaite vous préciser que la commission citée avait pour mission d'examiner les tableaux de bord des dépenses de personnel (pré-CA, enveloppes de remplacements, volume d'heures supplémentaires, notamment) dans un souci de maîtrise de la masse salariale et donc de l'évolution des dépenses de fonctionnement. À ce titre, les postes vacants étaient analysés afin de s'assurer du besoin. À défaut, des gels, suppression ou reploiements de poste pouvaient être décidés selon les priorités définies par la direction générale et les élus. À compter de l'année 2016, la collectivité a mis en place un pilotage de la masse salariale par la définition d'une enveloppe annuelle pour chaque direction dans le cadre des objectifs fixés de maîtrise de la masse salariale : le fonctionnement de cette commission n'avait donc plus lieu d'être. Si les pratiques que vous visez ont pu avoir cours, ce n'est plus le cas aujourd'hui. Les conditions de recrutement et de renouvellement des agents contractuels se font strictement sur la base et dans le respect des règles en vigueur. Le Département de la Drôme assure ses procédures de recrutement dans le cadre réglementaire, sans renouvellement automatique des agents contractuels sur poste.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CENTRE DE GESTION
DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE
DE LA HAUTE-MARNE**

C'est avec attention que j'ai pris connaissance de votre courrier et de l'extrait de rapport que vous avez bien voulu joindre.

Comme proposé, je me permets de vous communiquer mes remarques complémentaires :

- depuis plus de dix années le CDG a mis en œuvre un dispositif de formation d'agents au métier de secrétaire de mairie itinérante, en partenariat avec pôle emploi et le centre de formation (le CNFPT) ;
- il est important de mutualiser et de déléguer à un tiers de confiance, le centre de gestion, des missions qui ne peuvent être assurées par chaque collectivité (faute d'équivalent temps plein suffisant ou de candidats), ou doivent être exercées par une structure indépendante extérieure.

À titre d'exemples, on peut citer : la mission de secrétaire des instances médicales, disciplinaires, la médecine de prévention, la psychologie du travail, la prévention des risques professionnels ou l'inspection en hygiène et sécurité, le conseil en évolution professionnelle, ou encore le conseil en retraite, etc. Ce, afin de permettre aux collectivités de dédier leur service ressources humaines à l'exercice de missions qui intéressent les agents présents dans les collectivités (mobilité interne, projets de direction, de service, évaluation...).

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE GRENOBLE

J'ai bien pris connaissance de votre rapport concernant l'enquête portant sur les contractuels dans la fonction publique. Je vous prie de vous vouloir prendre en compte les éléments de réponse ci-dessous :

La Ville de Grenoble conteste formellement les chiffres de non-respect des procédures de recrutement concernant les contractuels. La Ville se situe dans la moyenne nationale des agents contractuels dans la fonction publique (5 % des effectifs sur emploi permanent). Par la recherche systématique de titulaire, la Ville de Grenoble cantonne, en respectant les textes législatifs et réglementaires, le recours aux contractuels :

- lorsqu'il s'agit du remplacement temporaire d'un fonctionnaire ou pour pallier une vacance d'emplois ;
- lorsque l'appel à candidature de fonctionnaires s'est avéré infructueux ou que les candidatures de titulaires ne correspondaient pas aux attendus de la fiche de poste définie préalablement.

La ville de Grenoble publie systématiquement ses postes sur le site www.emploi-territorial.fr, site lié à la plateforme de déclaration des centres de gestion, ainsi que le site www.genoble.fr.

La Ville prend acte des situations pointées par la Chambre datant de la précédente municipalité (2008-2014) qui ont conduit à proposer des contrats de droit public à des agents pour lesquelles les règles de transparence et de mise en concurrence n'avaient pas été suivies, et qui ont été remises à plat à compter du nouveau mandat de 2014.

Elle note également que la loi sur la modernisation de la fonction publique d'août 2019 change considérablement la donne. Elle permettra désormais de proposer plus systématiquement des contrats de plusieurs années, quel que soit la catégorie de l'emploi, et ne contraindra donc plus à une publication annuelle de postes occupés par des contractuels.

Enfin, elle conteste formellement l'analyse de la Chambre concernant les jurys suivants :

- *le recrutement du directeur des affaires internationales ;*
- *le recrutement du directeur de la communication en 2014.*

Les éléments concernant ces deux jurys ont été apportés dans le cadre de la réponse faite à la CRC en 2018.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE MARSEILLE

Vous m'avez transmis, dans votre courrier en date du 7 mai 2020, un extrait du rapport public thématique intitulé « Les agents contractuels dans la fonction publique - Exercices 2010 à 2019 ».

Après adoption par la Cour, il sera publié avec les réponses apportées en application des articles L. 143-8 et R. 143-13 du Code des juridictions financières.

À cet effet, je vous prie de bien vouloir trouver ici la réponse que la Ville de Marseille entend apporter aux observations qui la concernent.

L'extrait qui nous a été transmis précise ainsi que la Chambre Régionale des Comptes Provence Alpes Côte d'Azur a recommandé à la ville de Marseille, dans son rapport d'observations définitives relatif à la gestion de ses dépenses de personnel pour les exercices 2012 et suivants, de procéder à un audit, par un organisme indépendant, concernant le processus de recrutement d'agents contractuels sur emploi permanent puis de le placer sous contrôle interne.

Dans le cadre de l'examen des procédures de recrutement de contractuels par la Ville de Marseille, la Chambre a relevé, en premier lieu, qu'un contrôle aléatoire par sondage des dossiers « met en évidence un respect aléatoire » de l'obligation de déclaration de vacance d'emploi conformément à l'article 41 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

Or, après vérification, au titre de l'année 2017, il apparaît que sur les 200 recrutements de contractuels effectués, deux d'entre eux seulement n'ont pas été précédés de ladite déclaration de vacance d'emploi.

En outre, lorsque les caractéristiques de plusieurs emplois vacants à déclarer sont identiques, une seule déclaration est établie, mentionnant naturellement le nombre total d'emplois de même nature concernés.

Je ne peux donc que m'étonner du maintien de cette observation dans le rapport définitif de la Chambre, dans la mesure où la Ville de Marseille avait apporté tous les éléments justificatifs et toutes les précisions nécessaires à cet égard.

La Chambre a, par ailleurs, estimé que la Ville aurait eu recours à des vacataires afin de pourvoir des emplois permanents, par dérogation au principe de recrutement prioritaire de fonctionnaires. Dans le même registre, elle a relevé que la Ville aurait recruté des contractuels pour faire face à un accroissement temporaire ou saisonnier d'activité, alors qu'il s'agissait en fait de pourvoir des emplois permanents.

Pour certains de ces agents, il convient toutefois de noter que leur engagement a pris fin au cours des années antérieures.

Pour la plupart des autres agents concernés, nominativement cités par la Chambre dans son rapport d'observations provisoires, une date de fin d'activités a été immédiatement fixée, dès réception dudit rapport et sans attendre le terme initialement fixé par leurs contrats de travail respectifs. J'avais d'ailleurs tenu à informer aussitôt Monsieur le Président de la Chambre régionale de ces dispositions spécifiques et, notamment, de la date de fin d'activité de ces agents.

Enfin, la Chambre fait état, après analyse de contrats d'agents d'encadrement, d'un recours à des contractuels sur des fonctions dites « classiques » qui, selon elle, ne connaissent pas de problèmes particuliers de recrutement au sein de la fonction publique territoriale.

Il apparaît cependant que la Ville recherche prioritairement, notamment dans le cadre des déclarations de création ou de vacance d'emplois effectuées auprès du Centre de Gestion des Bouches-du-Rhône, à recruter des candidats inscrits sur une liste d'aptitude ou des fonctionnaires selon les différentes possibilités prévues par le statut. Ces démarches

règlementaires sont en général complétées, à l'initiative de la Ville, par l'insertion d'appels à candidatures dans diverses publications spécialisées, afin de toucher le plus large public possible de candidats potentiels.

Force est pourtant de constater que le nombre de candidatures reçues est largement et fréquemment insuffisant, au regard des profils et des compétences recherchés, et ne permet pas de pourvoir la totalité des postes créés ou vacants. À cet égard, il est à noter que le marché de l'emploi territorial est très concurrentiel, et se trouve caractérisé par un déficit de candidatures adaptées aux catégories d'emplois nécessitant un profil spécialisé.

Aussi, afin d'assurer la continuité et la qualité du service public, la Ville de Marseille a nécessairement recours à du personnel contractuel, dès lors que ses appels à candidatures statutaires s'avèrent infructueux, notamment en l'absence de candidatures de fonctionnaires ou de candidats inscrits sur liste d'aptitude après concours.

Ce recours s'effectue bien évidemment dans le strict respect des dispositions légales, en application de l'article 3-3 2° de la loi N° 84-53 du 26 janvier 1984, aux termes duquel des emplois permanents peuvent être occupés de manière permanente par des agents contractuels, notamment lorsque les besoins des services le justifient, et sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté dans les conditions statutaires.

Sur ce chapitre encore, je regrette que la Chambre ait maintenu dans ses observations définitives sa posture concernant le recrutement de contractuels, sans prendre aucunement en considération les arguments développés par la Ville dans ses différentes réponses. Je ne peux, à ce titre, que constater et déplorer une instruction principalement à charge de sa part.

Pour conclure, la Ville de Marseille a fait savoir qu'elle suivrait évidemment la recommandation de la Chambre, tant en ce qui concerne l'audit portant sur le processus de recrutement d'agents contractuels sur emploi permanent, que ce qui relève de la mise en œuvre d'un contrôle interne de ce processus. À cet égard, il n'est pas inutile de souligner qu'elle dispose évidemment, déjà, d'un tel contrôle interne. Aussi, les résultats de l'audit permettront d'en adapter au mieux les modalités.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE MONTREUIL

La ville n'a pas de remarques particulières sur les éléments retracés afférents à la situation de Montreuil et figurant dans le rapport sur les agents contractuels dans la fonction publique.

Je déplore néanmoins l'existence de la période de six mois de carence pour adhérer au régime des assedic, qui semble contradictoire avec la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, qui encourage le recours aux contrats.

**RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE
DE SAINT-DENIS DE LA RÉUNION**

J'ai bien reçu les extraits du rapport public thématique intitulé « les agents contractuels dans la fonction publique - exercices 2010 à 2019 » sur lesquels vous avez bien voulu solliciter ma réponse.

J'ai noté par ailleurs, dans votre audience solennelle du 11 juin 2020, que vous souhaitez que « la Cour soit toujours plus immergée dans la réalité, dans l'humanité, dans les contraintes des structures qu'elle audite ».

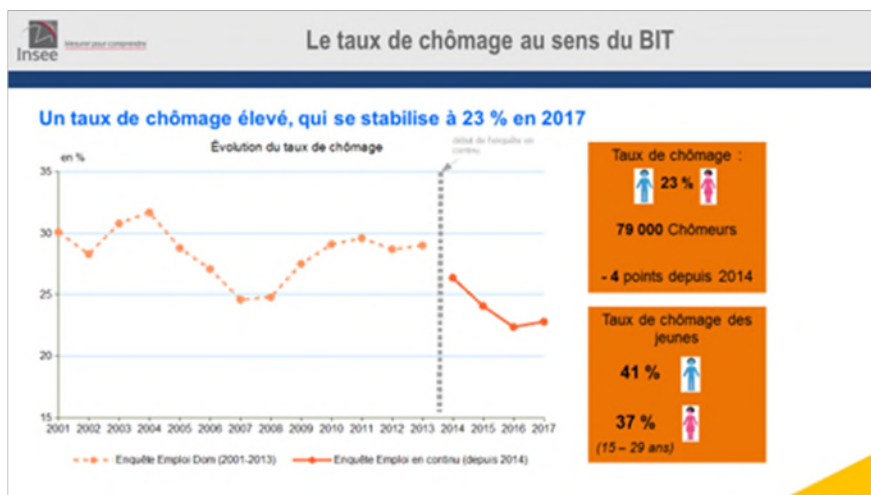
Aussi, je m'attacherai dans un premier temps à vous sensibiliser sur la réalité de la situation sociale et de l'emploi public à la Réunion (I) avant de vous exposer la stratégie de la Ville en matière d'emploi contractuel (II)

I- Une situation sociale, administrative et économique atypique

I-1 Un situation sociale tendue

Trois indicateurs principaux caractérisent cette situation :

- un taux de pauvreté largement supérieur à celui de l'Hexagone : d'après l'INSEE, 42 % de la population réunionnaise vit en deçà du seuil de pauvreté, contre seulement 14 % en hexagone ;*
- un taux de chômage réunionnais 3 fois plus élevé qu'en France continentale, notamment chez les jeunes (41 % chez les hommes et 37 % pour les femmes), et qui fait poindre le spectre de la tension sociale ;*
- une dynamique démographique encore importante, nécessitant le développement du service public et la construction d'équipements structurants, alors même que l'accélération du vieillissement fait apparaître la carence de structures d'accueil médicalisées pour parer à la perte d'autonomie des anciens.*



I-2 Une structure de l'emploi public historiquement marquée par de l'emploi contractuel, du fait de la sur-rémunération des fonctionnaires

En 2014, pour un nombre total d'agents territoriaux de 41 850, la Réunion dénombrait 11 160 emplois aidés, 14 130 agents titulaires et 11 350 agents contractuels.

L'intitulé du dernier rapport du Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale (rapport voté le 15 Novembre 2017) est éloquent : « vers l'emploi titulaire de la fonction publique territoriale de la Réunion : une ambition à partager » et montre bien que cette problématique qui dépasse largement le cadre de la Ville de Saint-Denis est devenu un enjeu gouvernemental.

Cette étude de 95 pages met particulièrement en exergue la particularité de la Réunion à ce sujet (afin de ne pas surcharger les notes de bas de page, toutes les données issues de ce rapport seront signalées entre guillemets).

Retenons là aussi trois conclusions importantes :

- *« Durant la période de 1960-1965, les communes réunionnaises ont procédé à l'embauche de plus de 12 000 agents publics appelés « journaliers communaux autorisés », embauchés par des contrats écrits ou oraux, essentiellement dans les communes. Il s'agissait d'emploi public à caractère social et alimentaire. » Ils sont devenus, à compter des années 1990/2000 des « agents non titulaires » de la fonction publique, grâce à la volonté des élus locaux, soutenu par les*

services de l'État local, de les doter d'un « statut » plus sécurisé et intégrant :

- l'alignement sur la grille salariale de la métropole, à défaut de pouvoir les titulariser en leur octroyant la sur-rémunération applicable dans les DOM depuis 1953,
 - la pérennité de l'emploi,
- Il convient de remonter 50 ans en arrière pour comprendre la sur-rémunération des fonctionnaires à la Réunion, en compensation du surcout de la vie. « En vertu de la loi du 3 avril 1950, du décret du 22 décembre 1953 et du décret du 22 juin 1971, la majoration du traitement brut de base d'un fonctionnaire affecté à la Réunion est de 53,63 % ».
- Enfin, contrairement à l'Hexagone, l'exiguïté du marché de l'emploi local, expose les communes à la pression de l'emploi dit social. À titre de comparaison, le département de l'Oise équivalent à la Réunion en nombre d'habitants, regroupe 687 communes dans un bassin d'emploi dynamique et ouvert, contre seulement 24 communes à la Réunion.

Dans ce contexte, il est évident que les communes réunionnaises jouent un rôle primordial, dans l'offre de services, comme dans le recrutement et la formation de jeunes réunionnais.

Le CSFPT écrit même que « l'emploi public est un facteur de cohésion sociale encouragé et assumé par l'État ».

II- La stratégie financière et les procédures de recrutement à la Ville de Saint-Denis

À Saint-Denis (budget de 300M€ dont 112 M€ de charges de personnel/2800 agents permanents), l'équipe municipale en place depuis 2008, a fait le choix de proposer aux dionysiens un projet municipal ambitieux, basé sur le socle financier suivant :

- Maintien d'un niveau d'épargne nette permettant l'autofinancement partiel des investissements (Épargne nette autour de 8M€).
- Recours modéré à la dette pour stabiliser le ratio de désendettement (7 ans).
- Maitrise des dépenses de personnel grâce à une optimisation des départs à la retraite et à des recrutements et de la formation de jeunes certes non titulaires mais diplômés (BAC+5 pour les catégories A, BAC +2 et BAC +3 pour les recrutements de catégorie B, BAC pour les catégories C). C'est la raison principale pour laquelle la Ville n'a

recruté que 4% de fonctionnaires comme l'a signalé la Chambre Régionale des Comptes.

- *Le recrutement des contractuels locaux et diplômés par la ville de Saint Denis s'inscrit dans une volonté de permettre à ces derniers de disposer d'une rémunération conforme à l'indice de cherté de la vie que l'Insee de la Réunion avait estimé à +10 % par rapport au coût de la vie sur le territoire métropolitain. Le recrutement de fonctionnaires en lieu et place de contractuels aurait entraîné une augmentation de la fiscalité de plus de 3 %, mettant à mal les finances de la collectivité, ainsi que le projet municipal.*

Par ailleurs, il est important de souligner que les collectivités locales d'Outre-Mer qui ont titularisé le personnel contractuel déjà en poste ont vu leur capacité d'autofinancement s'effondrer. C'est le cas par exemple de la Guadeloupe où la proportion de titulaires atteint 84 % des effectifs communaux.

Les procédures de recrutement découlent de cette stratégie.

II-1 Les procédures de recrutement avant le 01 janvier 2020 (avant le rapport de la Chambre)

Le process est composé de trois étapes :

- *En début d'année, la Ville établit « sa feuille de route » pour les besoins en recrutements de l'année en cours. Celle-ci prend en compte les remplacements de départs à la retraite prioritaires ainsi que les besoins nouveaux, dans un souci constant de rationalisation. Ainsi, les effectifs ont baissé de 12 % entre 2014 et 2018.*
- *Puis, elle délibère si besoin pour l'ouverture des postes en Conseil Municipal.*
- *Conformément à la réglementation, les déclarations de vacance d'emploi sont ensuite réalisées avant de procéder aux recrutements. Par ailleurs, pour tout recrutement de catégorie A, un jury est organisé préalablement.*

La Chambre Régionale des Comptes se base sur cinq (5) exemples de recrutements hors procédure (alors que la Ville a recruté environ 300 agents sur la période) pour considérer que les pratiques sont contestables. Effectivement l'application stricte des textes aurait imposée de recruter en priorité des agents titulaires. Mais pour les raisons mentionnées dans le paragraphe I supra, on ne saurait conclure à une quelconque « pratique contestable » généralisée à la Ville de Saint-Denis.

La chambre Régionale des Comptes cite une autre illustration en indiquant que « seulement 16 des 398 agents des écoles sur le grade d'ATSEM sont des fonctionnaires ». Pour autant, aucune commune de la Réunion, ne peut se permettre, pour des raisons financières (cout de la sur-rémunération) de recruter 382 ATSEM fonctionnaires sur-rémunérés soit en provenance de l'Hexagone, soit en concours local lorsqu'il existe.

Toutefois, dans la suite des recommandations de la Chambre, et soucieuse du cadre règlementaire, la Ville a pris l'option de s'y conformer (voire infra).

Ce qui risque d'aboutir à de nouvelles impasses, notamment liées aux obligations depuis le 01 janvier 2020.

II-2 Les procédures de recrutement depuis le 01 janvier 2020

La réglementation considère chaque renouvellement de contrat comme un nouveau recrutement, qui devrait donc être pourvu par un fonctionnaire. Le schéma qui suit met en exergue l'évolution du process que nous nous efforçons de respecter ainsi que les contraintes qui en découlent.

| Étapes du recrutement | Changement 2020 |
|--|--|
| 1 – Définition du besoin | |
| 2 – Arbitrage et Validation du besoin | |
| 3 – Création du poste (ou existence du poste) et validation du budget | Délai min de plus d'un mois à respecter (2 mois min pour cat A) |
| 4 – Déclaration de la vacance d'emploi au Centre de gestion + offre d'emploi sur l'espace numérique commun | Publication offre d'emploi effectuée par le CDG sur le site de « Place de l'emploi public » pour les <u>contrats supérieurs à un an</u> . En l'absence, l'autorité publique sur son site internet ou tout moyen assurant une publication suffisante. Nécessite une double saisie au niveau du service avec obligation de fiche de poste et précisions sur les missions, qualifications, compétences, conditions d'exercice... |
| 5 – Appel à candidatures (par voie interne ou/et externe) | |
| 6 – Réception des candidatures | -Accusé réception de chaque candidature à effectuer <u>Obs : Plus de candidatures reçues en raison de l'offre d'emploi qui est récupérée et diffusée par des sites d'emploi sur le net</u> |

| Étapes du recrutement | Changement 2020 |
|---|--|
| 7 – Présélection des meilleurs profils | <u>Si pas de candidatures ou candidatures non conformes d'un fonctionnaire : obligation d'établir un constat du caractère infructueux</u> |
| 8 – Convocation à un entretien avec un jury de sélection (pour toutes les catégories A, B, C) | Jury composé de 2 personnes min |

En conclusion, à la Ville de Saint-Denis, eu égard aux remarques de la Chambre Régionale des Comptes, il convient de retenir trois éléments fondamentaux :

- *Il n'existe pas de « pratique contestable de recrutement généralisée ».*
- *Les finances de la Ville ne permettent pas la titularisation de tous les contractuels ni le recrutement exclusif de fonctionnaires.*
- *La Ville s'adapte aux évolutions réglementaires, en notant toutefois les incohérences avec le contexte local.*

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DU CENTRE HOSPITALIER ÉMILE ROUX DU PUY-EN-VELAY

J'ai pris connaissance de votre rapport en date du 7 mai dernier, concernant l'enquête portant sur les contractuels dans la fonction publique pour les exercices 2010 à 2019.

L'ensemble des éléments repris dans l'extrait communiqué est conforme à la pratique de l'établissement.

Par ailleurs, il est important de souligner le niveau de rémunération des contractuels.

Depuis la réforme dite PPCR, datant de 2017 pour sa mise en œuvre, la grille utilisée, qui établit les rémunérations, est « décrochée » de celle des titulaires et stagiaires. Le décalage entre la grille des CDD et celle des titulaires s'accroît. Le rattrapage salarial estimé ne peut être pris en charge.

Le délai de mise en stage, de 3 ans environ, est en partie contraint par l'impact GVT et crée de facto une prolongation de certains CDD.