



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS,
DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA RÉFORME DE
L'ÉTAT

**Protocole d'accord du 31 mars 2011 portant
sécurisation des parcours professionnels des agents
contractuels dans les trois versants de la fonction
publique : accès à l'emploi titulaire et amélioration
des conditions d'emploi.**

Protocole d'accord portant sécurisation des parcours professionnels des agents contractuels dans les trois versants de la fonction publique : accès à l'emploi titulaire et amélioration des conditions d'emploi.

L'affectation des fonctionnaires sur les emplois permanents de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics relevant de la fonction publique hospitalière constitue un principe fondamental de notre statut général que le Gouvernement entend réaffirmer auprès des employeurs publics.

Ce statut général ne saurait être source de précarité : les employeurs publics sont tenus de faire preuve d'exemplarité dans la gestion des agents contractuels dans le respect des dispositions statutaires.

Conformément aux orientations définies par le Président de la République en janvier 2010, et dans le prolongement de la concertation organisée avec les organisations syndicales représentatives et en tenant compte des demandes exprimées par elles dans ce cadre, le Gouvernement s'engage à favoriser l'accès à l'emploi titulaire des agents contractuels et à mieux prévenir pour l'avenir les situations de précarité dans les trois versants de la fonction publique.

Au-delà, il convient de reconnaître la contribution que ces agents apportent à l'exécution du service public, de garantir l'effectivité de leurs droits individuels et collectifs et de leur offrir des parcours professionnels sécurisés dans la fonction publique.

C'est dans cet esprit que le Gouvernement a conduit dans le cadre de l'agenda social 2010 une négociation avec les organisations syndicales de la fonction publique et les représentants des employeurs territoriaux et hospitaliers au terme de laquelle les orientations suivantes sont proposées :

- Apporter une réponse immédiate aux situations de précarité rencontrées sur le terrain en favorisant l'accès à l'emploi titulaire de ces agents ;
- Prévenir la reconstitution de telles situations à l'avenir notamment en encadrant mieux les cas de recours au contrat et les conditions de leur renouvellement ;
- Améliorer les droits individuels et collectifs des agents contractuels et leurs conditions d'emploi dans la fonction publique.

Un grand nombre de mesures nécessitant pour leur mise en œuvre des dispositions législatives pour les trois versants de la fonction publique, notamment la modification des titres II, III et IV du statut général, le Gouvernement déposera un projet de loi au Parlement au printemps 2011.

Le Gouvernement s'engage à prendre toutes mesures nécessaires pour assurer l'effectivité de ces dispositions dans les trois versants de la fonction publique.

Sommaire :

Axe 1 : Apporter une réponse immédiate aux situations de précarité rencontrées sur le terrain en favorisant l'accès à l'emploi titulaire

Axe 2 : Prévenir la reconstitution de situations de précarité pour l'avenir en encadrant mieux les cas de recours au contrat et les conditions de renouvellement des contrats

Axe 3 : Améliorer les droits individuels et collectifs des agents contractuels et leurs conditions d'emplois dans la fonction publique

- Mise en œuvre du protocole

- Annexe : Cahier des charges « Améliorer la connaissance statistique des agents non titulaires »

Axe 1 : Apporter une réponse immédiate aux situations de précarité rencontrées sur le terrain en favorisant l'accès à l'emploi titulaire

Les dispositions du présent axe s'appliquent aux agents contractuels des trois versants de la fonction publique, bénéficiaires d'un contrat de droit public à durée indéterminée ou déterminée, quels que soient le support budgétaire de leur emploi et les modalités de leur rémunération et la catégorie d'assimilation avec des fonctionnaires (catégorie A, B ou C) qui ont été :

- soit recrutés pour pourvoir des emplois permanents en l'absence de corps ou de cadres d'emplois correspondant, ou en raison de la nature des fonctions ou du besoin du service, à l'exception de ceux qui sont recrutés sur des emplois qui, du fait de leurs caractéristiques particulières, sont soustraits par la loi à la règle de l'occupation par des fonctionnaires,
- soit recrutés pour des besoins à temps non complet ou incomplet,
- soit recrutés pour des besoins temporaires, qu'il s'agisse d'un remplacement ou d'une vacance temporaire d'emploi ou d'un besoin occasionnel ou saisonnier dès lors qu'ils ont exercé leurs fonctions de manière durable auprès du même employeur.

Conformément à l'engagement pris par le Président de la République, un dispositif d'accès à l'emploi titulaire sera mis en place pour favoriser l'accès à l'emploi titulaire des agents contractuels.

L'accès à ce dispositif doit s'inscrire dans le respect du principe de l'occupation des emplois permanents par des fonctionnaires et du principe du concours comme voie d'accès à la fonction publique.

Pourront bénéficier du dispositif spécifique de titularisation :

1° les agents contractuels en CDI à la date de la publication de la loi ;

2° les agents contractuels en CDD qui bénéficient, à la date de publication de la loi, de la transformation de leur contrat en CDI en application du dispositif ci-dessous ;

3° les agents contractuels en CDD recrutés sur emplois permanents à la date de signature du présent protocole. Ces agents devront justifier à la date du concours spécifique ou de l'examen professionnel d'une ancienneté de service effectif auprès de leur employeur d'au moins 4 années sur une période de référence de 6 ans, dont deux années au moins réalisées antérieurement à la date du présent protocole.

Pour être éligibles au dispositif, les agents contractuels devront, à la date de signature du protocole, être en fonctions ou en congés au sens des décrets cadres relatifs aux agents contractuels dans les trois versants de la fonction publique et exercer des fonctions à temps complet.

En outre, pourront également bénéficier de ce dispositif les agents en CDI et en CDD employés sur des emplois permanents impliquant un service à temps

incomplet ou non complet sous réserve que leur contrat en cours à la date de signature du protocole prévoit un service égal au taux maximum autorisé dans chacun des versants de la fonction publique.

Toutefois, les agents contractuels qui remplissent les conditions mentionnées au 3° ci-dessus et qui ont été en fonction entre le 1er janvier 2011 et la date de signature du présent protocole, sont également admis à se présenter au dispositif spécifique de titularisation.

Des voies d'accès professionnalisées à l'emploi titulaire seront spécialement ouvertes pour ces agents dans les administrations et établissements publics de l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics et les établissements relevant de la fonction publique hospitalière.

En s'appuyant sur la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle (RAEP), ces voies d'accès auront pour objet d'apprécier l'expérience professionnelle acquise par les agents concernés. Ainsi, hormis le cas des professions réglementées, la condition de diplôme ne sera pas exigée.

Les emplois offerts au titre du dispositif de titularisation pourront être pourvus soit par la voie de concours professionnalisés soit par celle d'examens professionnels spécifiques dans des conditions déterminées dans chaque versant de la fonction publique et, pour l'Etat dans chaque ministère, après concertation avec les organisations syndicales représentatives.

S'agissant des personnels occupant des emplois correspondant au premier grade de la catégorie C accessible sans concours, des recrutements sans concours seront spécialement ouverts pour permettre à ces agents de basculer dans les meilleurs délais vers l'emploi titulaire.

Enfin, le recours aux dispositifs de droit commun (concours interne, recrutement sur titres, etc.) pourra être envisagé au bénéfice de certaines catégories d'emploi dans des conditions permettant de préserver les voies de promotion interne des fonctionnaires.

Les agents ne pourront se présenter à la sélection donnant accès à un corps ou cadre d'emplois que dans la mesure où ils auront exercé en tant qu'agent contractuel des missions de niveau au moins équivalent à celles qui sont définies par le statut particulier du corps ou cadre d'emplois concerné.

Les conditions de reclassement des lauréats de ces concours seront alignées sur les règles applicables aux contractuels lauréats des concours de droit commun.

Ces voies d'accès à l'emploi titulaire pourront être ouvertes pendant quatre ans à compter de la publication de la loi.

Dès la signature du présent protocole, les employeurs publics dresseront un état des lieux des personnels éligibles au dispositif de titularisation et détermineront, en

étroite concertation avec les organisations syndicales représentatives, les corps et cadres d'emplois concernés ainsi que les modes de sélection retenus et le nombre de sessions ouvertes en fonction de leur gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences. Ils fixeront également le nombre d'emplois offerts à ces modes de sélection sur la durée du dispositif (4 ans), afin que cette prévision tienne compte du nombre d'agents susceptibles de se présenter au dispositif.

Les emplois offerts à ces modes de sélection seront ouverts par transformation des emplois et/ ou crédits utilisés pour asseoir la rémunération des agents contractuels concernés de telle sorte que toute personne ayant réussi un des dispositifs de titularisation puisse se voir proposer un poste. Les lauréats de ces modes de sélection seront nommés et affectés dans des conditions identiques à celles applicables aux lauréats des concours de droit commun.

Les modalités pratiques d'application du dispositif de titularisation feront l'objet d'un rapport annuel devant les comités techniques compétents. Les agents en seront également informés par tous moyens.

Ces rapports seront adressés au ministre de la fonction publique aux fins d'établir un bilan annuel de la mise en place du dispositif, présenté et débattu dans le cadre du comité de suivi du présent accord.

Dans l'attente de la mise en place du dispositif de titularisation, et afin de sécuriser la situation professionnelle des agents, seront transformés automatiquement en CDI, à la date de publication de la loi, les CDD des agents contractuels qui, à cette date :

- 1° assurent des fonctions correspondant à un besoin permanent,
- 2° auprès du même département ministériel ou du même établissement public pour la fonction publique de l'Etat, ou du même employeur pour les fonctions publiques territoriale et hospitalière,
- 3° depuis au moins 6 ans, éventuellement de manière discontinue (cette ancienneté pouvant être appréciée sur une durée de référence de 8 ans).

Les agents âgés d'au moins 55 ans à la date de publication de la loi bénéficieront d'une transformation automatique de leur contrat en CDI dès lors qu'ils ont au moins 3 ans de services auprès de leur employeur à cette même date sur une période de référence de 4 ans.

Les agents ayant changé d'employeur à l'occasion d'une fusion ou d'une réorganisation de services, d'un changement de périmètre ministériel, d'un transfert d'activités entre deux collectivités publiques ou, qui bien que rémunérés par des employeurs successifs, sont sur le même emploi permanent conservent le bénéfice de l'ancienneté acquise auprès du précédent employeur en vue de la transformation automatique du CDD en CDI à la date de publication de la loi.

Le Gouvernement donnera toutes directives aux employeurs publics de l'Etat, territoriaux et hospitaliers pour que l'appréciation des conditions d'ancienneté des personnels susceptibles de bénéficier de ce dispositif de cdi-sation se fasse dans l'intérêt des agents.

Cette mesure apportera une première réponse pour tous les agents employés durablement par le même employeur public, quelles que soient la catégorie hiérarchique à laquelle ils appartiennent et la nature du besoin pour lequel ils ont été initialement recrutés. Elle est par ailleurs indispensable pour sécuriser la situation des agents qui ne peuvent pas accéder à l'emploi titulaire (notamment les ressortissants extracommunautaires) ou ne souhaitent pas y accéder.

Enfin, au regard des trois axes de travail abordés dans le présent protocole, la situation des départements d'Outre-mer fera l'objet d'une expertise afin d'apporter les réponses adaptées aux situations particulières que connaissent les agents contractuels des trois versants dans ces départements.

Axe 2 : Prévenir la reconstitution de situations de précarité pour l'avenir en encadrant mieux les cas de recours au contrat et les conditions de renouvellement des contrats

Pour éviter la reconstitution de situations de précarité, une action volontaire et continue est nécessaire.

Cette action doit s'appuyer sur le développement par les employeurs publics de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC/GPMC – Gestion prévisionnelle des métiers et des compétences) et sur l'utilisation effective des outils statutaires ou de gestion permettant de favoriser l'affectation des fonctionnaires sur les emplois permanents vacants.

S'agissant du remplacement de fonctionnaires absents, dès lors que ces remplacements correspondent à un besoin prévisible et constant, il convient d'utiliser l'ensemble des outils offerts par le statut général en ayant recours en premier lieu aux agents titulaires tant à la FPE, à la FPH qu'à la FPT.

S'agissant plus particulièrement de la fonction publique territoriale, une amélioration effective doit être apportée à la situation des lauréats des concours inscrits sur liste d'aptitude. Un suivi particulier sera organisé à cet effet dans le cadre du CSFPT. En outre, le recours par les collectivités qui le souhaitent aux services des centres de gestion pour pourvoir les postes momentanément vacants sera encouragé.

L'encadrement des conditions de recours aux contractuels passe également par l'adaptation des procédures de recrutement et de gestion des contrats des agents contractuels.

a) Clarifier le cadre juridique du recrutement des agents contractuels et du renouvellement de leurs contrats

Les conditions de recrutement des agents contractuels et de renouvellement de leurs contrats sont aujourd'hui insuffisamment définies par les textes et souvent méconnues, parfois non respectées.

Dans la fonction publique territoriale, les procédures de déclaration de vacance d'emploi sont organisées par la loi. Il est proposé d'harmoniser les règles applicables en la matière entre les trois versants de la fonction publique et de renforcer l'obligation de publicité des emplois permanents vacants en mobilisant tous les outils appropriés (bourses interministérielle, ministérielles et locales, « HOSPIMOB », CNFPT et CDG...)

La transparence de la procédure de recrutement permettra de mieux justifier les cas de recours au contrat prévus par la loi, en particulier au vu du caractère infructueux de la procédure de recrutement d'un titulaire, et d'assurer une plus grande diffusion des offres d'emplois.

Dans le respect des principes de non discrimination posés par le statut général et rappelés par la charte pour la promotion de l'égalité, les critères et les procédures de sélection des agents contractuels seront davantage formalisés.

Les règles applicables en matière d'établissement et de conclusion de contrat seront rappelées, telles que l'obligation d'un contrat écrit et les mentions des clauses obligatoires. Des contrats-types seront élaborés pour chacun des cas de recours au contrat. Les employeurs publics veilleront à se mettre en conformité avec ces obligations dans les meilleurs délais et au plus tard lors du renouvellement du contrat des agents.

Il sera également précisé, par voie de circulaire, parmi les clauses du contrat, celles qui doivent être considérées comme des clauses substantielles ou dont la modification conduit à une modification substantielle du contrat.

Sera par ailleurs clarifié le cadre juridique en matière de renouvellement ou non des contrats et en matière de licenciement. En particulier, les motifs de licenciement seront mieux précisés au niveau réglementaire à partir d'une analyse approfondie de la jurisprudence administrative (suppression d'emploi, insuffisance professionnelle, inaptitude physique, faute disciplinaire, etc.). Les règles relatives au délai de prévenance et à la conduite d'un entretien préalable, de même que les voies de recours des agents contractuels en la matière, seront également renforcées et précisées.

L'attention des employeurs publics sera tout particulièrement appelée sur la situation des agents en état de grossesse (interdiction du licenciement sauf pour faute lourde, illégalité du non renouvellement prononcé en raison de l'état de grossesse) et sur la nature du congé de maternité (congé rémunéré de droit pour les agents sous réserve des conditions d'ancienneté, illégalité de l'interruption du contrat le temps du congé de maternité avant sa poursuite ou son renouvellement).

Enfin, les garanties apportées aux agents contractuels concernés par des réorganisations de service (changement de périmètre ministériels, RéATE, etc.) seront renforcées et explicitées, notamment pour préciser les règles relatives au maintien des clauses substantielles des contrats des agents lors d'un changement d'employeur lié à un transfert d'activités.

b) Mieux spécifier les cas de recours aux agents non titulaires dans le statut général

Aux termes des lois statutaires, des agents contractuels ne peuvent être recrutés que par dérogation au principe de l'occupation des emplois permanents des administrations par des fonctionnaires ou pour répondre à des besoins temporaires et dans des conditions limitativement énumérées par la loi.

En outre, un examen particulier sera fait en liaison avec les employeurs pour étudier les conditions dans lesquelles les missions des corps et cadres d'emplois pourraient faire l'objet d'adaptations de manière à mieux prendre en compte des activités nouvelles ou nécessitant des compétences techniques nouvelles.

Les conditions légales de recours au contrat prévues par le statut général, fondées sur les notions de « nature de fonctions » et de « besoins du service » pour les emplois du niveau de la catégorie A ou de « besoins occasionnels ou saisonniers », ne permettent pas d'identifier clairement les situations dans lesquelles il peut être recouru à un agent non titulaire et peuvent de ce fait donner lieu à des pratiques abusives. Il convient de rendre au dispositif sa lisibilité tant pour les agents que pour les employeurs publics et sa cohérence d'ensemble.

D'une part, le recours au contrat pour pourvoir certains emplois permanents doit faire l'objet d'un réexamen.

Pour ces emplois, deux cas de recours sont aujourd'hui prévus par le statut général :

- un recrutement pour des emplois de catégorie A, B et C en l'absence de corps ou cadre d'emplois correspondant ;
- un recrutement pour des emplois de la catégorie A lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient.

Dans les deux cas, les contrats conclus sont d'une durée maximum de 3 ans, renouvelables par reconduction expresse, avant, le cas échéant, en cas de contrats successifs d'être reconduits en CDI au terme d'une durée d'emploi de 6 ans.

Il est proposé de clarifier la notion de « nature des fonctions » en précisant que le recrutement contractuel pour ces emplois ne peut être justifié que du fait des compétences spécialisées qu'ils requièrent ou par le caractère nouveau de l'activité qu'il s'agit pour l'employeur de prendre en charge.

Compte tenu de l'importance des recrutements de contractuels opérés sur des emplois de catégorie B, en concertation avec les organisations syndicales, un travail sera mené sur la situation de cette catégorie et sur les motifs de recrutement pour envisager les réponses qui pourraient être apportées.

Enfin, en concertation avec les organisations syndicales, une réflexion sera conduite pour examiner si les règles actuelles qui régissent l'emploi contractuel sont adaptées aux domaines de l'enseignement supérieur, de la recherche et de la formation professionnelle, des projets informatiques et des fouilles archéologiques et, pour la fonction publique territoriale la gestion des fonds européens ou des subventions notamment..

Par ailleurs, dès lors que des emplois permanents compte tenu des compétences qu'ils requièrent ne peuvent être occupés par des fonctionnaires en l'absence de corps ou de cadres d'emplois, il sera envisagé que les agents puissent être recrutés directement en CDI. Dans un premier temps, une expérimentation sera conduite à l'Etat sur les emplois relevant de l'article 4.1 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984. Sur la base du bilan de cette expérimentation, il pourra être envisagé l'extension de ce dispositif à la FPT.

Ainsi, comme cela existe déjà dans la fonction publique hospitalière, le recrutement sur ces emplois permanents pourra s'opérer soit dans le cadre d'un CDI soit dans le

cadre d'un CDD d'une durée maximum de 3 ans renouvelable, le cas échéant, en CDI au terme d'une durée d'emploi de 6 ans.

Les conditions de recrutement en CDI des agents à temps non complet ou incomplet seront également harmonisées d'une fonction publique à l'autre.

Par ailleurs, s'agissant des agents recrutés sur des emplois permanents des établissements publics administratifs de l'Etat soustraits à la règle de l'occupation par des fonctionnaires, une réflexion sera ouverte à l'issue d'une mission diligentée en 2011, pour réexaminer la portée des dérogations consenties par voie réglementaire, en concertation avec les ministères intéressés, à partir d'une analyse objective des missions ou des qualifications particulières propres à ces établissements, en concertation avec les organisations syndicales.

Enfin, à compter de la signature du présent protocole, l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP) sera invité à ne plus conclure de contrats d'activité. Le dispositif d'expérimentation prévu par la loi du 17 février 2009 sera abrogé.

D'autre part, seront strictement encadrées les modalités de renouvellement des contrats conclus pour des besoins temporaires.

La loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique a harmonisé dans les trois versants de la fonction publique le recours aux agents contractuels pour le **remplacement d'un fonctionnaire** absent ou la vacance temporaire d'emploi (recrutement d'une durée maximum d'un an pour des emplois de catégories A, B et C).

S'agissant de la vacance temporaire d'emploi, la durée d'un an maximum autorisée peut parfois être insuffisante pour conduire la procédure de recrutement d'un titulaire jusqu'à son terme, compte tenu des délais moyens d'organisation de concours ou de recrutement par voie de mobilité.

Afin d'éviter qu'en pratique ce nouveau cas de recours ne conduise à des renouvellements sans fin de CDD de courte durée, le statut général prévoira la possibilité d'un renouvellement du contrat, à son terme, mais dans des conditions strictement encadrées :

- en préalable, la notion de vacance temporaire d'emploi sera plus précisément définie ;
- un seul renouvellement de contrat sera autorisé ;
- la durée de ce renouvellement ne pourra excéder un an ;
- l'employeur devra justifier du caractère infructueux de la procédure de recrutement d'un agent titulaire pour pouvoir renouveler le contrat conclu avec l'agent ou pour conclure un nouveau contrat avec un autre agent pour pourvoir ce même emploi.

S'agissant des autres besoins temporaires, les notions « d'accroissement saisonnier d'activité » et d' « accroissement temporaire d'activité » remplaceront les notions peu lisibles tant pour les agents que pour les employeurs de « besoin

occasionnel » et de « besoin saisonnier ». Ces notions seront explicitées par voie de circulaire, à partir d'une illustration des situations correspondant à chaque type de besoins.

Les durées maximales de contrats autorisées pour ces besoins seront également harmonisées dans les trois versants de la fonction publique. Ainsi la durée maximale des contrats conclus sur ce fondement sera de 6 mois (sur une période de 12 mois de référence) pour l'accroissement saisonnier d'activité et de 12 mois (sur une période de 18 mois de référence) pour l'accroissement temporaire d'activité.

En outre, ces contrats ne pourront plus être renouvelés que dans la limite des durées maximales autorisées susmentionnées afin d'éviter les pratiques de renouvellement abusif de ces CDD, notamment des CDD de très courte durée (inférieure ou égale à un mois).

Pour la fonction publique territoriale, il conviendra de conforter le rôle des centres de gestion en proposant la généralisation de la mise à disposition des collectivités qui le demandent, des fonctionnaires en vue de pourvoir un emploi permanent momentanément vacant.

c) Clarifier les conditions de reconduction d'un CDD en CDI

Sans préjudice des possibilités nouvelles ouvertes en matière de primo-recrutement en CDI sur certains emplois permanents (cf. supra), les modalités de reconduction des CDD en CDI au terme d'une durée d'emploi de 6 ans seront assouplies.

Source d'interprétations divergentes, la notion de contrats successifs sera supprimée au profit d'une clarification des cas dans lesquels la reconduction du contrat en CDI est obligatoire.

Désormais, la reconduction en CDI sera subordonnée à une décision expresse de renouvellement du contrat pour l'exercice de fonctions de même niveau hiérarchique auprès du même département ministériel ou du même établissement public pour la FPE ou du même employeur pour la FPT et la FPH.

Ainsi, le fait de changer d'emploi permanent auprès du même employeur au cours de la période des 6 ans ne fera pas perdre à l'agent sa perspective de CDI-sation.

Par ailleurs, les interruptions de contrat inférieures à trois mois par an ne pourront plus être invoquées par l'employeur pour justifier la conclusion d'un nouveau contrat en CDD ou le renouvellement en CDD plutôt qu'en CDI, lorsque les agents remplissent les conditions d'ancienneté requises.

En outre, sera mis en place un dispositif de portabilité de l'ancienneté acquise auprès d'un même employeur en vue de la perspective de cdi-sation : tout contrat sur des fonctions de même niveau auprès du même département ministériel ou du même établissement public pour la FPE ou du même employeur pour la FPT et la FPH sera pris en compte pour l'accès au CDI d'un agent recruté pour répondre à un besoin permanent, quel que soit le fondement juridique des contrats antérieurement conclus.

La transformation automatique du CDD en CDI sera garantie par la loi dès lors que la relation de travail, d'un commun accord, se poursuit et que les conditions d'ancienneté requises sont remplies.

d) Mettre en place les conditions d'un meilleur contrôle et d'un dialogue social de qualité en matière de recrutement et d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique

Le contrôle du recrutement et des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique résulte de l'action combinée et coordonnée d'une pluralité des dispositifs allant du contrôle de légalité au rôle des représentants du personnel en passant par le contrôle financier, l'instauration de contrats type, la production d'éléments statistiques, la mobilisation des instances paritaires, le renforcement du contenu des bilans sociaux.

○ **Mobiliser les corps de contrôle et le contrôle de légalité pour assurer l'application effective des règles de recours au contrat**

Les nouvelles règles relatives au recours au contrat, au contenu de ces contrats et aux conditions de leur renouvellement seront précisées par voie de circulaire commune aux trois versants de la fonction publique de manière à favoriser leur appropriation par les employeurs publics.

Au-delà, l'attention des autorités chargées du contrôle de légalité pour la fonction publique territoriale, ainsi que du contrôle budgétaire et financier et des corps de contrôle pour les fonctions publiques de l'Etat et hospitalière, sera appelée sur la nécessité de veiller au respect de ces nouvelles règles et de développer une politique de contrôle différenciée en fonction des pratiques et des types de contrats conclus par les employeurs.

○ **Conforter le rôle des comités techniques en matière de recrutement et de conditions d'emploi des agents contractuels**

La généralisation de l'élection de ces instances dans les trois versants de la fonction publique les confortera comme lieux de dialogue social sur l'appartenance à une même collectivité de travail de l'ensemble des agents, sur l'organisation des services et, plus spécifiquement, sur les questions liées au recrutement et aux conditions d'emploi des agents contractuels.

Les comités techniques seront associés au suivi du recours aux agents contractuels au sein des administrations, collectivités et établissements qu'ils représentent dans le cadre de l'examen de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences, tel que prévu par les nouveaux textes relatifs à ces instances (notamment identification des emplois durablement vacants ou des emplois requérant des compétences spécialisées). Ils veilleront, dans le cadre de leurs nouvelles compétences en matière de lutte contre les discriminations, aux modalités particulières de recrutement et d'accès à l'emploi titulaire des agents contractuels.

En outre, les comités techniques devront débattre, lors de l'examen du bilan social, des recrutements contractuels opérés dans l'année, ainsi que des conditions générales d'emploi et de rémunération des agents contractuels. A cet effet, le contenu du bilan social sera précisé et harmonisé entre les trois versants de la fonction publique, en matière de suivi de l'emploi contractuel.

Enfin, sur la base d'un bilan des expérimentations en cours de type « registre d'entrées et de sorties » qui existent dans certaines administrations et d'un recueil des bonnes pratiques, les employeurs seront invités à engager un dialogue avec les organisations syndicales représentatives afin de convenir dans le respect du caractère confidentiel des données nominatives des conditions de mise en œuvre de ces registres.

- **Améliorer le système d'information et de suivi statistique**

Sur la base du cahier des charges joint en annexe, un programme de travail sera élaboré, en étroite concertation avec les organisations syndicales représentatives, de manière à enrichir les données statistiques disponibles pour un meilleur suivi des populations. Ce suivi devra avoir lieu au niveau de chaque ministère, au niveau interministériel et au niveau de chaque fonction publique. La restitution des travaux statistiques pourra se faire progressivement à compter de juillet 2011.

Au sein du Conseil commun de la fonction publique, sans préjudice des travaux statistiques conduits par les autres CSFP, la formation spécialisée dédiée à l'emploi public sera tout particulièrement chargée d'examiner les travaux ainsi conduits et de débattre sur les problématiques communes relatives à l'évolution de la situation des agents contractuels dans les trois versants de la fonction publique.

Axe 3 : Améliorer les droits individuels et collectifs des agents contractuels et leurs conditions d'emplois dans la fonction publique

Il convient de poursuivre le processus d'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels.

a) Favoriser l'accès à l'emploi titulaire en confortant notamment les droits à évaluation et formation professionnelle des agents contractuels

Il convient d'améliorer l'information et la formation des agents contractuels s'agissant de la préparation des concours de la fonction publique.

A cet effet, tous les agents recrutés pour un besoin permanent devront pouvoir bénéficier d'un entretien professionnel dans les mêmes conditions que les agents titulaires exerçant des fonctions comparables. Celui-ci sera ainsi généralisé au bénéfice de tous les agents titulaires d'un contrat d'une durée supérieure à un an et non plus réservé aux seuls agents en CDI. Il devra notamment permettre d'échanger avec les agents sur leurs besoins de formation notamment dans la perspective d'une préparation aux concours d'accès à l'emploi titulaire.

S'agissant de la formation professionnelle, au-delà des garanties juridiques consacrées par la loi n°2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique et ses textes d'application, il s'agit désormais de s'assurer de l'utilisation effective des nouveaux outils (DIF, bilan de compétence, période de professionnalisation, etc.) par les employeurs publics et de l'information des agents sur leur droit.

L'accent doit tout particulièrement être mis sur la formation post-recrutement et d'adaptation à l'emploi et sur la préparation aux concours de la fonction publique.

Enfin, de manière plus générale, les employeurs publics doivent poursuivre leur politique de professionnalisation des concours et du recrutement dans la fonction publique, notamment en développant le recours à la RAEP et en mobilisant le recrutement sans concours en catégorie C.

b) Améliorer les droits à rémunération et les droits sociaux des agents contractuels en cohérence avec les règles applicables pour les agents titulaires

Il conviendra en premier lieu d'objectiver le mode de rémunération des agents contractuels, afin d'harmoniser et de sécuriser les pratiques.

Une réflexion sera engagée, dès 2011, sur la base d'un premier bilan des situations rencontrées dans les trois versants de la fonction publique pour examiner les conditions dans lesquelles la prise en compte de critères objectifs et harmonisés entre les trois versants de la fonction publique pourrait clarifier la détermination des composantes de la rémunération des non-titulaires. Ces critères reposeraient sur la qualification requise pour le poste, l'ancienneté de service, la nature des fonctions

exercées, et la manière de servir ou les résultats des agents appréciés dans les mêmes conditions que les titulaires exerçant des fonctions comparables.

Au-delà de la question des composantes de la rémunération des contractuels, ce travail sera prolongé par l'élaboration d'une doctrine de fixation et d'évolution des rémunérations des contractuels comportant un encadrement de la rémunération pour un emploi donné ainsi que des règles d'évolution périodique.

Les employeurs veilleront par ailleurs à accorder une attention particulière à l'évolution de la rémunération des personnels recrutés pour des besoins saisonniers.

Les agents contractuels ont vocation à bénéficier des prestations d'action sociale et de la protection sociale complémentaire dans les mêmes conditions que les fonctionnaires. Au-delà des garanties apportées par les textes, une mission sera conduite en 2011 afin d'établir un état des lieux des politiques conduites en matière d'action sociale dans les trois versants de la fonction publique et du public concerné. La mission examinera en particulier la situation des agents affectés dans des établissements publics de l'Etat.

En matière de congés maladie, de droits familiaux et d'autorisations d'absence, compte tenu de la spécificité de la situation des agents contractuels, un examen comparatif avec la situation des titulaires sera établi afin de déterminer si les différences observées se justifient.

Par ailleurs, les employeurs publics mettront tout en œuvre pour améliorer les délais d'indemnisation du chômage des agents qui quittent l'administration. A cette fin, les employeurs publics étudieront les conditions dans lesquelles la gestion du risque chômage pourrait être professionnalisée, notamment dans le cadre de délégation de gestion avec Pôle emploi ou de l'affiliation au régime d'assurance chômage. S'agissant de l'Etat, une convention de gestion avec Pôle emploi sera étudiée dès 2011.

Les conditions de validation des périodes de chômage indemnisé au titre de la retraite complémentaire seront examinées selon que l'employeur est en auto assurance ou non.

Le ministère de la fonction publique s'engage après chaque nouvelle convention UNEDIC à élaborer une circulaire d'application pour les employeurs publics.

Enfin, une mission sera diligentée sur les conditions dans lesquelles pourrait être mise en place et financée une indemnité de fin de contrat au profit des agents recrutés sur des besoins temporaires en tenant compte des spécificités du recours au contrat dans la fonction publique.

c) Garantir la représentation des agents contractuels

La généralisation dans la fonction publique d'Etat du principe de l'élection des comités techniques permettra, à compter de 2011, aux agents contractuels de la fonction publique de l'Etat d'être systématiquement électeurs et éligibles à ces instances, à l'instar des règles applicables dans la FPT et la FPH.

S'agissant des questions individuelles, il convient, trois ans après leur généralisation, de dresser le bilan des commissions consultatives paritaires dans la fonction publique de l'Etat. Sur la base de ce bilan, pourront être adaptées les règles relatives à la composition, à l'organisation et au fonctionnement de ces instances, de manière à améliorer le dialogue social sur ces questions et à harmoniser les règles applicables d'une administration à l'autre.

Ce bilan doit également permettre de nourrir la réflexion sur la mise en place d'instances susceptibles d'examiner les questions individuelles des agents contractuels dans les deux autres versants de la fonction publique, dans des conditions garantissant à ces agents des protections équivalentes à celles garantis aux agents de l'Etat.

Enfin, la concertation « droits et moyens syndicaux » ouverte dans le cadre de la mise en œuvre des accords de Bercy veillera à examiner toute proposition permettant de conforter les droits et les moyens syndicaux des agents contractuels à l'avenir.

d) Faire évoluer les conditions de mobilité des agents contractuels en CDI dans une logique de parcours professionnels

La mise à disposition comme le congé de mobilité ont été introduits à partir de 2007 pour permettre aux agents contractuels en CDI d'effectuer une mobilité tout en conservant le bénéfice de leur engagement à durée indéterminée avec leur employeur d'origine. Cependant, le lien maintenu avec l'employeur d'origine est assez largement artificiel et les collectivités publiques rencontrent souvent des difficultés lors du réemploi des intéressés. Ainsi seront clarifiées les règles de réintégration au terme d'une mise à disposition ou d'un congé de mobilité.

Au-delà des nouvelles possibilités de mobilité auprès du même employeur mentionnées précédemment, il sera désormais possible pour tout employeur qui le souhaite de recruter directement en CDI un agent bénéficiant déjà d'un engagement à durée indéterminée, dès lors qu'il s'agit d'exercer des fonctions de même niveau hiérarchique. La conservation du bénéfice de l'engagement à durée indéterminée ne vaudra pas conservation des stipulations du contrat, l'agent étant régi par les conditions d'emploi applicables dans sa nouvelle administration. Cependant, à l'occasion de cette mobilité, l'agent bénéficiera de la portabilité d'un certain nombre de droits liés à l'ancienneté acquise (droits à congés, droits à formation professionnelle, etc.)

Mise en œuvre du protocole

Un grand nombre de ces orientations nécessitant pour leur mise en œuvre des dispositions législatives pour les trois versants de la fonction publique, notamment la modification des titres II, III et IV du statut général, le Gouvernement déposera un projet de loi au Parlement au printemps 2011.

Le comité de suivi composé des signataires du protocole d'accord sera chargé d'examiner les textes transversaux d'application du présent protocole, puis de procéder au bilan de leur mise en œuvre, d'examiner les difficultés rencontrées et faire toute proposition d'évolution juridique pour y remédier.

Sans préjudice des instances appelées à être consultées sur les projets de textes (conseil commun, conseils supérieurs, comités techniques ministériels, etc.), au sein du comité de suivi des groupes de travail spécifiques pourront être créés pour examiner l'avancée des chantiers prévus par le protocole d'accord.

Ont signé le présent accord :

*Le Ministre du Budget, des Comptes publics,
de la Fonction publique et de la Réforme de
l'État
François BAROIN*

*Le Secrétaire d'État chargé de la Fonction
Publique
Georges TRON*

*Pour l'Union générale des fédérations de
fonctionnaires CGT*

*Pour l'Union des Fédérations
de fonctionnaires UNSA-Fonctionnaires*

*Pour l'Union des Fédérations CFDT
des fonctions publiques et assimilées*

*Pour l'Union des Fédérations
de fonctionnaires CFTC*

*Pour l'Union inter-fédérale des agents
de la fonction publique Force Ouvrière*

*Pour l'Union fédérale des cadres des
fonctions publiques CFE-CGC*

Annexe :

AMELIORER LA CONNAISSANCE STATISTIQUE DES AGENTS NON TITULAIRES

Dans le cadre des travaux ouverts en concertation avec les organisations syndicales sur la situation des agents non titulaires des trois versants de la fonction publique, le constat a été fait de la nécessité d'enrichir l'information statistique relative à ces catégories d'agents en vue d'une meilleure connaissance et d'un suivi plus systématique de la situation de ces personnels.

Il convient donc de s'accorder sur la palette d'outils pertinents pour enrichir progressivement le suivi régulier des populations de non-titulaires, d'autant que l'éventail des sources d'information mobilisables s'élargit, y compris dans leur dimension longitudinale, et que les nomenclatures inter-fonctions publiques s'harmonisent. Au-delà de la mobilisation systématique des sources administratives et des enquêtes auprès des ménages (qui couvrent aussi bien les titulaires que les non-titulaires) existantes, la collecte ponctuelle de données spécifiques devra néanmoins être envisagée.

1- Mieux appréhender les populations de non-titulaires

Au sein de l'emploi public, les populations de non-titulaires correspondent à des situations très diverses. Préciser les définitions relatives à ces catégories de personnels en tenant compte des spécificités des trois versants de la fonction publique, en définir les contours pour mieux les appréhender et mettre en cohérence les sources administratives constituent un préalable indispensable et structurant dans l'avancée de la connaissance statistique de cette population (1^{ère} version en 2011 pour les années 2008 et 2009).

↳ Des avancées ont d'ores et déjà été réalisées via l'élaboration d'une **typologie des non-titulaires de la fonction publique de l'Etat**, avec en particulier, la prise en compte de catégories spécifiques d'agents (adjoints de sécurité, enseignants et chercheurs temporaires, assistants d'éducation et MI-SE, recrutés locaux, personnels de service,...).

↳ La consolidation de cette typologie et son élargissement à des catégories spécifiques propres à chaque versant de la fonction publique (militaires sous contrat, assistantes maternelles, médecins dans la fonction publique hospitalière, ...) aboutira à l'élaboration d'**un tableau de bord de l'emploi non-titulaire** et à son actualisation systématique : cet outil clé dans l'appréhension et le suivi des non-titulaires des trois fonctions publiques resituera clairement les populations de non-titulaires au sein de l'emploi public.

↳ Les contours statistiques du champ des non-titulaires sont enfin tributaires de **l'unité de décompte** choisie pour les appréhender. Le concept usuel d'emploi au 31 décembre de l'année a montré ses limites et la nécessité s'est imposée de prendre en compte une plage temporelle plus étendue pour comptabiliser l'ensemble des non-titulaires. En ce sens, la notion de durée de présence et par suite de flux sur l'année, voire sur une période plus longue, devra être intégrée à la réflexion.

2- Étendre aux non-titulaires les avancées en matière de connaissance statistique des titulaires

- **La prise en compte systématique du statut dans l'analyse statistique des agents de la fonction publique** permettra d'enrichir la connaissance des non-titulaires à l'image de celle des titulaires. L'ensemble des thématiques suivantes, en particulier celles qui ont fait l'objet d'avancées récentes sur le champ des titulaires, gagneront ainsi à être transposées progressivement, à partir du printemps 2011, au champ des non-titulaires :

- ↳ Connaissance des caractéristiques propres : âge, sexe, niveau de diplôme, ...
- ↳ Localisation et affectation des agents (y compris par type d'employeur/de service),
- ↳ Mesure des flux (entrées et sorties),
- ↳ Conditions d'emploi (quotités de temps de travail, filières et métiers,...),
- ↳ Analyse des parcours professionnels et des mobilités,
- ↳ Suivi des rémunérations (niveaux, évolutions, distributions, composantes et perceptions),
- ↳ Conditions de travail, santé et sécurité au travail, politiques sociales et de ressources humaines

3- Améliorer la connaissance des caractéristiques spécifiques de cette population

- **L'amélioration de la connaissance des caractéristiques spécifiques aux non-titulaires repose à la fois sur** l'exploitation des sources administratives ou des enquêtes auprès des ménages, existantes mais nécessitera également d'organiser la collecte de données originales afin d'explorer les angles complémentaires suivants (la planification des travaux sera arrêtée à l'automne 2011) :

- ↳ Durée des contrats des non-titulaires, récurrence dans l'emploi non-titulaire au cours d'une période donnée et type de contrat (CDD, CDI),
- ↳ Devenir des agents non titulaires au sein de la fonction publique (y compris mobilités professionnelles entre employeurs publics, qui pourront être appréhendées progressivement en fonction de la montée en charge de certaines sources d'information) et/ou hors fonction publique (mobilité professionnelle entre secteur public et secteur privé)
- ↳ Motifs de recrutement et de départ des agents non-titulaires ; suivi des cas de recours.

Ainsi, le suivi régulier de la population des non-titulaires (tous les ans ou tous les deux ans selon la complexité des approches) s'inscrira dans un programme annuel de mise à disposition de données comparables sur les trois versants de la fonction publique. Il pourra ainsi faire l'objet de publications plus fréquentes, soit dans le rapport annuel sur l'état de la fonction publique, soit dans des supports thématiques ou spécifiques, soit à travers la mise à disposition de séries statistiques sur le site internet de la fonction publique. Ces restitutions démarreront dès 2011.