

**FICHE N° 3 - FAVORISER LA CONSTRUCTION DES PARCOURS
PROFESSIONNELS ET L'ACCES A L'EMPLOI TITULAIRE DES AGENTS
NON TITULAIRES**

I - Rappel du constat fait en 2009

La loi n°2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique a introduit le contrat à durée indéterminée, aux côtés de l'emploi statutaire et du contrat à durée déterminée, permettant ainsi d'encadrer le renouvellement successif de contrats à durée déterminée pour pourvoir des besoins permanents de l'administration.¹

Cette réforme s'est accompagnée de la reconnaissance au bénéfice des agents en CDI d'un certain nombre de garanties pour favoriser leur parcours professionnel dans la fonction publique lors de la refonte des décrets cadres de 1986, 1988 et de 1991.

En particulier, ont été créés des outils leur permettant d'exercer temporairement une mobilité dans la fonction publique ou vers d'autres organismes publics ou privés, sans perdre le bénéfice de leur engagement à durée indéterminée dans leur administration, collectivité ou établissement public d'origine (mise à disposition, congé de mobilité).

Il convient de trouver la bonne articulation entre le CDI et l'emploi titulaire, en offrant aux agents non titulaires des possibilités plus larges d'accès à l'emploi titulaire.

Partant du constat que certains agents non titulaires, recrutés sur des besoins permanents de l'Etat, exercent des fonctions normalement accomplies par des fonctionnaires, les partenaires sociaux ont rappelé en 2009 l'enjeu de la professionnalisation des concours, notamment dans le cadre de la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle (RAEP), dispositif issu de l'accord de novembre 2006, pour faciliter le passage de l'emploi contractuel à l'emploi statutaire.

Au delà de la généralisation du recrutement sans concours en catégorie C dans les trois versants de la fonction publique prévue par la loi du 2 février 2007, et de la suppression des limites d'âge pour l'accès aux concours par l'ordonnance de 2005, des efforts importants ont été accomplis en la matière : réduction du nombre d'épreuves en se concentrant sur celles en rapport avec les missions, introduction d'épreuves pratiques de mise en situation pour les corps de catégorie B et C, professionnalisation des jurys de concours, etc.

Au total, dans la FPE, ce sont plus de 300 concours de toutes catégories qui ont été réformés en 3 ans.

¹ Le nombre de contrats à durée indéterminée peut être estimé à **18 000 ETP environ** dans la fonction publique d'Etat (hors recrutement dérogatoire conclu au titre de l'article 3 de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984 ou au titre de dispositions législatives qui excluent l'application du principe selon lequel les emplois permanents sont pourvus par des fonctionnaires).

Dans la fonction publique hospitalière et dans la fonction publique territoriale, le processus de modernisation des épreuves de concours et de prise en compte de l'expérience professionnelle est également engagé. Plusieurs corps administratifs sont concernés.

Par ailleurs, les premières données statistiques disponibles sur le suivi en flux des agents non titulaires de l'Etat entre 2003 et 2007 montrent qu'il existe une part importante d'agents ayant accédé 4 ans plus tard à un corps de fonctionnaires : **parmi les agents recrutés en 2003 qui servent toujours l'administration en 2007, plus d'un tiers sont en effet devenus titulaires de la fonction publique de l'Etat** (les autres agents toujours présents en 2007 restant engagés en CDD ou ayant bénéficié de la reconduction de leur contrat en CDI en application des dispositions transitoires de la loi du 26 juillet 2005 précitée).

L'ensemble de ces dispositifs a permis d'une part de sécuriser la situation d'un certain nombre d'agents recrutés sur des emplois permanents des administrations et d'autre part d'améliorer l'accès des non titulaires aux concours.

Ces efforts doivent toutefois être poursuivis.

Par ailleurs, les nouvelles règles relatives à la mobilité des CDI demeurent assez largement méconnues et leur application peut soulever des difficultés en gestion. Qu'il s'agisse de la mise à disposition ou du congé de mobilité, le lien maintenu avec l'administration d'origine est assez largement artificiel et celle-ci peut rencontrer des difficultés lors du réemploi des intéressés.

Enfin, les agents recrutés sur des contrats à durée déterminée demeurent exclus de tout dispositif de mobilité à l'heure actuelle, alors que celle-ci peut présenter un intérêt pour eux, en termes d'acquisition de compétences.

II - Enjeux soumis à la réflexion

Pour l'avenir, l'encadrement des cas de recours aux agents non titulaires, l'amélioration de la gestion prévisionnelle des recrutements, une mobilisation plus importante du recrutement sans concours pour la catégorie C et l'extension de la RAEP à un plus grand nombre de concours doivent permettre de mieux maîtriser le recours aux agents non titulaires et d'organiser de façon durable le passage de l'emploi contractuel vers l'emploi titulaire.

Dans l'attente de la mise en œuvre de ces mesures, il convient toutefois d'apporter rapidement une réponse à la situation des agents actuellement en fonction sur des besoins permanents de l'administration et exerçant des missions susceptibles de correspondre à celles prévues pour des corps de fonctionnaires.

Par ailleurs, il convient de réfléchir aux moyens d'organiser les parcours professionnels des agents qui demeureraient dans une situation d'agent non titulaire.

1. Quel dispositif mettre en place pour faciliter l'accès à l'emploi titulaire des agents actuellement présents dans l'administration?

Il convient tout d'abord de déterminer le champ des agents non titulaires qui pourraient bénéficier d'un dispositif particulier d'accès à l'emploi titulaire dès lors qu'ils ont été recrutés pour répondre à un besoin permanent de l'administration.

- Quels agents non titulaires pourraient avoir accès à ce dispositif?
- Quelle ancienneté totale de service public sur emploi permanent retenir ?
- Quelle ancienneté prendre en compte auprès du dernier employeur en cas de changement d'employeur ?
- Sur quelle durée mettre en place le dispositif spécifique?

S'agissant du dispositif en lui-même, il convient de donner toutes leurs chances à des agents non titulaires qui capitalisent une expérience et un solide bagage professionnel mais sont souvent mal armés pour se soumettre à des épreuves académiques. Le dispositif de sélection doit ainsi être suffisamment professionnalisé pour permettre aux agents de valider leurs compétences, fruit de leur expérience acquise.

- Quel mode de sélection choisir pour permettre de valoriser l'expérience acquise en tant qu'agent non titulaire ?
- Le cas échéant, ce mode de sélection doit – il être distinct selon les catégories et les trois versants de la fonction publique?
- Faut-il mettre en place des dispositifs spécifiques pour les contractuels de haut niveau pour l'accès aux corps de l'encadrement supérieur ?
- A l'instar des dispositifs prévus dans le passé faut-il imposer aux agents non titulaires qui bénéficieront du dispositif la détention d'un niveau de diplôme requis pour l'accès à un corps ? Quel dispositif de comparabilité des fonctions exercées en tant qu'agent non titulaire par rapport aux missions dévolues au corps ou cadre d'emploi d'accueil faut-il prévoir ?
- Comment gérer l'intégration des lauréats dans les corps ou cadres d'emplois (période de stage ou de formation préalable à la titularisation, titularisation sur place, faut-il prévoir une mobilité ?)

2. Comment stabiliser les parcours professionnels des agents non titulaires qui n'accèderaient pas à l'emploi titulaire?

Sans préjudice des dispositifs évoqués ci-dessus favorisant l'accès à l'emploi de titulaire, il convient également de réfléchir aux mesures permettant de sécuriser le parcours professionnel des agents qui ne seraient pas titularisés (agents exerçant des missions permanentes pour lesquelles il n'existe pas de corps de fonctionnaires par exemple, agents ne remplissant pas les conditions de nationalité, agents ne remplissant pas les conditions d'accès au dispositif de titularisation...).

- Faut-il notamment prévoir un dispositif de CDI-sation des agents non titulaires actuellement en fonction dont les contrats à durée déterminée ont été reconduits pour pourvoir différents besoins permanents de l'administration mais qui n'ont pu

bénéficier d'une transformation de leur contrat en CDI dans le cadre des dispositions de la loi du 26 juillet 2005, par exemple du fait de la discontinuité de leur contrat ?

3. Comment favoriser, pour l'avenir, une plus grande fluidité pour l'accès à l'emploi titulaire et favoriser des parcours professionnels variés pour les agents non titulaires?

S'il convient sans aucun doute de poursuivre la démarche de professionnalisation des recrutements et de valorisation des acquis de l'expérience, quelles pistes complémentaires pourraient être explorées ?

- Faut-il étendre le champ du recrutement sans concours ?
- Faut-il étendre le recours au PACTE à d'autres catégories que la catégorie C ?
- Faut-il supprimer les conditions de diplôme qui peuvent subsister pour les concours internes ?
- Quel accompagnement RH faut-il mettre en place pour favoriser l'accès de ces agents aux concours ? faut-il améliorer l'information à leur intention concernant l'organisation des concours ?
- Faut-il encourager la gestion mutualisée et déconcentrée des concours entre ministères ou différents employeurs afin de permettre une organisation plus régulière des concours ?
- Faut-il revoir les règles applicables à ces agents en matière de formation professionnelle notamment en matière de préparation aux concours ?

Enfin, dans le prolongement de la loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique, il convient de s'interroger sur les moyens d'améliorer à l'avenir les perspectives d'évolution professionnelle des agents en CDI comme en CDD.

- Comment favoriser la mobilité des agents recrutés à durée indéterminée ? Faut-il garantir le bénéfice du CDI dans certains cas de mobilité ?
- Quelles garanties offrir à ces agents à l'issue d'une mobilité lors de la réintégration dans leur administration ou collectivité d'origine ?
- Faut-il ouvrir des possibilités de mobilité aux agents en CDD ?