

La situation des agents non titulaires dans la fonction publique

Réunion n°2 :

Etat des lieux statistique Sécuriser les procédures de recrutement et de renouvellement des contrats

6 octobre 2010



ORDRE DU JOUR

1. Point sur les positions des organisations syndicales lors de la réunion du 24/09
2. Etat des lieux statistique
3. Recrutement et renouvellement des contrats

Rappel du cadre de travail

- **Objectifs des travaux:**
 - Améliorer les conditions de recrutement et d'emploi des agents non titulaires dans les trois fonctions publiques
 - Prévenir les situations de précarité
 - Favoriser l'accès des agents à l'emploi titulaire
- **Contexte :**
 - Développement de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois, des compétences dans la fonction publique;
 - Professionnalisation des concours de la fonction publique (RAEP);
 - Suppression des obstacles à la mobilité des fonctionnaires (loi mobilité et parcours professionnels, fusion des corps, généralisation de la PFR, etc.);
 - Harmonisation des cas de recours aux agents non titulaires pour des besoins temporaires dans la loi du 3 août 2009.
- **Enjeux:**
 - Apporter des réponses pérennes aux situations rencontrées aujourd'hui par certains agents non titulaires en fonction;
 - Encadrer les pratiques de recrutement des collectivités publiques à l'avenir.

Réunion n°1 sur les cas de recours : positions exprimées par les organisations syndicales

- Réaffirmation du principe de l'occupation des emplois permanents par des fonctionnaires
- Nécessité de clarifier la typologie des cas de recours pour éviter le contournement de la loi
- Volonté d'approfondir l'examen des situations dans lesquelles il est aujourd'hui recouru à des agents non titulaires, à partir d'un état des lieux statistique ;
- En particulier, demande d'informations complémentaires s'agissant :
 - Des métiers techniques ou en tension actuellement exercés par des ANT;
 - Des activités ou missions accomplies par les ANT recrutés sur le fondement du besoin occasionnel ou du besoin saisonnier.
- Nécessité de prévoir des mécanismes de contrôle voire de sanction pour prévenir les situations abusives ;
- Opposition à la création d'un contrat de projet.

2 – ÉTAT DES LIEUX STATISTIQUE

Un système d'information en voie d'harmonisation sur les trois versants de la fonction publique

Rappel : des sources actuellement hétérogènes

(fichier de paie État, DADS (Etat), Enquête ColTer (FPT), Enquêtes SAE et SPS (FPH))

1) Sur l'emploi et les rémunérations :

- le système d'information sur les agents des services publics (SIASP) produit par l'Insee à partir du fichier de paie des agents de l'Etat et des déclarations annuelles de données sociales (DADS) transmises notamment aux organismes de protection sociale
- disponible à partir de 2011 sur les données 2009
- caractéristiques socio-démographiques et localisation des agents des trois fonctions publiques

2) Sur les parcours professionnels :

- un suivi longitudinal des individus possible sur 5 années successives (à l'image de l'Etat) : n/n+1/n+2/n+3/n+4
- le suivi sera possible inter-fonctions publiques

3) Sur les conditions d'emploi :

- le statut
- la distinction CDD/CDI
- la quotité de travail
- la durée d'emploi

MAIS pas les conditions de recours (sauf dans les bilans sociaux des collectivités territoriales et le Système Décisionnel Etat basé sur la convergence des SIRH- projet ONP)

D'autres sources du service statistique sont mobilisables sur d'autres thèmes RH (conditions de travail, formation,...)

2 – ÉTAT DES LIEUX STATISTIQUE

➤ Évolution des non-titulaires dans les trois fonctions publiques entre 1998 et 2008

| | 1998 | | 2008 | | Évolution 1998 - 2008 | | Évolution 2007 - 2008 | |
|------------------------|----------------|-------------------------------|----------------|-------------------------------|-----------------------|----------------------------|-----------------------|------------|
| | Non titulaires | Part de non-titulaires (en %) | Non titulaires | Part de non-titulaires (en %) | En effectifs | En moyenne annuelle (en %) | En effectifs | (en %) |
| FPE | 306 921 | 12,6 | 346 323 | 14,4 | 39 402 | 1,2 | 12 851 | 3,9 |
| FPT | 273 160 | 20,9 | 374 181 | 20,5 | 101 021 | 3,2 | 10 486 | 2,9 |
| FPH | 83 971 | 9,6 | 152 138 | 14,6 | 68 167 | 6,1 | 8 473 | 5,9 |
| FPE + FPT + FPH | 664 052 | 14,4 | 872 642 | 16,5 | 208 590 | 2,8 | 31 810 | 3,8 |

Sources : Fichier Général de l'État (FGE), enquête sur les effectifs des collectivités territoriales (Colter), Insee ; enquête SAE, enquête auprès des établissements d'hébergement pour personnes âgées, Drees. Traitement DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.

Champ : emplois principaux, tous statuts. Hors bénéficiaires d'emplois aidés.
Hors assistantes maternelles pour la FPT et hors médecins pour la FPH

- FPE (ministères + Epa) : 346 323 non-titulaires soit 275 631 ETP
- FPT : 374 181 non-titulaires soit 295 078 ETP
- FPH : 152 138 non-titulaires soit 139 121 ETP

2 – ÉTAT DES LIEUX STATISTIQUE

Répartition des non-titulaires par filière dans la FPT (agents présents au 31 décembre 2008)

| Filière | Titulaires | Non-titulaires | Total hors assistantes maternelles | Part de non- titulaires dans la filière |
|---------------------|--------------|----------------|------------------------------------------|-----------------------------------------------|
| Administrative | 24,1 | 13,2 | 21,8 | 12,8 |
| Animation | 3,0 | 17,5 | 6,1 | 60,9 |
| Culturelle | 3,7 | 6,0 | 4,2 | 30,7 |
| Incendie et secours | 3,5 | 0,0 | 2,8 | 0,3 |
| Médico-sociale | 4,5 | 5,1 | 4,6 | 23,4 |
| Médico-technique | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 23,9 |
| Sécurité | 1,5 | 0,2 | 1,2 | 3,2 |
| Sociale | 9,1 | 10,9 | 9,5 | 24,4 |
| Sportive | 1,0 | 1,6 | 1,1 | 30,4 |
| Technique | 49,3 | 37,1 | 46,7 | 16,8 |
| Hors filières (1) | 0,1 | 5,5 | 1,3 | 91,4 |
| Non déterminée | 0,0 | 2,5 | 0,5 | 97,5 |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 21,1 |

Source : enquête sur les effectifs des collectivités territoriales (Colter), Insee. Traitement DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.

Champ : emplois principaux, tous statuts. Hors bénéficiaires d'emplois aidés. Hors assistantes maternelles. Métropole, DOM et Saint-Pierre-et-Miquelon.

(1) Il s'agit des emplois non classables ailleurs, comme, par exemple, les chargés de mission, assistants d'études, apprentis.

2 – ÉTAT DES LIEUX STATISTIQUE

Répartition des non-titulaires par filière parmi les personnels non médicaux des hôpitaux (agents présents au 31 décembre 2008)

| En % | Ensemble | Titulaires | Non-titulaires | Part de non-titulaires dans la filière (en %) | Part de non-titulaires sur CDI (en %) | Part de non-titulaires sur CDD (en %) |
|-----------------------|--------------|--------------|----------------|-----------------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|
| Administrative | 11,8 | 11,3 | 14,5 | 19,0 | 10,0 | 9,0 |
| Médico-technique | 4,9 | 5,0 | 4,5 | 14,1 | 5,2 | 8,9 |
| Socio-éducative | 1,4 | 1,4 | 1,8 | 19,4 | 10,9 | 8,5 |
| Soignante | 70,2 | 71,5 | 63,2 | 13,9 | 5,5 | 8,3 |
| Technique et ouvrière | 11,6 | 10,8 | 15,9 | 21,2 | 10,5 | 10,7 |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 15,4 | 6,7 | 8,7 |

Sources : enquête SAE, Drees ; enquête SPE, DHOS. Traitement DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.

Champ : emplois principaux, tous statuts. Hors bénéficiaires d'emplois aidés. Hors doubles comptes avec la FPE et la FPT. Métropole et Dom.

2 – ÉTAT DES LIEUX STATISTIQUE

- Pour l'ensemble de la fonction publique :
 - 20% des non-titulaires appartiennent à la catégorie A
 - 25% appartiennent à la catégorie B
 - 47% appartiennent à la catégorie C
(pour 8%, la catégorie est indéterminée)
- 43% des non-titulaires travaillent à temps partiel ou non complet dans la FPE et 47% dans la FPT
- Dans la FPE : salaire net annuel moyen des non-titulaires en 2008 : 22 733 euros
- Dans la FPE, RMPP des non-titulaires 2007-2008 (rémunération moyenne des personnes en place) : +1,6% d'évolution en euros constants (*source : Rapport annuel FP août 2010*)

2 – ÉTAT DES LIEUX STATISTIQUE

Répartition des non-titulaires par catégorie hiérarchique dans les 3 fonctions publiques

| | Catégorie A (en %) | Catégorie B (en %) | Catégorie C (en %) | Catégorie indéterminée (en %) | Total |
|-------------------------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-------------------------------------|----------------|
| Fonction publique de l'État (ministères et Épa) | 35,3 | 37,3 | 14,1 | 13,3 | 346 323 |
| Fonction publique territoriale (1) | 11,4 | 15,2 | 73,4 | 0,0 | 374 181 |
| Fonction publique hospitalière | 8,4 | 20,4 | 57,8 | 13,5 | 152 138 |
| FPE+FPT+FPH | 20,3 | 24,9 | 47,2 | 7,6 | 872 642 |

Sources : Fichier Général de l'État (FGE), enquête sur les effectifs des collectivités territoriales (Colter), Insee ; enquête SAE, Drees ; enquête SPE, DGOS. Traitement DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.

Champ : emplois principaux, tous statuts. Hors bénéficiaires d'emplois aidés.

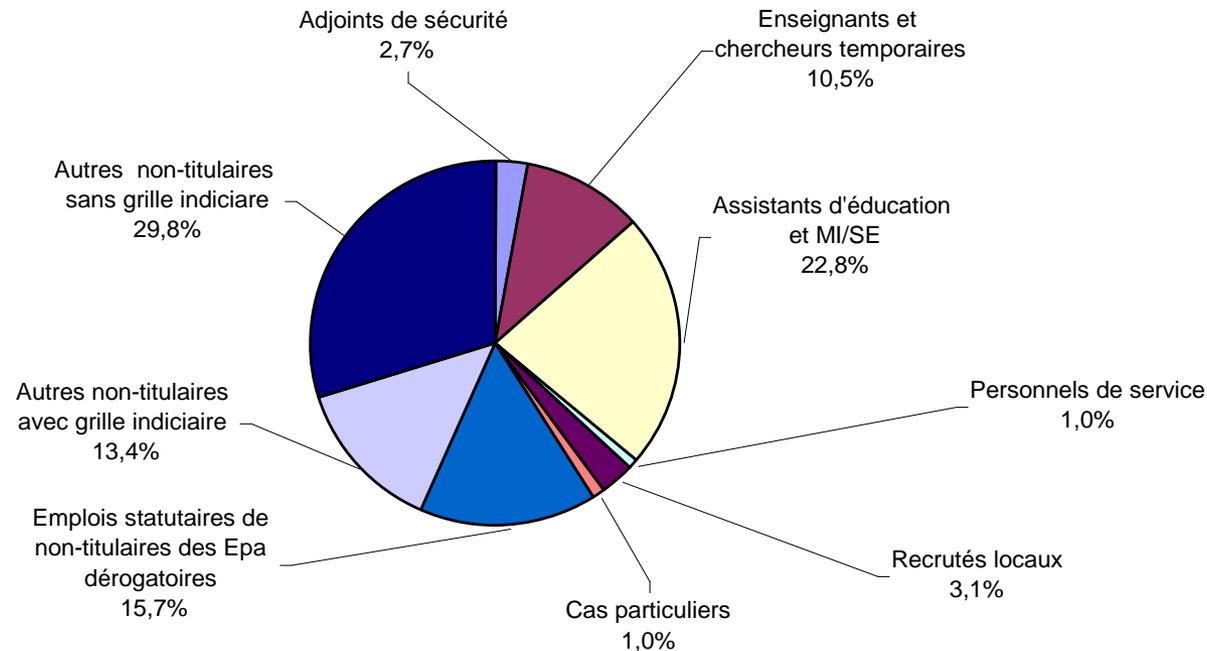
FPE : métropole, Dom, Com et étranger.

FPT : métropole, Dom et St-Pierre-et-Miquelon.

2- ÉTAT DES LIEUX STATISTIQUE

Typologie des non-titulaires de la FPE (au 31 décembre 2008)

Ministères et EPA



Source : Fichier Général de l'État (FGE), Insee. Traitement DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.

Champ : emplois principaux, non titulaires. Hors bénéficiaires d'emplois aidés. Métropole, Dom, Com et étranger.

Une typologie statistique des non-titulaires a pu être établie par combinaison de certaines informations contenues dans le fichier de paie (équivalent grade, durée d'emploi, nature d'imputation budgétaire)

2 – ÉTAT DES LIEUX STATISTIQUE

Répartition des non-titulaires FPE par durée de travail dans l'année (agents présents au 31 décembre 2008)

| | Durée de travail dans l'année des non-titulaires présents au 31 décembre 2008 | | | | | | | |
|-------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|------------------|--------------------|--------------|------------------------|------------------|--------------------|--------------|
| | Ministères | | | | Ministères + Épa | | | |
| | Inférieure à 6 mois | De 6 à 9 mois | De 10 à 12 mois | Total | Inférieure à 6 mois | De 6 à 9 mois | De 10 à 12 mois | Total |
| Catégories spécifiques | 19 566 | 3 486 | 36 076 | 59 128 | 47 789 | 6 341 | 88 120 | 142 250 |
| <i>Répartition (en %)</i> | 33,1 | 5,9 | 61,0 | 100,0 | 33,6 | 4,5 | 61,9 | 100,0 |
| Emplois statutaires de non-titulaires des Epa dérogatoires | | | | | 4 350 | 2 806 | 47 143 | 54 299 |
| <i>Répartition (en %)</i> | | | | | 8,0 | 5,2 | 86,8 | 100,0 |
| Autres non-titulaires | 20 794 | 7 226 | 51 926 | 79 946 | 35 841 | 13 213 | 100 720 | 149 774 |
| <i>Répartition (en %)</i> | 26,0 | 9,0 | 65,0 | 100,0 | 23,9 | 8,8 | 67,2 | 100,0 |
| Non-titulaires avec grille indiciaire | 5 977 | 1 679 | 28 379 | 36 035 | 7 928 | 2 335 | 36 285 | 46 548 |
| Non-titulaires sans grille indiciaire | 14 817 | 5 547 | 23 547 | 43 911 | 27 913 | 10 878 | 64 435 | 103 226 |
| Total non-titulaires | 40 360 | 10 712 | 88 002 | 139 074 | 87 980 | 22 360 | 235 983 | 346 323 |
| <i>Répartition (en %)</i> | 29,0 | 7,7 | 63,3 | 100,0 | 25,4 | 6,5 | 68,1 | 100,0 |

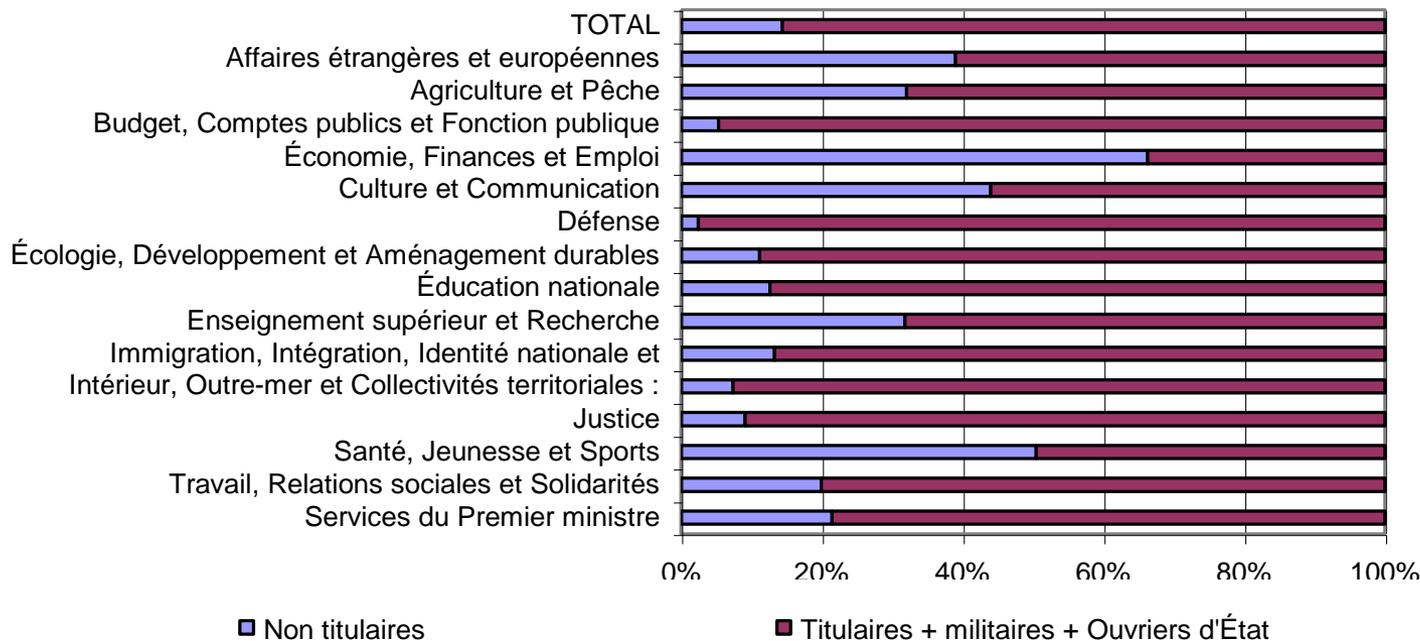
Source : Fichier Général de l'État (FGE), Insee. Traitement DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.

Champ : emplois principaux. Hors bénéficiaires d'emplois aidés. Métropole, DOM, COM et étranger.

(1) Hors adjoints de sécurité en contrat d'aide à l'emploi, figurant au nombre des bénéficiaires d'emploi aidés

2 – ÉTAT DES LIEUX STATISTIQUE

Répartition des non-titulaires FPE par ministère (agents présents au 31 décembre 2008)



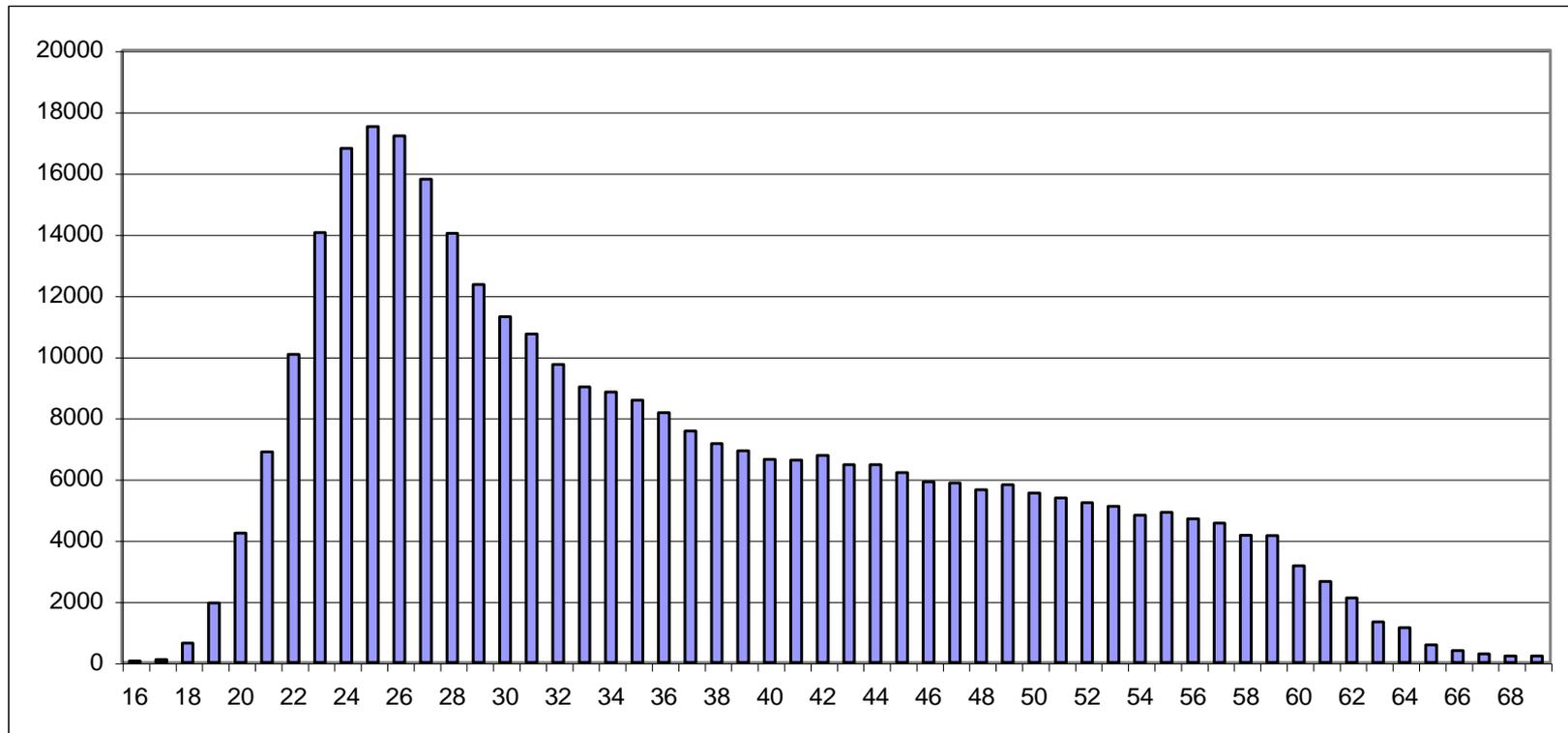
Source : Fichier Général de l'État (FGE), Insee. Traitement DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.

Champ : emplois principaux. Ministères et Épa. Hors bénéficiaires d'emplois aidés. Métropole, DOM, COM et étranger.

Note : l'appellation des ministères renvoie à la nomenclature d'exécution de la loi de finances initiale de l'année.

2 – ÉTAT DES LIEUX STATISTIQUE

Répartition des non-titulaires FPE par âge (agents présents au 31 décembre 2008)



Sources : Fichier de paie des agents de l'État (FGE). Traitement DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.
FPE : emplois principaux, non-titulaires.

2. Les non-titulaires de la FPT à la fin 2007

Synthèse d'articles réalisée par la DGCL

- **Selon les informations collectées dans le cadre des bilans sociaux :**
452 000 non titulaires ont été dénombrés fin 2007 dans les collectivités et établissements territoriaux
 - 201 000 agents sur emplois permanents,
 - 105 000 agents pour des besoins saisonniers ou occasionnels,
 - 54 000 assistantes maternelles,
 - 92 000 autres personnels.

- **A la fin 2007, les non-titulaires sur emplois permanents se répartissent ainsi :**
 - 31,5 % employés sur des postes vacants ;
 - 26,1% sur des postes de remplaçants ;
 - 21,7 % recrutés sur des fonctions ne trouvant pas d'équivalent dans les cadres d'emplois de fonctionnaires ;
 - 20,8% sur des emplois de niveau A ou sur des emplois à temps non complet des petites communes.

Les deux tiers d'entre eux sont des femmes.

Les non-titulaires de l'Etat de 2003 : quel devenir en 2007?

Apport du suivi en flux par rapport à un décompte au 31 décembre

- Environ la moitié des non-titulaires ayant travaillé au cours d'une année ne sont plus présents au 31 décembre de cette même année (résultats 2003 comme 2007).
- Turn-over des non-titulaires plus important en 2003 qu'en 2007 : pour un agent non titulaire présent en emploi principal au 31 décembre, il y en a eu deux présents sur l'année en 2007 au total ; le rapport était de 2,2 en 2003.
- Le « taux de maintien » mesure la probabilité d'un agent à être encore présent à la fin de l'année (31 décembre) ou plusieurs années après

Les non-titulaires de l'Etat de 2003 : quel devenir en 2007?

Apport du suivi en flux par rapport à un décompte au 31 décembre

Temps de présence très variable et séquences d'activité multiples

| Séquence d'activité des non titulaires en 2003 | Répartition des non titulaires en 2003 | Exemple | | | | | | | | | | | | Devenir en 2007 | | | |
|-------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------|---------|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|-----------------|-----------------------|----------------|--------------|
| | | J | F | M | A | M | J | J | A | S | O | N | D | Absents | Titulaires (+ autres) | Non titulaires | Ensemble |
| 12mois | 33,3 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 36,6 | 17,6 | 45,8 | 100,0 |
| Arrivée en cours année, stable ensuite | 16,8 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 52,3 | 16,1 | 31,6 | 100,0 |
| Présent un mois dans l'année | 15,7 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 72,3 | 4,9 | 22,8 | 100,0 |
| Présent en janvier, départ définitif en cours d'année | 12,0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 73,4 | 10,9 | 15,7 | 100,0 |
| Arrivée et départ en cours d'année, 1 seule période de présence, >2mois | 3,0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 71,7 | 9,3 | 19,0 | 100,0 |
| Présent 2mois consecutifs (seulement) | 3,4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 74,1 | 7,7 | 18,2 | 100,0 |
| Présent en janvier et décembre, 1 interruption | 3,7 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 41,4 | 20,3 | 38,3 | 100,0 |
| Autre | 12,1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 59,9 | 8,2 | 31,9 | 100,0 |
| Total | 100,0 | | | | | | | | | | | | | 54,6 | 12,9 | 32,5 | 100,0 |

1 : Agent présent

0 : Agent absent

... qui conduisent à des taux de maintien dans la FPE variés:

- Plus de la moitié des agents présents au 31/12/2003 ne sont plus présents en 2007 ; 12,9 % sont devenus titulaires
- Les non-titulaires présents seulement 2 mois en 2003 ont près de 3 chances sur 4 d'avoir quitté la FPE en 2007

Les non-titulaires de l'Etat de 2003 : quel devenir en 2007?

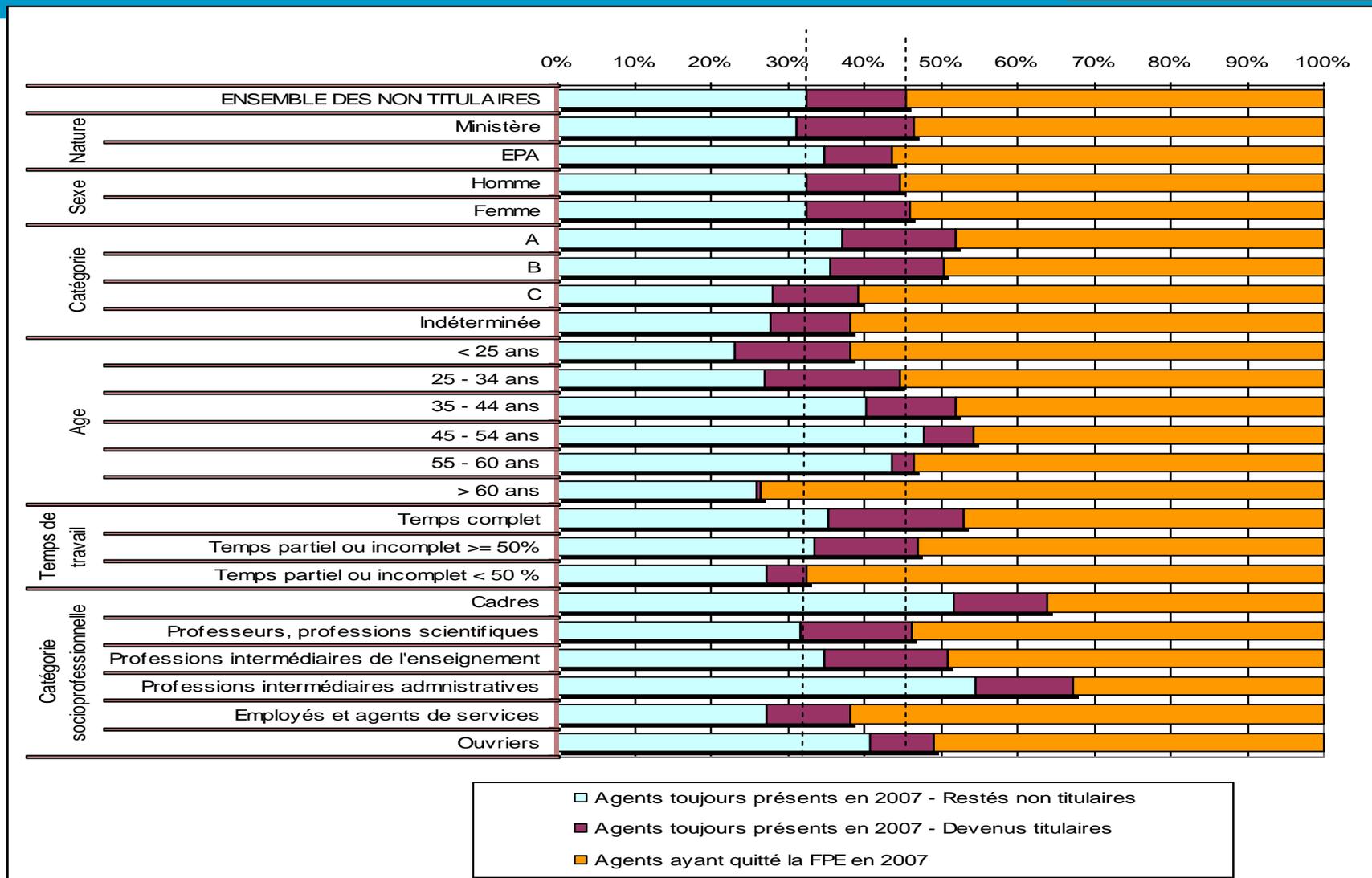
Apport du suivi en flux par rapport à un décompte au 31 décembre

Plus d'un non-titulaire sur deux présents au cours de 2003
a quitté l'Etat 5 ans plus tard :

- Les agents de **catégories hiérarchiques** et de **Catégories-Socioprofessionnelles** « supérieures » ont un « taux de maintien » plus élevé que les autres.
- Être à **temps partiel ou incomplet** joue de façon négative sur la probabilité d'être toujours présent 5 ans plus tard.
- La probabilité d'être toujours présent en 2007 augmente avec l'**âge** pour atteindre un maximum entre 45 et 54 ans et diminue ensuite (départs en retraite).
- Le **fait de devenir titulaire dans les 5 ans** à venir concerne davantage les non-titulaires des ministères, les plus jeunes (moins de 35 ans), ceux à temps complet, et les professeurs et professions intermédiaires de l'enseignement.

Les non-titulaires de l'Etat de 2003 : quel devenir en 2007?

Apport du suivi en flux par rapport à un décompte au 31 décembre



Source : Fichier général de l'État 2003 et 2007, traitement DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.
 Champ : ensemble des non-titulaires – ministères et ÉPA – présents en 2003, dont l'identifiant est valide.

3.– Recrutement et renouvellement des contrats

Diagnostic établi en 2009 :

Une relative insécurité juridique des ANT en CDD et en CDI, notamment concernant la durée de leur engagement.

- Une définition insuffisante des conditions de recrutement et de renouvellement des contrats
- Des conditions juridiques de reconduction en CDI soumises à des interprétations parfois divergentes

3 - Formaliser les procédures de recrutement et de renouvellement des contrats

- Comment formaliser la procédure de sélection et de recrutement des agents contractuels?***
- L'expérimentation du CV anonyme dans la fonction publique présente-t-elle un intérêt?***
- Faut-il faire évoluer le cadre juridique du renouvellement des contrats ?***
- Quel accompagnement offrir aux agents dont le contrat n'est pas renouvelé ?***

3 - Revoir la durée des contrats et les conditions de leur reconduction

- ***Faut-il poursuivre l'harmonisation des cas de recours aux agents non titulaires pour des besoins temporaires d'une fonction publique à l'autre ?***
 - *Faut-il fixer des durées maximales de contrat identiques ?*
 - *Faut-il conserver la spécificité du recours pour un besoin saisonnier ?*
- ***La notion de contrat successif doit-elle évoluer ?***
 - *Quels critères retenir pour garantir une application homogène de la loi ?*
 - *Comment gérer la situation des ANT actuellement en fonction dont les CDD ont été reconduits sur des besoins permanents différents de l'administration sans pour autant pouvoir être qualifiés de contrats successifs ?*