



CENTRE DE GESTION
DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE
DES LANDES

EXAMEN PROFESSIONNEL DE REDACTEUR TERRITORIAL

SESSION 2008

Rédaction d'une note administrative, à partir d'un dossier, portant sur le **droit public** en relation avec les missions des collectivités territoriales.

Durée 3 heures – Coefficient 4.

Ce dossier contient 19 pages y compris celle-ci.

- ◇ Vous ne devez faire apparaître aucun signe distinctif dans votre copie, ni votre nom ou un nom fictif, ni signature ou paraphe.
- ◇ Aucune référence (nom de collectivité, nom de personne,...) autre que celle figurant, le cas échéant, sur le sujet ou dans le dossier ne doit apparaître dans votre copie.
- ◇ Seul l'usage d'un stylo noir ou bleu est autorisé (bille, plume ou feutre).
- ◇ Les feuilles de brouillon ne seront en aucun cas prises en compte.

Le non-respect des règles ci-dessus peut entraîner l'annulation de la copie par le jury.

Sujet : Vous êtes en poste dans une importante collectivité dont une partie des agents n'est pas titulaire.

L'équipe de direction, pour faire face à de nombreux départs à la retraite et aux besoins résultant du développement des activités va devoir procéder à des recrutements. Or, les nouvelles dispositions législatives en élargissent les modalités.

Le directeur des ressources humaines souhaite pouvoir présenter de façon synthétique au comité de direction, les différentes règles et modalités de recrutement et de gestion d'agents non-titulaires ainsi que leurs répercussions pour la collectivité et pour les candidats retenus. A cette fin, il vous demande de lui adresser, à l'aide des seuls éléments du dossier ci-joint, une note administrative.

Document N°1 : Quelles sont les catégories d'agents non titulaires de la fonction publique et leurs spécificités ?

Service-public.fr. Edité le 14 avril 2006 (2 pages)

Document N°2 : Un choix difficile : devenir fonctionnaire ou être contractuel.

Carrières publiques. Novembre-décembre 2006 (4 pages)

Document N°3 : L'emploi des jeunes dans la fonction publique territoriale.

Les cahiers de la fonction publique. Mai 2007 (3 pages)

Document N°4 : Le CSFPT s'oppose à un contrat de droit privé dans les collectivités locales.

La lettre de l'employeur territorial. 30 octobre 2007 (1 page)

Document N°5 : Le recrutement des saisonniers en 10 questions.

La Gazette 24 décembre 2007 (2 pages)

Document N°6 : Fonctionnaire, non titulaire : un choix aujourd'hui cornélien ou faut-il vraiment choisir ?

Carrières. Janvier-février 2008 (3 pages)

Document N°7 : Non-titulaires : vers un vrai statut ?

La lettre du cadre territorial. 1er février 2008 (2 pages)



Service-Public
Le portail de l'Administration Française



Familles, salariés, demandeurs d'emploi, seniors...
la première réponse à vos questions

Plan du site

accueil particuliers > Emploi, travail > Fonction publique > Quelles sont les catégories d'agents non titulaires de la fonction publique et leurs spécificités ?

VOS DROITS ET DÉMARCHES : Emploi, travail

Quelles sont les catégories d'agents non titulaires de la fonction publique et leurs spécificités ?

L'administration peut recruter des agents de différentes catégories, qui sont généralement des agents de droit public. La distinction essentielle oppose la catégorie des fonctionnaires à celles des non titulaires.

D'évidence, tous les agents publics ne sont pas fonctionnaires. La catégorie d'agents non titulaires de la fonction publique englobe les sous-catégories suivantes : les contractuels de droit public, les auxiliaires, les vacataires, les stagiaires, les employés de cabinet.

Quelles sont les caractéristiques spécifiques à chacune de ces cinq sous-catégories ?

1- Les agents publics non titulaires sous contrat de droit public

La situation de cette catégorie est essentiellement réglementaire et, selon leur appartenance à telle ou telle fonction publique, les agents contractuels sont régis par de véritables "codes du travail".

Exemple : les agents contractuels de droit public de la fonction publique territoriale sont régis par le décret n° 88-145 du 15 février 1988 ; de même pour l'Etat ou les hôpitaux publics (décrets n° 86-83 du 17 janvier 1986 et n° 91-155 du 6 février 1991).

2- Les auxiliaires

L'auxiliaariat a évolué historiquement pour devenir un véritable régime statutaire de droit public.

Cette sous-catégorie ne comprend plus beaucoup d'agents, car deux circulaires du 13 mai 1962 et 28 octobre 1963 ont réglé la situation de cette sous-catégorie. En pratique, les agents auxiliaires occupent des emplois permanents dans la fonction publique avec possibilité de recrutement sur concours ou examen professionnel.

3- Les vacataires

Cette sous-catégorie d'agents concerne essentiellement des emplois temporaires ou saisonniers ou intérimaires (temps de travail inférieur à 31 h 30/semaine dans la fonction publique territoriale avec régime de retraite de type IRCANTEC).

Ainsi, les collectivités territoriales recrutent des agents appelés horaires qui relèvent essentiellement du régime juridique des fonctionnaires à temps non complet.

Ce type de recrutement est néanmoins soumis à deux critères :

- démographique (commune de plus ou moins 5 000 habitants),
- éligibilité de certains cadres d'emploi (exemple : secrétaire de mairie, agent d'entretien..., dont liste limitative fixée par le décret précité).

4- Les stagiaires

Les stagiaires sont de futurs fonctionnaires qui, après une période de formation, en général de 12 mois (stage), ont vocation à être titularisés dans le corps, grade ou cadre d'emploi.

Un stagiaire peut faire l'objet d'un licenciement après avis

Textes de référence

- Général : Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, article 10
- Fonction publique d'Etat : Décret n° 86-83 du 17 janvier 1986
- Fonction publique hospitalière : Décret n° 91-155 du 6 février 1991
- Fonction publique territoriale : Décret n° 88-145 du 15 février 1988
- Fonction publique territoriale (emplois permanents à temps non complet) : Décret n° 91-298 du 20 mars 1991 modifié
- Fonction publique territoriale (collaborateurs de cabinet) : Décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987

obligatoire de la commission administrative paritaire et seulement pour deux motifs :

- insuffisance professionnelle,
- inaptitude physique de l'agent à l'exercice de ses fonctions.

5- Les emplois de cabinet

Les agents de cette sous-catégorie sont en général recrutés par l'autorité administrative "intuitu personae" qui les choisit librement (ministre, maire).

Par arrêt du Conseil d'Etat du 13 mars 1962, ils ont la qualité d'agent public.

Les conditions à remplir ne concernent que :

- la jouissance des droits civils et politiques,
- les dispositions du code du service national.

Ces agents ne sont pas fonctionnaires car leur emploi n'est pas permanent. La durée contractuelle est le plus souvent fonction de la durée du mandat électif ou du mandat politique. En cela, ces emplois de cabinet ressemblent beaucoup au système américain dit du "spoils system".

Dernière mise à jour : Mars 2006

 Choisir un thème de vos droits et démarches 

Recherche dans tous les thèmes de vos droits et démarches

Tapez un ou plusieurs mots, ex. : contrat de travail

Rechercher

Liste des mots clés disponibles

 envoyer cette page



format pour l'impression

[Aide](#) | [Faire une remarque sur cette page](#) | [Poser une question à l'administration](#) | [Informations sur service-public.fr](#)

© CIRA

Les informations fournies dans cette fiche ne sauraient préjuger de l'examen individuel de votre situation par l'administration compétente.

UN CHOIX DIFFICILE : DEVENIR

Par la loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique, le législateur a élargi les cas de recours aux contrats à durée indéterminée (CDI) dans la fonction publique. Objectif : lutter contre la précarité des contractuels. Malgré un champ matériel relativement restreint, la loi vient donc bouleverser les idées reçues, en offrant à des contractuels la perspective d'une situation plus stable et en assouplissant un statut réglementaire jugé parfois trop strict. Maintenant, pour réussir son entrée dans la fonction publique, faut-il devenir fonctionnaire ou être contractuel ?

Quand on envisage de travailler dans la fonction publique, plusieurs voies d'accès sont possibles. Si le concours demeure la règle, d'autres procédés existent, le principal étant la contractualisation. Titulaire (fonctionnaire) ou non-titulaire (contractuel) ? Pas de réponse toute faite, mais selon le recrutement, position et cursus professionnel au sein de l'administration seront différents. Il faut donc examiner avec soin les conditions selon lesquelles on veut gérer sa propre carrière.

Quelques éclaircissements : cette différence de régime se justifie par l'organisation et les principes mêmes de la fonction publique en France. Le législateur a souhaité que pour accéder à un emploi permanent, seuls des fonctionnaires (titulaires) doivent être recrutés, et ce, après réussite à un concours (principe de l'égal accès à la fonction publique). Le recours aux agents contractuels ne peut qu'être exceptionnel, temporaire et destiné uniquement à des circonstances particulières prévues par les statuts. Deux conceptions de la fonction publique cohabitent : l'une reposant sur le système

de l'emploi (contractuels), l'autre sur celui de la carrière (fonctionnaires). Emploi ou carrière, tel était le choix du candidat à la fonction publique... enfin jusqu'à la loi du 26 juillet 2005. En effet, le nouveau texte vient remettre en cause le principe des contrats à durée déterminée (CDD) dans la fonction publique, et par là, semble annoncer une remise à plat d'une gestion jugée parfois bureaucratique et démotivante.

Devenir fonctionnaire : un cadre pour gérer sa carrière

Pour devenir fonctionnaire, il faut, en principe, réussir un concours. Le lauréat est titularisé à court terme dans la fonction publique. Sa situation personnelle va s'apprécier au regard de règles générales qui sont applicables à tous les autres fonctionnaires. Contrairement au secteur « privé », où la situation du salarié dépend d'un contrat, les agents des administrations ne sont pas régis par le Code du travail et des conventions collectives. L'agent fonctionnaire est placé dans une « situation statutaire » : ses conditions de travail et sa rémunération

« Avec la reconnaissance législative du CDI dans la fonction publique, la qualité de fonctionnaire est-elle vouée à disparaître au profit de celle de contractuel ? »

nération par exemple, sont définies dans le cadre d'un « statut général ». À l'intérieur de cet ensemble, chaque « métier » de la fonction publique fait l'objet d'un « statut particulier » où les agents sont dits former un « corps » (terme utilisé dans la fonction publique d'État) ou, dans la territoriale, un « cadre d'emplois ». L'agent qui a la qualité de fonctionnaire obtient un « grade » qui lui donne accès à un certain nombre d'emplois mais aussi lui garantit la conservation de son statut et sa rémunération. Rémunération, mobilité, évolution de carrière prenant en compte l'ancienneté sont

FONCTIONNAIRE OU ETRE CONTRACTUEL



prévues par les textes. On pourrait penser que préférer le statut de la fonction publique, c'est s'assurer une gestion professionnelle sans problème. Et pourtant, le sentiment que le terme de « carrière » a été progressivement réduit à la dimension de sécurité de l'emploi, grandit. Rigidité, lourdeur statutaire inutile pour quelqu'un qui ne souhaiterait faire qu'un bref passage dans une administration, complexité du régime de consultation des organes paritaires (les trois principaux sont la commission administrative paritaire (CAP) qui s'intéresse à la situation individuelle des fonctionnaires, le comité technique paritaire (CTP) qui se penche sur l'organisation des services et enfin le comité d'hygiène et de sécurité (CHS) qui se préoccupe des conditions de travail) dont l'intervention s'impose de plus en plus systé-

matiquement, sont des mots qui surviennent lorsqu'il est question de gestion des fonctionnaires. Question mobilité l'organisation en corps (surtout pour ce qui concerne la fonction publique d'État) est parfois un frein. Les corps peuvent constituer autant de cloisons que les agents doivent franchir s'ils veulent accéder à un emploi relevant d'un autre corps. Dans ces conditions, l'approche normative des procédures peut paraître trop pesante pour l'agent titulaire. Aujourd'hui, le système d'évaluation du travail des fonctionnaires (notation) est d'ailleurs remis en cause. L'idée d'une fonction publique qui doit se « professionnaliser » est même avancée. Avec l'introduction du CDI et la libéralisation du recours à des contractuels, les objectifs visant à lutter contre la précarité et à surmonter la rigidité des règles statutaires

« Si le droit de faire carrière peut parfois se réduire à la sécurité de l'emploi ; devenir agent contractuel, c'est accepté de ne pas avoir de réponses sur l'évolution de sa carrière et de sa rémunération »

paraissent atteints. Pourtant, les questions sur les avantages et le devenir des contractuels subsistent. Alors, choisir d'être contractuel, bonne ou mauvaise idée ?

Devenir contractuel en CDI : une possibilité novatrice. Apports et lacunes de la loi du 26 juillet 2005

Pour être recruté comme contractuel, pas besoin de passer un concours. L'administration fixe ses propres modalités de recrutement : entretien individuel, tests, mise en situation, etc. Le recrutement de l'agent contractuel est uniquement soumis, par les statuts, à des conditions objectives communes à celles exigées par le recrutement des fonctionnaires. En l'occurrence, le futur agent doit, notamment, être de nationalité française ou ressortissant d'un état membre de la communauté européenne, jouir de ses droits civiques et avoir l'aptitude physique requise. En contrepartie de cette « entorse » au principe du concours, le statut général prévoit que l'agent contractuel, à l'inverse du fonctionnaire, se trouve, par principe, dans une situation de précarité, même si son contrat peut néanmoins, dans de nom-

breux cas, être renouvelé indéfiniment par reconduction expresse et conduire à l'occupation d'un emploi permanent.

Avant la loi du 26 juillet 2005, en effet, aucune disposition législative ou réglementaire ne venait limiter le nombre de CDD successifs dans la fonction publique contrairement au droit du travail. Seul le motif et la durée de chaque contrat étaient précisément encadrés pour éviter un recours trop systématique aux contractuels.

Pour mettre fin à cette absence de règle, le Parlement a décidé de proposer un CDI aux agents publics dans les hypothèses

aujourd'hui, devrait accepter d'être toujours soumis aux conditions (fonctions, rémunération...) fixées le jour de son entrée en fonction et... jusqu'à son départ de l'administration : pas de déroulement automatique de carrière, pas de mobilité, pas de procédure d'évaluation. Le contractuel reste donc encore le parent pauvre de la fonction publique. Toutefois, le tableau n'est pas si sombre. Il est possible de développer des stratégies favorables (surtout au niveau « cadre » : catégorie A et par extension catégorie B) en dépit de la situation juridique précaire dans laquelle les contractuels peuvent encore se trouver en dépit des apports de la loi.

Le « statut » d'agent contractuel peut être choisi pour un avantage plus financier que juridique : la négociation salariale. Un argument à ne pas mettre de côté lorsqu'il s'agit de s'engager dans une carrière publique, surtout dans un contexte où certains « métiers », certaines compétences spécifiques sont recherchés par les administrations. Le pouvoir de négociation n'est pas négligeable, bien qu'il soit par

définition aléatoire et puisse conduire à la présence soit de « contractuels de luxe », soit de « sous-prolétariat ».

Enfin, une fois contractuel, il est toujours possible de s'inscrire dans une démarche de concours et ne pas hésiter à utiliser, pour ce faire, les collègues, le service formation quand il existe, etc. bref la structure publique. Il est d'ailleurs démontré que la formation interne favorise la préparation au concours : les autres agents offrent un soutien en termes d'apprentissage ou encore des conseils ou des aides informels qui permettent de s'imprégner du cadre requis et des connaissances, ingrédients indispensables à la réussite.

« Une modernisation urgente de la gestion des emplois publics devrait donc s'annoncer pour faciliter le choix des postulants »

d'une part, de la reconduction de leur contrat après six ans de fonctions et d'autre part, dans le cadre d'un « transfert d'une entité économique » (ex. reprise d'une association au sein d'une collectivité, etc.).

Avec l'introduction du CDI, l'emploi occupé par l'agent devient, du fait de la nature du contrat, un emploi permanent. Seul le licenciement de l'agent permettra de remettre en cause la permanence de ce poste. Inspirée par le droit communautaire, la fonction publique vient donc offrir à bon nombre d'agents contractuels des conditions équivalentes au secteur privé quant à la durée du contrat. Cependant, il ne faut pas en cacher les contreparties.

En effet, il ne s'agit pas ici de transposer le système des fonctionnaires aux agents contractuels qui deviendraient titulaires d'un CDI ! Ces agents sont liés à un emploi par un contrat et n'ont pas de grade. Autrement dit, le contractuel,

Un choix malgré tout relatif car dépendant également d'une modernisation de la gestion du personnel public

Quelle que soit la modalité d'entrée dans la fonction publique choisie, il faut retenir que le gouvernement semble vouloir balayer les idées reçues tant sur les

EN SAVOIR PLUS

- Le « statut général des fonctionnaires » se compose de :
 - la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ;
 - la loi du 11 janvier 1984 (fonction publique d'État - FPE) ;
 - la loi du 26 janvier 1984 (fonction publique territoriale - FPT) ;
 - la loi du 9 janvier 1986 (fonction publique hospitalière - FPH).
- Les différents décrets régissant la situation des agents non titulaires des trois fonctions publiques :
 - décret du 17 janvier 1986 (FPE) ;
 - décret du 15 février 1988 (FPT) ;
 - décret du 6 février 1991 (FPH).
- L'administration est autorisée à recruter des agents contractuels dans les cas suivants :
 - pour accomplir des tâches de haute technicité de catégorie A (informati-
 - ciens, cadres commerciaux...), quand il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptibles de les assumer ;
 - pour occuper des emplois de toutes catégories dans les ambassades et représentations à l'étranger ;
 - lorsque les fonctions impliquent par nature un travail à temps incomplet ;
 - pour des tâches occasionnelles répondant à un besoin temporaire et très ponctuel ;
 - pour exercer un emploi saisonnier.
- La loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 transpose le droit communautaire et plus précisément :
 - la directive européenne 1999/70/CEE du 28 juin 1999 sur le travail à durée déterminée (cf. art. 12 à 19 de la loi) ;
 - la directive 2001/23 du 12 mars 2001 relative au maintien des droits des travailleurs en cas de transfert d'entreprises (cf. art. 20 de la loi).

contractuels (appelés parfois « sous fonction publique »), que sur les fonctionnaires (certains parlent du « malaise du fonctionnaire ») :

- tout d'abord, s'agissant des fonctionnaires, la période qui s'ouvre est celle d'une grande transformation. À l'image des carrières des directeurs d'hôpital, on peut parier que la logique de la rémunération à la performance sera renforcée, et que la fonction publique s'avance dans une logique d'emploi ;
- ensuite, s'agissant des agents contractuels, si un bilan de la loi est annoncé pour la fin de l'année 2006, les négociations conduites par le gouvernement avec les organisations syndicales récemment, ont déjà donné lieu à un

accord, signé par trois d'entre elles, prévoyant notamment, une amélioration de la protection sociale des agents contractuels notamment en CDI, un assouplissement des modalités d'ouverture du congé pour convenance personnelle, la mise en place d'un dispositif juridique qui rendra leur mobilité possible, l'introduction d'un dispositif d'évaluation et la généralisation au bénéfice des agents en CDI d'une clause de « rendez-vous », au moins tous les trois ans, sur l'évolution de leur rémunération.

Pour réussir son entrée dans la fonction publique, bien malin qui peut aujourd'hui dire quel mode est le plus favorable. Des réponses juridiques en

matière de gestion des emplois publics doivent être, cela paraît indispensable, apportées de façon urgente. Alors, s'il paraît difficile de croire que la fin du statut est programmée ou qu'à l'inverse le contractuel va devenir l'agent dominant, on voit que le législateur veut rapprocher la situation juridique de ceux dont les missions sont parfois identiques.

— Sandrine Botteau



Agnès Lucas-Reiner
Directrice générale adjointe, chargée de l'emploi et des carrières au CNFPT

L'emploi des jeunes dans la fonction publique territoriale

Environ 30 % des agents territoriaux partiront en retraite entre 2001 et 2012. D'où l'intérêt porté aux procédures de recrutement favorables aux jeunes, même peu qualifiés.

La fonction publique territoriale est jeune. C'est du moins ainsi qu'elle est présentée puisque, née en 1984, elle affiche moins d'une trentaine d'années d'existence sous sa forme actuelle. Mais est-elle jeune par l'âge de ses agents? Y a-t-il des jeunes dans la fonction publique territoriale et combien sont-ils? Leurs profils sont-ils recherchés par les collectivités locales et comment font-elles pour les attirer? Autant de questions auxquelles il va être tenté d'apporter quelques éclairages.

Un diagnostic contrasté

Les moins de 30 ans sont minoritaires dans les effectifs territoriaux mais ce

constat varie selon le statut et le type d'employeur. En effet, les dernières statistiques relatives à l'âge des agents territoriaux, établies fin 2003,³ font apparaître que les moins de 30 ans « pèsent » 13 % dans le total des effectifs territoriaux, soit à peine un point de plus que fin 2001. Comme on peut s'y attendre, ce sont les 30-49 ans qui sont majoritaires (58 %), devant les 50 ans et plus qui représentent 29 % du total. La fonction publique territoriale présente une image de jeunesse mais force est de constater qu'elle vieillit aussi.

Une particularité intéressante mérite d'être soulignée : selon le statut des personnels, la part des moins de 30 ans varie considérablement. Chez les agents titulaires, ils représentent 9 % de la population. En revanche, ce taux monte à 27 % chez les agents

non titulaires. Parallèlement, la part des 30-49 ans et des 50 ans et plus est plus élevée chez les titulaires que chez les non-titulaires.

Selon les collectivités ou établissements employeurs, la part des moins de 30 ans est également variable. Les employeurs présentant les structures d'effectifs les plus jeunes sont les SDIS, services départementaux d'incendie et de secours (26,6 % de moins de 30 ans parmi les titulaires), puis les syndicats de communes (20,9 %). En revanche, ce sont les communes et les offices HLM qui présentent les plus faibles taux d'emploi de jeunes (7,7 % en moyenne pour les communes, 7,1 % pour les HLM).

Concernant les agents non titulaires, ce constat diffère légèrement : les conseils régionaux, où les agents non titulaires sont traditionnellement nombreux, présentent pourtant un taux d'emploi de moins de 30 ans de 19,4 % alors que les communes ont un taux moyen de 27,5 %. À signaler

3. Source : synthèse nationale des rapports aux comités techniques paritaires (CTP) sur l'état des collectivités territoriales au 31 décembre 2003.

également, pour les services départementaux d'incendie et de secours, la part majoritaire des moins de 30 ans chez les non-titulaires (46,9 % des effectifs alors que les 30-49 ans représentent 40,7 %). L'explication se trouve sans doute dans la nature des activités des SDIS qui nécessite des agents en pleine santé physique...

Prééminence du concours externe

Le poids relatif de la jeunesse dans les effectifs territoriaux doit être mis en regard de la place prépondérante du concours externe, traditionnellement destiné aux jeunes. Il est vrai que, parmi les trois types de concours existants (externe, interne, troisième concours), c'est le concours externe qui a la faveur des textes réglementaires. Les autorités organisatrices de concours sont en effet guidées par les décrets au moment de décider de la répartition des postes ouverts entre ces trois types de concours. Le plus souvent, la proportion imposée par les textes prévoit une part majoritaire pour le concours externe (par exemple, « 50 % du total des postes au moins ») alors que le concours interne se voit appliquer un plafond (50 % du total des postes « au plus ») et que le troisième concours, lorsqu'il existe, demeure plafonné à 10 ou 20 % par principe.

Les bilans statistiques des concours reflètent l'application de ce principe qui donne priorité au recrutement de « sang neuf » pour abonder les effectifs de la fonction publique. Ainsi, en 2006, le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) a ouvert 3 850 postes aux concours externes sur un total de 6 270 postes, soit 61 %. Les résultats d'admission renforcent cette tendance car les postes sont plus facilement pourvus aux concours externes qu'aux concours internes ou troisième voie. Ainsi, en 2006, 63 % des lauréats (3 429 sur 5 437) provenaient des concours externes.

Les lauréats externes contribuent à rajeunir les effectifs territoriaux puisque les moins de 30 ans y sont majoritaires (100 % des lauréats du concours externe d'ad-

ministrateur 2006 avaient moins de 30 ans ; pour le concours d'attaché 2006, le taux était de 84 %).

LES CONCOURS

La voie normale d'accès à la fonction publique territoriale est celle du concours. Tout d'abord le concours externe, la « voie royale » qui s'adresse non seulement aux jeunes titulaires d'un diplôme universitaire, mais encore et depuis peu à des candidats ayant fait valider des acquis professionnels qui se substituent au diplôme. Ensuite le concours interne ouvert aux agents publics titulaires ou non titulaires qui font état d'une certaine durée de service, généralement de quatre ans.

Le « troisième concours » a été créé pour permettre à des élus, responsables d'associations ou agents du secteur privé d'accéder à la fonction publique territoriale. Les statuts particuliers des cadres d'emplois fixent le nombre de postes ainsi ouverts par rapport au nombre total de postes mis au concours (à titre d'exemple, 10 % pour les administrateurs territoriaux). Un certain nombre de titulaires d'un contrat « emploi jeunes » ont pu accéder à la fonction publique territoriale par cette voie avant d'avoir bénéficié d'une préparation organisée par le CNFPT.

Enfin, les concours réservés, organisés pour certains cadres d'emplois, ont permis de titulariser un certain nombre d'agents non titulaires qui, dans le cadre du dispositif de résorption de l'emploi précaire, n'ont pu emprunter la voie de l'intégration directe. Les trois premiers concours comportent des épreuves écrites et orales. Les épreuves sont allégées (dossier suivi d'un entretien) pour le concours réservé.

Pour autant, les lauréats externes ne sont pas dans une situation forcément idéale. Les difficultés de recrutement parfois constatées à l'issue des concours, notamment dans certaines filières

(culturelle, sportive) touchent plus particulièrement les admis du concours externe. Les collectivités renvoient souvent à ceux qui ont passé le concours juste à la fin de leurs études leur manque d'expérience, ce qui place les intéressés dans une impasse : sans expérience, pas d'emploi. Il est vrai que les profils demandés par les collectivités et établissements exigent de plus en plus ce critère d'expérience : cela concerne 61 % des offres d'emploi déposées sur la bourse de l'emploi du CNFPT en 2006 contre 39 % acceptant des candidatures sans expérience ou ne présentant pas ce critère comme déterminant.

Autre particularité significative pour nombre de lauréats externes : celle de la surqualification. Face aux tensions du marché de l'emploi et pour se donner une réelle chance de trouver un emploi après le concours, de nombreux candidats se présentent avec un diplôme élevé à des concours de niveau baccalauréat ou inférieur au baccalauréat. Leur démarche est compréhensible, mais elle pose problème. D'une part, elle relève exagérément le niveau du concours et ne laisse que peu de chance à ceux à qui il est destiné. D'autre part, elle entraîne un positionnement de ces jeunes sur des postes qui ne correspondent pas à leur niveau et qui ne peut qu'induire frustration et déception.

La perspective des prochains et nombreux départs en retraite, auxquels vont devoir faire face les collectivités locales, encourage depuis quelques années tous les acteurs de la fonction publique territoriale à se mettre en ordre de marche pour que les recrutements à venir soient les plus adaptés possibles aux besoins. Naturellement, les jeunes, diplômés ou non, constituent un vivier essentiel.

Attirer les jeunes...

Environ 30 % des agents territoriaux partiront en retraite entre 2001 et 2012. Pour se préparer à cette échéance, les collectivités et les institutions de la fonction publique territoriale se sont engagées dans divers types d'actions pour mieux faire connaître les métiers territoriaux aux jeunes diplômés.

À commencer par les actions en direction des jeunes diplômés. En effet, le nombre de salons ou de forums-emploi consacrés au secteur public croît régulièrement, de même que les démarches de promotion au sein des écoles ou des universités. Les collectivités et institutions territoriales (CNFPT, centres de gestion) sont systématiquement présentes pour assurer la promotion d'une fonction publique encore bien souvent méconnue. Dans le but de faciliter cette présentation et pour être plus lisible aux yeux du grand public et des étudiants, le CNFPT a élaboré et fait paraître en 2005 un répertoire des métiers territoriaux; aujourd'hui décliné en *Guide des métiers territoriaux*, ce document a le double mérite de mettre en valeur la diversité de 250 métiers de tous niveaux et dans tous les domaines d'activité, et de les relier aux cadres d'emplois statutaires, ce qui permet de faire le lien avec les concours correspondants. Ce guide livre aussi des informations utiles relatives aux voies d'accès et aux rémunérations. Il a sans conteste contribué à une meilleure connaissance de la fonction publique territoriale.

Les conférences régionales pour l'emploi et la formation, initiées en 2003 par le CNFPT et qui se sont déroulées dans quasiment toutes les régions en réunissant tous les acteurs privés et publics de l'emploi et de la formation de chaque territoire jouent, elles aussi, un rôle important. En pointant, région par région, les secteurs professionnels ou métiers en tension, elles permettent au système de formation initiale de s'adapter en nombre et en contenu aux besoins qui seront à satisfaire. Le secteur public territorial apparaît également à cette occasion comme un secteur créateur d'emplois (de 20 000 à 30 000 recrutements chaque année) non négligeable parmi les autres secteurs professionnels.

Enfin, dans plusieurs régions (Aquitaine, Rhône-Alpes, Picardie, Bretagne...), les actions sont allées encore plus loin. Grâce à des partenariats entre l'université, le CNFPT et les centres de gestion, elles ont abouti à la création de diplômes professionnels (DUT, licences professionnelles) axés sur des métiers territoriaux et préparant en même temps aux épreuves des concours.

...y compris les moins qualifiés

Les métiers territoriaux étant divers et les collectivités ayant toujours joué un rôle d'intégrateur social, le public des jeunes non diplômés fait également l'objet de dispositifs spécifiques d'accès à la fonction publique territoriale.

En prise directe avec le terrain et les difficultés sociales, les collectivités territoriales ont toujours participé à ce que l'on appelle parfois le « recrutement social », c'est-à-dire le recrutement de personnes en difficulté d'insertion, pour qui l'embauche dans la commune (le plus souvent) est le seul moyen de prendre pied dans la vie active. De nombreux dispositifs ont été mis en place par l'État pour renforcer ce mouvement et lui donner des cadres juridiques appropriés. Les emplois-jeunes, créés à la fin des années 1990, ont connu un succès certain auprès des collectivités, permettant d'accueillir des jeunes sans emploi, mais avec des niveaux de qualification variés, pour exercer de « nouveaux métiers ». Les personnes recrutées grâce au dispositif emplois-jeunes ont pu bénéficier d'un accompagnement vers l'emploi, de formations, de préparations aux concours et ont pu, pour un grand nombre d'entre elles, être finalement intégrées dans la fonction publique territoriale par le biais des concours. D'ailleurs, les troisièmes concours ont été inventés en 2001 pour leur ouvrir une voie d'accès spécifique, dans la mesure où leur contrat de droit privé leur interdisait l'accès au concours interne.

D'autres dispositifs ont, depuis, été créés pour les jeunes : emplois-tremplins lancés par les conseils régionaux, sur le même principe que les emplois-jeunes et Pacte junior (parcours d'accès aux emplois des collectivités territoriales et de l'État) instauré début 2006 par le ministère de la Fonction publique. Ce Pacte, à destination des jeunes de 16 à 25 ans sans qualification, leur ouvre la possibilité d'un contrat en alternance d'un à deux ans avec, à la clé, l'intégration en tant que fonctionnaire titulaire dans un cadre d'emplois normalement accessible par concours.

Jusqu'à présent, peu de collectivités ont procédé à des recrutements sur Pacte. Les contraintes apparaissent trop lourdes pour l'employeur et la voie de titularisation privilégiée risque d'être mal acceptée par les agents du même cadre d'emplois ayant été dans l'obli-

gation de passer le concours. Cependant, il semble que plusieurs collectivités aient récemment décidé de se lancer dans ce dispositif et seule une observation régulière nous permettra de constater l'état d'avancement du Pacte dans les collectivités locales.

Une autre modalité de contrat spécifique aux jeunes tend à se développer dans la fonction publique territoriale : le contrat d'apprentissage. Il concernait environ 5 000 personnes fin 2003 et progresse régulièrement depuis 2000. Cependant, il ne doit pas être considéré comme un nouveau mode d'accès à la fonction publique territoriale : il s'agit bien d'une modalité de formation permettant l'acquisition d'un diplôme. Les apprentis de la fonction publique territoriale n'ont pas tous vocation à être recrutés ensuite par la collectivité qui est leur terrain de stage. D'abord, parce que l'obstacle du concours se dresse à l'issue du contrat. Ensuite, parce que nombre de ces collectivités recrutent des apprentis dans une pure démarche d'aide à l'insertion des jeunes dans l'emploi, sans forcément avoir l'intention de les embaucher ensuite. Celles qui, en revanche, veulent donner à l'apprenti une chance de rester dans la fonction publique territoriale les accompagnent fréquemment par une préparation aux concours.

Finalement, le constat peut être fait d'une certaine ouverture de la fonction publique territoriale aux jeunes, dans un cadre législatif ou réglementaire incitatif. Cependant, à l'heure où les besoins de compétences se font grandissants dans les collectivités, ces dernières mettent aussi l'accent sur leurs forces internes et les aident à progresser dans leurs carrières. Les dispositifs de reconnaissance de l'expérience professionnelle (REP), qui sont institués depuis peu et vont certainement se développer, ont vocation à jouer en faveur des agents expérimentés. Il serait sans doute judicieux de prendre acte de ces évolutions et de desserrer certaines contraintes, comme celle citée plus haut des plafonnements des postes ouverts au titre des concours internes et des troisièmes concours, de manière à laisser une latitude suffisante pour offrir, si nécessaire, davantage de postes à ces concours plutôt qu'au concours externe. ■

Le CSFPT s'oppose à un contrat de droit privé dans les collectivités locales

L'assemblée plénière du Conseil Supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT) recevait, le 24 octobre dernier, Michèle Alliot-Marie, ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales, et André Santini, secrétaire d'Etat chargé de la Fonction publique. Les ministres ont vanté les qualités d'adaptation, de souplesse et de mobilité des statuts territoriaux, qui pourraient servir de modèle de réforme aux autres fonctions publiques.

Michèle Alliot-Marie s'est engagée à associer le collègue employeur du CSFPT aux réformes et négociations salariales dans la fonction publique et a annoncé une publication des textes d'application de la loi du 19 février 2007 sur la FPT, avant la fin du premier semestre 2008.

André Santini a, pour sa part, renoncé à l'extension de la règle étatique de non remplacement d'un retraité sur deux aux collectivités territoriales. Le président du CSFPT, Bernard Derosier, a toutefois rappelé que l'évolution des dotations financières de l'Etat aux collectivités risquait de peser sur les choix des employeurs locaux. Le ministre n'a d'ailleurs pas écarté l'idée d'un dialogue commun aux trois fonctions publiques d'Etat, territoriale et hospitalière. Il a également réaffirmé sa volonté de moderniser le statut, de diversifier les voies de recrutement, d'harmoniser les conditions d'accès, de revoir le contenu des concours et de régler certains blocages statutaires. Les organisations syndicales ont insisté sur leur attachement à une fonction publique de carrière, au maintien du point d'indice comme mesure de l'évolution du pouvoir d'achat et au dispositif de formation professionnelle. Avec le collègue employeur, elles ont rappelé leur opposition au contrat de droit privé négocié de gré à gré, annoncé par le Président de la République à Nantes, le 19 septembre dernier.

Communiqué de presse du CSFPT du 24 octobre 2007.

Le recrutement des saisonniers en 10 questions

Pendant les vacances, ou plus largement pendant la saison touristique, les collectivités territoriales peuvent recruter du personnel saisonnier.

1 Sur quelle base juridique les saisonniers sont-ils recrutés ?

Lorsque les saisonniers sont engagés par une collectivité territoriale ou l'un de ses établissements publics, leur recrutement relève du droit public, en l'occurrence des dispositions de la loi du 26 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale. Plus particulièrement, il se fonde sur l'article 3 alinéa 2 de la loi. Cette disposition prévoit, en effet, que les collectivités territoriales et leurs établissements « peuvent [...] recruter des agents non titulaires pour exercer des fonctions correspondant à un besoin saisonnier ».

En revanche, si le recrutement est réalisé par une structure de droit privé (association, société de remontées mécaniques, par exemple), il relèvera du droit privé. Le contrat de travail sera alors conclu sur la base de l'article L.122-1-1 du Code du travail.

De manière générale, le travail saisonnier se caractérise par l'exécution de tâches normalement appelées à se répéter chaque année en fonction du rythme des saisons ou des modes de vie collectifs. Ainsi, cette variation d'activité doit être indépendante de la volonté de l'employeur.

2 Quelle peut-être la durée des contrats ?

Les contrats de travail de droit privé, comme de droit public, sont conclus pour une durée déterminée. S'agissant plus particulièrement de ceux passés par les collectivités territoriales, pris en application de la loi du 26 janvier 1984 modifiée, leur durée maximale est de six mois pendant une même période de douze mois (article 3 alinéa 2 de la loi).

3 Quelles sont les conditions requises pour être engagés ?

La personne embauchée comme agent saisonnier par une collectivité territoriale doit remplir les mêmes conditions que tout agent non titulaire de droit public. Ces dernières sont déterminées par l'article 2 du décret du 15 février 1988 modifié. Tout d'abord, si la personne ne possède pas la nationalité française, elle doit être en règle avec la législation relative à l'immigration. Dans le cas contraire, ou bien si elle est ressortissante d'un

Etat membre de la Communauté européenne, elle doit jouir de ses droits civiques et être en position régulière au regard du service national. On peut relever que la nationalité française n'est pas exigée pour le recrutement des agents non titulaires. Ensuite, les mentions portées au bulletin n° 2 de son casier judiciaire doivent être compatibles avec l'exercice de ses fonctions. En outre, l'agent employé doit être physiquement apte à exercer ses fonctions. Les mêmes certificats médicaux que ceux exigés pour les fonctionnaires doivent être produits au moment de l'engagement; les examens sont assurés par des médecins agréés. Enfin, l'âge minimal est fixé à 16 ans.

4 Quelle est la procédure de recrutement ?

Cette procédure est allégée par rapport à celle d'autres catégories d'agents non titulaires. En particulier, ces recrutements ne sont plus soumis à l'obligation de transmission au contrôle de légalité réalisé par le préfet du département.

D'autre part, l'article 34 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée impose qu'une délibération de la collectivité territoriale ou de l'établissement public local crée l'emploi saisonnier, comme pour tous les emplois de la collectivité ou de l'établissement. En outre, aucun emploi ne peut être créé si les crédits disponibles au chapitre budgétaire correspondant ne le permettent pas. Mais, contrairement à ce qui est exigé pour d'autres types de recrutement d'agents non titulaires, la mention notamment du grade, du motif invoqué, la nature des fonctions, le niveau de recrutement et de rémunération, n'est pas exigée pour l'embauche de saisonniers. Enfin, les collectivités territoriales peuvent également faire appel au centre de gestion, afin que celui-ci mette à leur disposition le personnel nécessaire (lire l'article 25 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée).

5 Que doit préciser le contrat de travail ?

Même s'il est conclu pour une courte durée, l'acte d'engagement d'un agent non titulaire saisonnier doit être formalisé par écrit. En outre, le décret du 15 février 1988 modifié précise que cet acte doit indiquer qu'il est conclu au titre de l'article 3 alinéa 2 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée. Par ailleurs, il doit également fixer la date à laquelle le recrutement prend effet et, le cas échéant, prend fin. Il doit définir le poste occupé et les

À NOTER

La procédure de recrutement d'agents non titulaires (« saisonniers ») est allégée par rapport à celle d'autres catégories d'agents non titulaires.

conditions d'emploi. Enfin, l'acte d'engagement doit indiquer les droits et les obligations de l'agent. Par ailleurs, on peut préciser qu'en application de l'article 4 du décret du 15 février 1988 modifié, l'acte d'engagement peut prévoir une période d'essai. La durée de celle-ci ne pourra dépasser trois mois. Enfin, aucune disposition législative ou réglementaire n'impose qu'elle soit proportionnée à la durée du contrat (1).

Le recrutement de sapeurs-pompiers saisonniers est-il possible ?

Inscrit par la loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, l'article 3-1 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée indique que, s'agissant des services départementaux d'incendie et de secours (Sdis), l'embauche d'agents non titulaires, notamment pour exercer des fonctions correspondant à un besoin saisonnier, est possible. Toutefois, il est important de relever que seuls des sapeurs-pompiers volontaires peuvent être recrutés par contrat à cette fin. Ils bénéficient, dans les mêmes conditions, des dispositions législatives et réglementaires fixant le régime de protection sociale applicable aux personnels relevant des cadres d'emplois de sapeurs-pompiers professionnels.

Actuellement, l'engagement saisonnier de sapeurs-pompiers volontaires est régi par l'article 6 du décret n°99-1039 du 10 décembre 1999 modifié. Sa durée doit être comprise entre un et quatre mois. Pour les candidats ayant déjà la qualité de sapeurs-pompiers volontaires, l'engagement saisonnier est soumis à l'autorisation de l'autorité territoriale dont ils relèvent. Par ailleurs, ces recrutements ne permettent pas de participer aux élections aux différentes instances dans lesquelles siègent des sapeurs-pompiers volontaires. Ils n'ouvrent pas droit non plus à l'avancement de grade. Enfin, les intéressés sont indemnisés sur la base de vacations horaires et ne bénéficient pas de droit à la retraite.

Néanmoins, il convient d'indiquer qu'un nouveau texte devrait fixer les modalités d'application de l'article 3-1 et, notamment, les besoins pour lesquels les Sdis peuvent recourir à de tels recrutements, les durées maximales des contrats et les conditions de leur renouvellement. Ce texte devrait également déterminer les conditions d'activité et de rémunération des agents ainsi engagés et la liste des emplois qui ne peuvent donner lieu à de telles procédures.

Est-il possible de recruter les enfants du personnel de la collectivité ?

Il n'existe pas d'interdiction de recruter les enfants du personnel comme agents saisonniers. Toutefois, il est important de rappeler qu'ils doivent évidemment remplir les conditions exigées par le décret du 15 février 1988 modifié (lire la question n°3). De plus, faire appel

à eux doit se faire dans le respect du principe constitutionnel d'égal accès aux emplois publics. La Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde) a précisé que le fait de réserver des emplois saisonniers aux enfants du personnel caractérise une discrimination fondée sur la situation de famille, visée par les articles 225-1 et 225-2 du Code pénal (délibération n°2006-164 du 3 juillet 2006).

Quels sont les droits et les obligations des saisonniers ?

En principe, dans la mesure ils ont la qualité d'agents non titulaires de droit public, les agents saisonniers recrutés par les collectivités territoriales ou leurs établissements publics sont régis par le décret du 15 février 1988 modifié. En outre, leur contrat peut imposer d'autres obligations particulières.

Quelle peut-être leur rémunération ?

D'une manière générale, la rémunération des agents saisonniers non titulaire est établie par un indice dont la détermination « résulte de l'appréciation portée par l'administration sur la nature des fonctions à exercer et sur la qualification de l'agent recruté » (2).

Par ailleurs, conformément au principe général du droit dégagé par le Conseil d'Etat (3), la rémunération d'un saisonnier, à l'instar des autres agents non titulaires, ne doit pas être inférieure au salaire minimum interprofessionnel de croissance (Smic). A titre d'information, le taux horaire brut du Smic est, au 1^{er} juillet 2007, de 8,44 euros pour une durée de travail hebdomadaire de 35 heures, soit un montant mensuel brut de 1280,07 euros. Enfin, la rémunération doit être conforme au principe de parité entre les agents relevant des diverses fonctions publiques (4).

Peuvent-ils bénéficier d'une indemnité à l'issue de leur contrat ?

Les agents saisonniers peuvent bénéficier d'une allocation-chômage et, le cas échéant, d'une indemnité de licenciement, dans les conditions fixées par le décret du 15 février 1988 modifié. En revanche, les textes relatifs aux agents non titulaires de droit public ne prévoient pas le versement d'une indemnité de précarité en fin de contrat. D'ailleurs, sauf convention ou accord collectif contraire, cette indemnité n'est pas due non plus aux personnels saisonniers relevant du droit du travail.

Sophie Macaire

[1] CAA Paris 30 mars 2006, req. n°03PA04605.

[2] CAA Paris 26 avril 2005, req. n°02PA01451 ;

CE avis du 21 mai 2007, n°299307.

[3] CE 23 avril 1982, req. n°36851.

[4] CE 28 juillet 1995, req. n°84029 ;

CE 29 décembre 2006, req. n°171377.

À NOTER

Selon la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde), le fait de réserver des emplois saisonniers aux enfants du personnel caractérise une discrimination fondée sur la situation de famille, prohibée par les articles 225-1 et 225-2 du Code pénal.

RÉFÉRENCES

■ Loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, dans sa version consolidée au 6 mars 2007.

■ Décret n°85-1229 du 20 novembre 1985 relatif aux conditions générales de recrutement des agents de la fonction publique, dans sa version consolidée au 22 décembre 2006.

■ Décret n°88-145 du 15 février 1988 relatif aux agents non titulaires de la fonction publique territoriale, dans sa version consolidée au 3 mai 2007.

■ Décret n°99-1039 du 10 décembre 1999 relatif aux sapeurs-pompiers volontaires dans sa version consolidée au 12 octobre 2006.

■ Réponse ministérielle, question n°79760, JOAN du 21 mars 2006, p.3040.

■ Réponse ministérielle, question n°24961, JO du Sénat du 15 mars 2007, p.60.

Fonctionnaire, non-titulaire :

En 2005 ¹, le législateur a fait du contrat un procédé à part entière de recrutement des agents publics. Sans reconnaître l'existence d'un principe d'égalité entre le droit des contractuels et le statut des fonctionnaires, l'agent sous contrat se voit aujourd'hui offrir une situation copiée sur celle du titulaire sans passer par la case concours.

Quand par ailleurs, est annoncée, à l'horizon de 2012, une profonde remise en cause du statut de la fonction publique (suppression des corps, individualisation de la rémunération...), l'intérêt de viser le statut de fonctionnaire est-il certain ?



La révolution CDI

Le recrutement dans la fonction publique, jusqu'en 2005, était simple.

D'un côté, les principes suivants :

- le public et le privé ne sauraient être soumis aux mêmes règles : dans le privé, la situation du salarié dépend d'un contrat régi par le Code du travail et des conventions collectives. Dans le public, les agents publics sont dans une situation statutaire, c'est à dire que leurs conditions de recrutement, de travail et de rémunération sont définies dans le cadre d'un « statut général » institué par la loi du 19 octobre 1946 et qui se compose aujourd'hui de quatre lois ² : une portant droits et obligations communs à tous les fonctionnaires, les trois autres portant sur les dispositions spécifiques à chaque fonction publique ;
- seul le concours permet de garantir le respect de l'égalité entre les candidats à un emploi public consacré par l'article 6 de la Déclaration

des droits de l'homme et du citoyen de 1789 (notamment grâce aux règles d'anonymat et au recours à un jury soumis à des règles strictes) ;

- le principe d'indépendance conduisant à distinguer le grade, propriété du fonctionnaire, de l'emploi, à la disposition de l'administration le fonctionnaire doit être régi par un système de carrière opposé au système de l'emploi.

Mais parallèlement, l'administration de l'État, des collectivités territoriales ou des établissements publics hospitaliers a toujours eu recours à des contractuels.

De l'autre côté, le législateur avait donc prévu le recrutement par contrat par exception au droit commun du recrutement par concours. Cependant, il s'agissait uniquement d'un moyen de recrutement dérogatoire et ponctuel, destiné à répondre à des circonstances particulières. Embauchés pour une période provisoire, les agents n'avaient pas à être titularisés. Aujourd'hui, ils représentent 15 %

des effectifs de la fonction publique et sont généralement mieux payés.

Avec la loi du 26 juillet 2005, influence communautaire oblige ³, ces parents pauvres de la fonction publique se voient dotés de garanties supplémentaires puisqu'il n'est plus possible de renouveler leur contrat indéfiniment. Au bout de six ans, si le contrat est reconduit, un CDI doit être proposé à l'agent.

Cette loi crée une nouvelle catégorie d'agents publics ayant vocation à demeurer pour une durée longue dans la fonction publique. Rendant nécessaire la création d'un statut bis pour les non-titulaires.

Des non-titulaires qui deviennent des « quasi-fonctionnaires » ?

S'agissant de la fonction publique territoriale, la parution d'un décret ⁴ est toujours en cours. Le cas des non-titulaires de l'État est réglé, quant à lui, par le décret du 12 mars 2007 ⁵.

un choix aujourd'hui cornélien ou faut-il vraiment choisir ?

Plus de droits et de devoirs similaires à ceux des fonctionnaires

La loi du 13 juillet 1983 prévoyait déjà que certaines de ses dispositions concernaient les fonctionnaires et les non-titulaires (liberté d'opinion, harcèlement, cumuls d'activités...). Le nouveau décret impose les obligations de secret, de discrétion professionnelles et d'obéissance hiérarchique et à l'employeur celle de tenir un dossier individuel sans qu'il soit fait état évidemment des opinions ou des activités politiques, syndicales, religieuses ou philosophiques de l'agent.

Autre nouveauté : le décret de 2007 prévoit un droit disciplinaire semblable à celui des fonctionnaires (commissions consultatives paritaires qui pourront siéger en conseil de discipline, possibilité de suspendre l'agent non titulaire en cas de faute grave avec maintien de la rémunération, liste des sanctions disciplinaires modifiée pour tenir compte du cas des employés en CDI).

Toujours du côté des droits, le nouveau décret assouplit certaines modalités de congés (pour convenances personnelles ou sans rémunération). Il s'agit ici d'une véritable reconnaissance de droits à congés comparables à ceux des fonctionnaires.

De plus grandes garanties de l'emploi assurées pour les CDI

Mobilité permise : le décret de 2007 autorise dorénavant le congé de mobilité et la mise à disposition des agents non titulaires employés pour une durée indéterminée. Dans les deux cas, il est indéniable que la sécurité de l'emploi est pour le mieux assurée puisque les conditions sont les mêmes que pour les fonctionnaires. À savoir : obligation de réintégration « sur son emploi ou son occupation précédente » à l'issue de la période de mobilité. L'agent est donc appelé à rester dans la fonction publique même si

le besoin qui a motivé son recrutement a pris fin.

Rémunération évolutive et performance : le décret de 1986 modifié⁵ pose le principe du « réexamen au minimum tous les trois ans » de la rémunération des agents employés à durée indéterminée « notamment au vu des résultats de l'évaluation ». Le

Cette loi crée une nouvelle catégorie d'agents publics ayant vocation à demeurer pour une durée longue dans la fonction publique

législateur ne reconnaît donc pas une avancée automatique à l'ancienneté. Ce serait admettre juridiquement l'existence d'une carrière pour les non-titulaires. Difficile pourtant de croire, en pratique, que ce réexamen ne donnera pas lieu systématiquement à une augmentation de rémunération tenant compte le cas échéant des résultats de l'évaluation de l'agent. Autrement dit, dans la plupart des cas, la rémunération de l'agent en CDI augmentera au pire tous les trois ans, probablement comme si l'agent était fonctionnaire et changeait d'échelon.

Une réforme au goût amer

Ces avancées ne doivent toutefois pas faire oublier que si le législateur a renforcé ces trois dernières années les droits et garanties des bénéficiaires de CDI de droit public, il a concomitamment réduit le champ d'application de ces contrats⁶ et ouverts des perspectives de carrière qui demeurent en définitive aléatoires pour les agents concernés. Outre le fait que le CDI n'est pas obtenu d'emblée, il est important de saisir qu'il a ni droit automatique au CDI, ni à son renouvellement en cas de changement d'emploi. Le non-titulaire reste donc dans une position

généralement moins enviable que celle de son collègue titulaire.

Vers une banalisation du recrutement de contractuels ?

« Les contractuels restent et doivent rester une catégorie dérogatoire d'agents ». Cette position est celle retenue, s'agissant au moins des contractuels dans la FPT, par la jurisprudence actuelle⁷.

Le recrutement par concours, qui joue doit-on le rappeler un rôle « d'ascenseur social », constitue et doit demeurer la voie d'accès de droit commun à la fonction publique. C'est donc dans ce but que se déroulent les mesures de l'opération « Parrainage pour la fonction publique » (renforcement de l'information sur les concours, accompagnement individuel, soutien financier à certains candidats).

Décider de faire du recrutement par contrat le principe et celui par concours une exception risque donc de faire couler encore beaucoup d'encre.

La profonde remise en cause à venir du statut pour les fonctionnaires

Mais le débat ne se limite pas au mode de recrutement. En effet, c'est « le statut » qui aujourd'hui se voit accuser de tous les maux. Il est dit « lourd », les corps source de « cloisonnements », freins au déroulement de carrière et notamment à la mobilité et à la négociation salariale... Les lois du 2 février 2007 et du 19 février 2007⁸ (concernant la fonction publique territoriale) sont donc venues moderniser la fonction publique.

Des avancées en cours pour favoriser le déroulement de carrière des fonctionnaires...

Modernisation de la gestion des ressources humaines : tout d'abord, la loi



de modernisation de la fonction publique a autorisé une expérimentation de la suppression de la notation individuelle, remplacée par un entretien professionnel visant à apprécier la valeur professionnelle des fonctionnaires (FPE et FPH). Par ailleurs, une politique de fusions de corps (remplacer les corps par des cadres statutaires) est menée pour faciliter la gestion des ressources humaines sera ainsi davantage axée sur la notion de métier.

Formation continue, reconnaissance de l'expérience, mobilité des agents publics favorisées : les possibilités de progression de carrière pour les agents sont étroitement liées à la formation continue qui leur est proposée. Par les lois de 2007 précitées, ont donc été étendues à la fonction publique plusieurs dispositions en matière de formation continue (ex. droit individuel à la formation (DIF)) et de valorisation des acquis de l'expérience professionnelle existant dans le secteur privé. L'expérience professionnelle devient l'un des éléments à prendre en compte pour l'inscription au tableau d'avancement ou sur une liste d'aptitude.

Ces deux innovations importantes s'accompagnent d'une amélioration des conditions dans lesquelles les agents publics peuvent définir leurs projets en matière de formation (entretien de formation, droit à congé pour bilan de compétences ou pour mettre en œuvre une procédure de validation des acquis de l'expérience (VAE) aboutissant à l'octroi d'un diplôme ou d'un titre).

De même, les conditions de mise à disposition ont été assouplies toujours pour permettre aux fonctionnaires de changer d'affectation et d'évoluer.

Des fonctionnaires appelés à être mieux payés : après la réforme de la catégorie C (agents chargés des tâches d'exécution) intervenue en 2006, plusieurs dispositifs favorables aux agents accédant à la catégorie B (agents chargés de fonctions d'application et de rédaction) ont été instaurés :

- revalorisation des indices de début de carrière pour la FPE et la FPT mais pas encore pour la fonction publique hospitalière ;
- amélioration des modalités de classement des agents publics accédant à la catégorie B dans les trois fonctions publiques : bonification d'ancienneté...

Est en cours d'être réglée également la question de la rémunération à la performance pour une individualisation des rémunérations. À terme tous les fonctionnaires devraient donc voir accroître la part de leurs primes et indemnités.

Peut-on pour autant en conclure que vouloir devenir fonctionnaire est une option pleine d'avenir ? Pas certain, puisqu'à peine huit mois après leur publication, est lancé un grand chantier de rénovation de la fonction publique.

Vers une « révolution culturelle » ?

En effet, lors de sa présentation à Nantes, le 19 septembre dernier⁹, du plan pour la fonction publique, le président de la République a fixé les orientations de cette réforme de la fonction publique et annoncé qu'à l'horizon de 2012, la fonction publique devait faire l'objet d'une « révolution culturelle ».

Les principaux aspects sont :

- la perméabilité entre secteur public et secteur privé avec une plus grande mobilité des personnels. Dans son discours, le président de la République a mis l'accent sur la mobilité dans la fonction publique. Cette mobilité doit notamment s'exercer davantage avec le secteur privé. Les fonctionnaires doivent pouvoir plus facilement être orientés vers une deuxième carrière dans le secteur privé, moyennant éventuellement le versement d'un « pécule » pour qu'ils quittent la fonction publique. Pour leur permettre de revenir dans la fonction publique, des mécanismes de compensation seraient mis en place ;
- la fin de la gestion par corps au profit d'une gestion par métiers. Selon le plan de rénovation, le système de gestion par corps ne permet pas de « faire circuler les hommes, les idées, les compétences », en conséquence de quoi « le corps doit devenir progressivement l'exception » ;
- la réduction des effectifs de la fonction publique, assortie du versement d'une indemnité de départ pour les fonctionnaires quittant la fonction publique ;
- la possibilité de conclure des contrats de droit privé avec les nouveaux entrants plutôt que de les placer dans une position statutaire classique. À terme, l'entrée dans la fonction publique ne serait donc pas gage d'un emploi à vie ;
- la remise en cause du concours. Jugé obsolète, le président de la

République a déclaré vouloir « sortir d'une approche purement juridique, égalitariste » de la fonction publique.

On voit donc dans quel sens s'oriente le droit de la fonction publique : l'intérêt à être fonctionnaire demeure mais à travail sensiblement identique, quel que soit l'employeur, il convient d'assurer une situation juridique sensiblement proche.

Si l'entreprise annoncée aujourd'hui apparaît indispensable pour le devenir de l'emploi public en France, gageons que cette « rénovation » saura s'accompagner de garanties suffisantes parmi lesquelles celles de l'égal accès et d'un dispositif efficace de contrôle des abus.

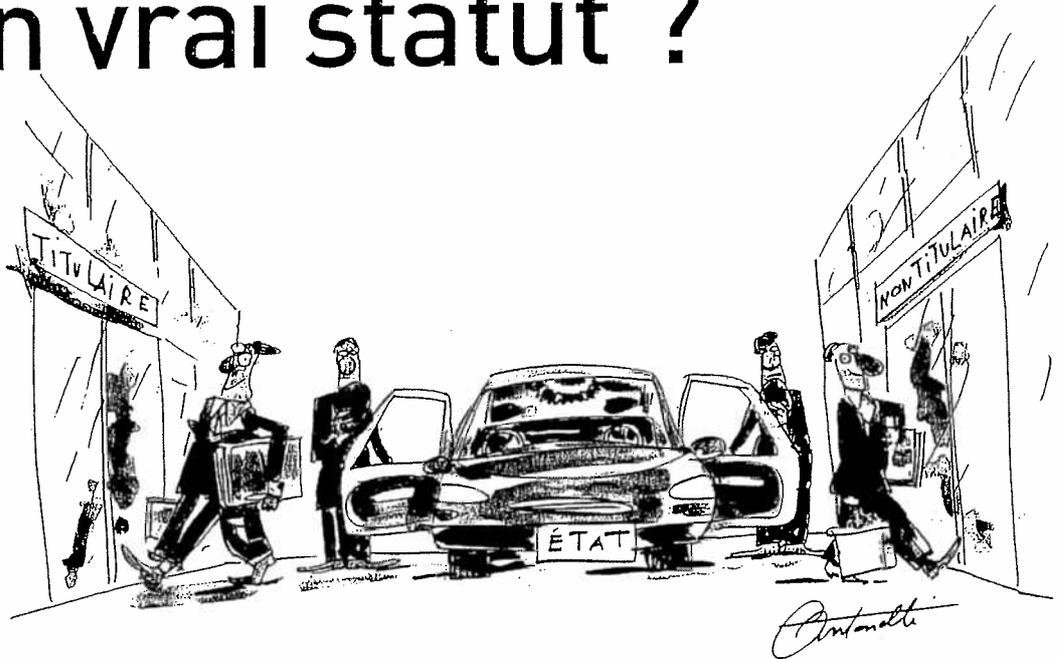
SANDRINE BOTTEAU

1. Loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique.
2. Loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, loi du 11 janvier 1984 (fonction publique de l'État), loi du 26 janvier 1984 (fonction publique territoriale), loi du 9 janvier 1986 (fonction publique hospitalière).
3. Directive 1999/70/CE du 28 juin 1999.
4. Annoncé par la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale.
5. Décret n° 2007-338 du 12 mars 2007 portant modification du décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents non titulaires 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.
6. Une enquête organisée par la DGAFP a fait apparaître que, parmi les 9 321 agents contractuels (FPE) ayant plus de six ans d'ancienneté au 1^{er} octobre 2006, 8 932 ont bénéficié d'un renouvellement de leur CDD en CDI, dont 68 % d'agents relevant du ministère de l'Éducation nationale.
7. CAA de Bordeaux, 13 mars 2007, préfect de la Gironde c/communauté urbaine de Bordeaux, n° 04BX02112.
8. Loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique (FP), loi n° 2007-209 du 19 février 2007 (FPT).
9. Discours prononcé le 19 septembre 2007 devant l'Institut régional d'administration (IRA) de Nantes.

Non-titulaires : vers un vrai statut ?

En clarifiant les conditions d'emploi, de rémunération et de carrières des non-titulaires, le décret du 24 décembre rapproche ces derniers d'un vrai statut.

Arnaud Delannay
adelannay@notre-logis.fr



Un décret du 24 décembre 2007, publié au *Journal officiel* du 28 décembre, modifie le « statut » des agents non titulaires de la FPT, régi par le décret n° 88-145 du 15 février 1988. Ce nouveau décret reprend en fait pour l'essentiel les modifications apportées le 12 mars dernier au « statut » des agents non titulaires de l'État.

Les principaux changements

Tout d'abord, les collectivités territoriales devront désormais constituer un dossier administratif pour chaque agent non titulaire. Cette mesure paraît évidente, mais ce n'était pas obligatoire.

Les agents qui bénéficient d'un CDI seront soumis, au moins tous les trois ans, à une évaluation qui donnera lieu à un compte rendu écrit. Leur rémunération pourra

être augmentée au vu des résultats. Cela pourrait donc signifier que l'évaluation sera un des critères fondamentaux de l'évolution de la rémunération des non-titulaires là où, pour les titulaires, la notation n'est guère déterminante face au poids de l'ancienneté. Cette évaluation comporte un entretien, qui porte principalement sur leurs résultats professionnels au regard des objectifs assignés et des conditions d'organisation et de fonctionnement de leur service. L'entretien peut également être élargi aux besoins de formation des agents en rapport avec leurs missions et leurs projets professionnels, notamment la préparation aux concours d'accès à la fonction publique. C'est donc bien l'accès au concours qui sert de sésame. Comment toutefois concilier cette mesure avec le CDI de la fonction publique ?

CDI, CDD : des mesures qui se complètent

Ce décret y répond partiellement. Les dispositions de renouvellement des contrats sont modifiées * * *

UN STATUT SI ENVIABLE...

Garantie de l'emploi, évolution salariale périodique (renégociation ?), mobilité entre employeurs publics, assurance de réintégrer les services de son employeur après une mobilité... Le statut de fonctionnaire serait-il tellement enviable qu'il n'est plus, dorénavant, l'apanage de ceux qui ont passé un concours et suivi une formation initiale parfois pesante... ?

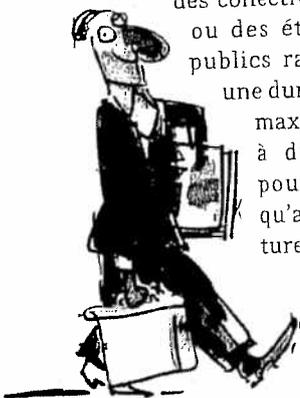
Le décret du 24 décembre 2007 constitue une révolution dans l'emploi public, qui fait aboutir la logique engagée avec la création des CDI dans la fonction publique par la loi du 26 juillet 2005.

Une vraie question... qui est maintenant posée aux employeurs publics... et aux candidats à l'emploi !

HP

pour prendre en compte la possibilité de transformer en CDI les contrats des agents recrutés sur le fondement de l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 (alinéas 4, 5, 6) lorsque ceux-ci ont été renouvelés successivement sur six ans. Pour entourer de garanties la non-transformation du CDD en CDI, l'article 38 du décret n° 88-145 du 15 février 1988, tel que modifié par le nouveau décret, prévoit désormais que, dans le cas où le CDD est susceptible d'être reconduit pour une durée indéterminée, l'administration devra faire part à l'agent de sa volonté de renouveler ou non l'engagement trois mois avant le terme normal de son contrat, et après entretien préalable.

Les agents non titulaires employés pour une durée indéterminée pourront être mis à disposition auprès des collectivités, des ECPI ou des établissements publics rattachés, pour une durée de trois ans maximum. La mise à disposition ne pourra intervenir qu'après la signature d'une convention entre l'administration gestionnaire



et l'organisme d'accueil qui fixera les conditions du remboursement de la rémunération de l'agent, ses conditions d'emplois, etc.

Mobilité, mise à disposition : titulaire = non-titulaire ?

Les agents non titulaires employés pour une durée indéterminée pourront solliciter un congé de mobilité, non rémunéré, qui leur permettra de conclure un CDD avec une autre personne publique et de le renouveler dans la limite de six ans. À l'issue de cette période, l'agent pourra, soit renoncer à son emploi dans sa collectivité d'origine, soit reprendre ses fonctions. Pour bénéficier de ce congé, il ne doit toutefois pas avoir bénéficié d'un congé du même type, d'un congé pour création d'entreprise ou d'un congé pour formation professionnelle d'une durée d'au moins six mois dans les six ans qui précèdent.

Sur ces deux points, on le voit donc, le non-titulaire a des droits très proches de ceux ouverts aux titulaires. Rien n'est évoqué toutefois pour la mise en place de ce « congé de mobilité » qui est proche de la mise en disponibilité... cela sera-t-il la prochaine étape pour favoriser les passe-

relles privé-public, mais dans un sens différent de l'acception actuelle ?

DONNER AUX CONTRACTUELS UN « STATUT » AVANT LE STATUT

Ce texte prévoit enfin un rappel des obligations des non-titulaires, là encore proches des fameux droits et obligations des titulaires. Il y est rappelé que tout manquement au respect des obligations auxquelles sont assujettis les agents publics, dans ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions, constitue une faute les exposant à une sanction disciplinaire et, le cas échéant, à des poursuites pénales, les deux procédures étant indépendantes. Les quatre sanctions existantes sont maintenues. Toutefois, la durée de l'exclusion temporaire de fonctions est allongée : elle passe à six mois pour titulaires d'un CDD et à un an pour les CDI. Pour garantir un meilleur respect des droits, le licenciement d'un agent non titulaire ne pourra intervenir qu'après un entretien préalable, même si le texte ne prescrit aucune formalité quant à son déroulement. ■

IL FAUT MAINTENANT GÉRER LES CONTRACTUELS DANS LA DURÉE

Ce décret apporte à la fois des corrections et précisions de nature technique ou pratique ainsi que de premières adaptations rendues nécessaires par l'introduction du CDI dans la FPT. Il faut maintenant gérer certains non-titulaires dans la durée, quand la règle du CDD pouvait laisser planer l'utopie du non-titulaire exclusivement temporaire, d'où l'émergence d'un suivi administratif plus attentif des parcours professionnels.

Deux éléments illustrent cette double approche :

- la modification de l'article 12 du décret de 1988 précise les modes opératoires pour l'articulation du maintien de la rémunération avec le versement d'indemnités journalières de maladie (subrogation). C'est une adaptation heureuse qui devrait rendre au quotidien plus aisée la gestion des absences longues pour raison de santé ;
- avec l'introduction d'une évaluation périodique avec entretien, les agents en CDI seront les premiers territoriaux soumis à un dispositif réglementaire d'évaluation par le jeu de la reproduction des mécanismes introduits dans le statut de la FPE, mais dont la transposition dans la FPT n'a pas été engagée.

Philippe Patarin
Directeur général adjoint du CDGFPT 33

DOC DOC

À lire

- À télécharger sur www.territorial.fr, rubrique « presse en ligne » :
- « *Quelle allocation-chômage pour les agents non titulaires ?* », La Lettre du cadre territorial n° 350, 15 décembre 2007.
 - « *Agents non titulaires : un projet de réforme en trompe-l'œil* », La Lettre du cadre territorial n° 345, 1^{er} octobre 2007.