



# Note non titulaires

## Aux syndicats et fédérations Préparation du bilan 2014 de l'application de l'accord du 31 mars 2011 et de la loi du 12 mars 2012

- 1) Le passif du non respect des engagements pris pendant la négociation
- 2) Les questions que la mise en application du protocole a mises en lumière
- 3) La nécessité d'un dispositif transitoire entre le Sauvadet et le régime pérenne
- 4) Un bilan en demi-teinte, une dynamique à relancer
- 5) Les questions ouvertes par la dynamique du protocole
- 6) Un point d'arrivée réaliste : les emplois statutaires sur les postes permanent

Ce point d'étape de la réflexion peut être enrichi des propositions des organisations. Il évoluera évidemment en fonction du contenu du bilan du plan de titularisation présenté sans doute fin mars ou fin avril.

Pour l'instant le volet III de l'accord du 31 mars 2011 est exclu de cette réflexion, puisqu'il est en cours de discussion autour de la ré-écriture partielle du décret 86-83 sur les conditions d'emploi des contractuels. Ce qui n'exclut pas des propositions ultérieures.

---

### 1) Le passif du non respect des engagements pris pendant la négociation

a) La transcription de l'accord dans la loi a subi un premier accroc d'importance, celui de la non-prise en compte pour la titularisation des contrats sur besoins temporaires.

Après menace des syndicats de ne pas voter la loi en conseils supérieurs, le gouvernement a ouvert la possibilité uniquement dans l'Etat, sur des conditions de durée différentes des contrats pour emploi permanent (4 ans sur les 5 dernières années).

Seuls les agents sur contrat temporaire cédés par la loi sont donc titularisables, mais pas les CDD de 4 ans sur 6 ans, ce qui crée une inégalité de traitement avec les agents sur besoin permanent.

4 ans d'emploi correspond à un besoin permanent, quelque soit l'intitulé du contrat.

Cette exclusion a des effets importants dans l'Etat mais surtout dans la territoriale.

#### Proposition :

- **ouvrir le droit à titularisation à tous les agents quelque soit la nature du contrat, dans les mêmes conditions d'ancienneté, sur les trois versants. Une modification législative est nécessaire.**

b) Dans l'ouverture des corps et cadres d'emploi à la titularisation, les corps d'encadrement supérieurs ont été exclus par la Fonction publique, en particulier pour éviter l'intégration dans l'encadrement supérieur des contractuels issus des cabinets dans l'Etat et la territoriale.

Cet argument n'a aucune portée dans les corps enseignants et de recherche de l'enseignement supérieur, d'autant que la précarité fait des ravages dans ce ministère (70.000 agents, 35% des effectifs dont un tiers des 100.000 enseignants). Il est particulièrement hypocrite de d'introduire un article dans la loi Fioraso sur une meilleure insertion des docteurs d'université y compris dans la Fonction publique, tout en organisant sciemment un volume de précarité très important parmi eux.

**Proposition :**

**- ouvrir les concours de titularisation aux corps enseignants du supérieur et aux corps de recherche, accessibles en particulier avec le doctorat.**

## **2) Les questions que la mise en application du protocole a mises en lumière**

### **a) Questions des seuils de limite d'éligibilité :**

- La limite de temps incomplet à 70% pour l'Etat (alors que la limite est de 50% pour les deux autres versants), à l'expérience, a fait sortir du champ de la titularisation de nombreux agents employés sur des fonctions techniques ou logistiques, en particulier « berkanis » et au ministère de la Culture, sans justifications suffisantes.

Le souci originel, auquel la CGT avait souscrit, de ne pas étendre la titularisation à des agents manifestement employés sur des temps incomplets, s'est révélé excessivement restrictif.

Une correction de la loi, faisant passer l'éligibilité de 70% à 50%, est souhaitable.

- Les limites de la notion d'employeur (établissement public, ministères, collectivités locales) se révèlent problématiques dans certains cas.

La revendication d'origine était une notion d'employeur par versant, que la Fonction publique n'a pas retenue.

Dans le cas de l'Etat, il y a unité de gestion entre EPA et ministères de tutelle, qui rend mal distinguable une pluralité d'employeur dans le cadre du même ministère.

De plus, certains secrétariats généraux sont communs de façon pérenne à plusieurs ministères : Education nationale et Enseignement supérieur, ministères financiers, Ecologie et Logement, Travail et Santé plus Jeunesse et sport. Dans ce cadre l'unité de gestion, donc l'employeur, devrait être dans le cadre du secrétariat général.

Pour les collectivités territoriales, le Centre de Gestion départemental pourrait être le seuil du bassin d'emploi délimitant un employeur unique.

**Proposition :**

- **Une modification législative pour abaisser le seuil de 70 à 50% pour l'Etat est nécessaire.**
- **La mutualisation pour des raisons fonctionnelles (même ministère, même secrétariat général, même centre de gestion) de la notion d'employeur public relève d'une décision de l'administration.**

### **b) Le maintien dans l'emploi public**

La CGT a constamment demandé que la ministre donne un signe politique sur le maintien dans l'emploi de l'ensemble des agents éligibles à la titularisation, qu'ils soient CDD avec plus de 2 ans d'ancienneté au 31 mars 2011, ou en CDI.

Les derniers éligibles (2 ans d'emploi au 31 mars 2011 et 4 ans au 31 mars 2013) seront éventuellement cédés au 31 mars 2015. S'ils sont de catégorie C et B, ils ne peuvent être employés que sur des contrats de besoins occasionnels, d'accroissement temporaire d'activité ou de vacance d'emploi, c'est-à-dire sur des durées ne leur permettant pas d'aller jusqu'à la date de cédés.

De nombreux employeurs publics ont mis fin au CDD d'agents éligibles à la titularisation, ou s'en sont même séparés avant qu'ils ne soient éligibles (avec 4 ans « glissants » d'ancienneté).

Les agents titularisables mais hors de l'emploi public, n'occupent plus les emplois dépendant d'un plafond d'emploi ministériel, contrairement à un contractuel en poste. S'ils sont titularisés par épreuve spécifique Sauvadet, ils peuvent entrer en concurrence avec des contractuels occupants les postes sur lesquels ils seront nommés. Ces derniers contractuels peuvent être licenciés de droit ou de fait (fin de CDD), puisqu'ils doivent laisser leur place à un titulaire. Les agents éliminés de ce fait peuvent eux-mêmes être titularisables, en CDD, voire en CDI.

Cette situation est totalement absurde, parfaitement contradictoire avec un protocole de déprécarisation, trouve son origine uniquement dans l'absence de garantie de maintien dans l'emploi, mais n'est pas exceptionnelle, des ministères ayant recouru massivement aux fins de contrat (Enseignement supérieur, EPA à la Culture,...).

**Cette situation appelle deux mesures :**

- **Une garantie de maintien dans l'emploi des agents éligibles non encore cédés, par l'expression d'une volonté politique de la ministre aux employeurs publics.**
- **Une garantie de non remplacement d'un contractuel recruté avant le 12 mars 2012 par un contractuel titularisé du fait du Sauvadet.**

### **3) La nécessité d'un dispositif transitoire entre le Sauvadet et le régime pérenne**

Plus généralement, la distance entre le protocole de 2011, la loi de 2012, et les premières titularisations à ce titre (automne 2013), est telle qu'elle crée la nécessité d'une période transitoire, garantissant des droits sans que la négociation du protocole en ait identifié le besoin.

#### **a) Les agents recrutés du 1er avril 2009 au 11 mars 2012**

En particulier se pose le problème des agents non éligibles à la titularisation recrutés entre le 1<sup>er</sup> avril 2009 et la publication de la loi du 12 mars 2012. Ils relèvent des conditions de durée des besoins temporaires du dispositif pérenne, mais uniquement à partir de mars 2012, et beaucoup ne peuvent de ce fait envisager d'être cédés, en particulier s'ils sont de catégorie C et B.

Ces agents ne relèvent donc pas totalement du dispositif pérenne, qui raccourcit les durées d'une façon telle que la cédés ne peut être envisagée que pour les contrats relevant du 4-2 (besoins permanents de catégorie A).

Ils ne relèvent pas non plus du dispositif Sauvadet, alors qu'ils sont pour beaucoup sous contrat depuis 4 ans et plus.

Ce sont en particulier ces agents qui subissent les dispositions appliquées par de nombreux employeurs publics : se séparer des agents en CDD la cinquième année d'emploi. Cette réalité est parfaitement contradictoire avec l'engagement de dé-précarisation du protocole. Un dispositif transitoire à leur égard est aujourd'hui nécessaire.

De plus, la mise en œuvre du dispositif pérenne suppose une politique de recrutement de titulaires par les employeurs publics. A défaut, c'est le recrutement de CDD sur une longue durée, mais sans cédésation (3 ans + 2 ans,...), qui sera utilisé par les employeurs publics, ce qui est là aussi contradictoire avec une politique de dé-précarisation.

Cette difficulté peut être encore aggravée en cas de forte proportion d'emploi contractuel sur des emplois permanents. La PJJ, avec 15% de CDD de catégorie C et surtout B sur des vacances d'emploi, en est un bon exemple. La limite des 2 ans pour les vacances d'emploi, que la CGT a voulu, contraindra cette administration à se séparer d'environ 500 agents en CDD en 2014, pour 220 recrutements de titulaires en 2014, et 200 départs en retraite en 2014 et 2015.

L'alternative est donc entre fermer des structures administratives et recruter de nouveaux contractuels sur les mêmes postes, ce qui est illégal. Mais recruter les anciens de nouveau sur les mêmes postes est aussi illégal. Il faut donc une période transitoire.

La vraie solution pour la DGAFP est de se pencher sur les volumes de recrutement de titulaires, en les orientant en priorité sur les agents qui effectuent le travail actuellement.

#### **Propositions :**

- **Permettre le maintien dans l'emploi des agents de toutes catégories recrutés entre le 1<sup>er</sup> avril 2009 et le 11 mars 2012, jusqu'à la date d'une éventuelle cédésation.**
- **Initier là où c'est nécessaire une politique de recrutement de titulaires orientée prioritairement vers les personnels occupant les emplois et recrutés entre le 1<sup>er</sup> avril 2009 et le 11 mars 2012 (concours spéciaux, sur titres,...).**

#### **4) Un bilan en demi-teinte, une dynamique à relancer**

La garantie du respect du un pour un est présente dans le protocole et non dans la loi.

*"Dès la signature du présent protocole, les employeurs publics dresseront un état des lieux des personnels éligibles au dispositif de titularisation ... Ils fixeront également le nombre d'emplois offerts à ces modes de sélection sur la durée du dispositif (4 ans), afin que cette prévision tienne compte du nombre d'agents susceptibles de se présenter au dispositif."*

Tant dans l'Etat (établissements publics de recherche, certaines universités,...) que dans certaines collectivités territoriales (plans de titularisation avec zéro titularisation !), de nombreux employeurs publics ont fait la preuve de leur capacité à n'appliquer ni l'esprit ni la lettre du protocole.

Il doit être écrit que le nombre de postes ouverts à la titularisation doit correspondre au nombre de candidats éligibles.

Le bilan qui sera fait au printemps 2014 risque d'être très en deça du potentiel de la loi Sauvadet, qui est supérieur à 100.000 titularisations au total.

"Présentation DGAFP du 12 novembre 2013 :

*Etat ; Statistiques issus des décrets « Titularisation » des ministères : Entre 38 000 et 39 000 contractuels éligibles*

*Postes ouverts au 31 août 2013 : 6832 postes ouverts dans 4 ministères (Affaires étrangères, Agriculture, Education nationale, Enseignement supérieur et recherche)*

*Statistiques FPT : Entre 42 000 et 43 000 contractuels éligibles ; Environ 32 000 titularisations (75% des agents éligibles) envisagées sur la période 2013-2016*

*Environ 18 000 titularisations prévues pour la seule année 2013*

*Statistiques FPH : Environ 44 000 titularisations envisagées sur la période 2013-2016*

*Environ 29 000 titularisations prévues pour les seules années 2012-2013"*

Ce bilan risque d'être très inférieur à 100.000, non seulement du fait de l'Etat, mais aussi de la territoriale et de l'hospitalière.

Il est nécessaire que la ministre manifeste sa volonté politique que la loi Sauvadet soit pleinement appliquée.

Il est nécessaire pour les organisations syndicales d'avoir l'assurance de l'application de la loi par l'ensemble des employeurs publics. A défaut, c'est la signification de la signature d'un protocole avec la DGAFP qui est posée.

D'autre part des questions ont été mises de côté, alors qu'elles sont une condition de la mise en oeuvre du dispositif pérenne de recours aux non titulaires : les registres d'entrées et de sorties, les indemnités de fin de contrat en CDD.

**Proposition :**

**- Inscrire l'obligation du "un pour un", un poste de titulaire pour un éligible à la titularisation, dans la loi.**

**- Envisager une prolongation de la période de 4 ans de titularisation (12 mars 2016) jusqu'en 2017 ou 2018.**

**- ré-ouvrir les questions des registres d'entrée et de sortie et des indemnités de fin de contrat en CDD.**

## **5) Les questions ouvertes par la dynamique du protocole**

Concernant les contractuels dérogatoires à l'emploi de titulaire, la signature du protocole a, à l'évidence, lancé une dynamique, qu'il s'agit d'accompagner en fixant un cap politique clair, celui de la titularisation de l'ensemble des agents ne justifiant pas réellement d'une dérogation par la spécificité de leur fonction. Les établissements dérogatoires tant par voie législative que par décret liste sont concernés.

Les employeurs publics n'ont rien à gagner à l'existence de quasi-statuts de fonctionnaires.

L'intégration des personnels d'établissements importants aura une portée symbolique évidente, comme celle des personnels des CROUS.

La dynamique d'une telle orientation doit s'étendre aux agents en quasi statut aux sein des ministères, mais aussi aux agents reclassés en CDI de droit public suite à restructuration (GIAT, Imprimerie Nationale, CNDP,...).

Les agents de droit public de Pôle Emploi, sur quasi-statut ANPE, relèvent de même d'une logique de titularisation. La prise en compte de l'impossibilité de gérer un quasi statut en

extinction sur le long terme, et de leur choix de se maintenir dans l'emploi public au sein du ministère du Travail, fait de leur titularisation la solution la plus rationnelle.

Pour permettre la titularisation d'agents relevant de quasi-statuts et gérés par des grilles et des quasi-CAP, il est nécessaire de leur permettre des conditions d'intégration meilleures que celles établies par la Loi Sauvadet, qui sont celles des contractuels réussissant un concours interne classique. La loi et un décret spécifique ont permis aux agents des Offices agricoles d'être intégré directement par passage en CAP, grâce à un tableau de correspondance grade à grade.

**Propositions :**

- **Affirmation claire par le ministère de la Fonction publique que l'intégration des agents sur statut dérogatoire est la règle et le maintien du statut dérogatoire l'exception, uniquement justifiée par les fonctions exercées.**
- **Ouvrir le champ de la titularisation à l'ensemble des établissements dérogatoires, sur décret liste ou par voie législative : mesures réglementaires et législatives.**
- **Ouvrir le champ de la titularisation à l'ensemble des quasi-statuts : établissements publics, ministères, quasi-statuts issus de restructuration, situation aujourd'hui atypique comme les agents sur quasi-statut ANPE de Pôle emploi : mesures réglementaires et législatives.**
- **Revoir au cas par cas les conditions d'intégration de la loi Sauvadet pour les agents relevant de quasi-statut : mesures réglementaires et législatives.**

**6) Un point d'arrivée réaliste : les emplois statutaires sur les postes permanents**

Le gouvernement ne peut pas se contenter de poursuivre la politique initiée par le gouvernement précédent.

Il doit mettre en cohérence ses affirmations de volonté de renforcer et moderniser le statut des fonctionnaires et ses actes, en intégrant la mise en oeuvre de l'accord de déprécarisation dans une telle volonté.

Ce qui suppose de se donner comme objectif que l'ensemble des postes sur besoin permanent puissent être réellement occupés par des agents titulaires.

---

## **7) Propositions :**

### **1) Le passif du non respect des engagements pris pendant la négociation**

- ouvrir le droit à titularisation à tous les agents quelque soit la nature du contrat, dans les mêmes conditions d'ancienneté, sur les trois versants. Une modification législative est nécessaire.
- ouvrir les concours de titularisation aux corps enseignants du supérieur et aux corps de recherche, accessibles en particulier avec le doctorat.

### **2) Les questions que la mise en application du protocole a mises en lumière**

- Une modification législative pour abaisser le seuil de 70 à 50% pour l'Etat est nécessaire.
- La mutualisation pour des raisons fonctionnelles (même ministère, même secrétariat général, même centre de gestion) de la notion d'employeur public relève d'une décision de l'administration.
- Une garantie de maintien dans l'emploi des agents éligibles non encore cédés, par l'expression d'une volonté politique de la ministre aux employeurs publics.
- Une garantie de non remplacement d'un contractuel recruté avant le 12 mars 2012 par un contractuel titularisé du fait du Sauvadet.

### **3) La nécessité d'un dispositif transitoire entre le Sauvadet et le régime pérenne**

- Permettre le maintien dans l'emploi des agents de toutes catégories recrutés entre le 1er avril 2009 et le 11 mars 2012, jusqu'à la date d'une éventuelle cédésation.
- Initier là où c'est nécessaire une politique de recrutement de titulaires orientée prioritairement vers les personnels occupant les emplois et recrutés entre le 1er avril 2009 et le 11 mars 2012 (concours spéciaux, sur titres,...).

### **4) Un bilan en demi-teinte, une dynamique à relancer**

- Inscrire l'obligation du "un pour un", un poste de titulaire pour un éligible à la titularisation, dans la loi.
- Envisager une prolongation de la période de 4 ans de titularisation (12 mars 2016) jusqu'en 2017 ou 2018.
- ré-ouvrir les questions des registres d'entrée et de sortie et des indemnités de fin de contrat en CDD.

### **5) Les questions ouvertes par la dynamique du protocole**

- Affirmation claire par le ministère de la Fonction publique que l'intégration des agents sur statut dérogatoire est la règle et le maintien du statut dérogatoire l'exception, uniquement justifiée par les fonctions exercées.
- Ouvrir le champ de la titularisation à l'ensemble des établissements dérogatoires, sur décret liste ou par voie législative : mesures réglementaires et législatives.
- Ouvrir le champ de la titularisation à l'ensemble des quasi-statuts : établissements publics, ministères, quasi-statuts issus de restructuration, situation aujourd'hui atypique comme les agents sur quasi-statut ANPE de Pôle emploi : mesures réglementaires et législatives.
- Revoir au cas par cas les conditions d'intégration de la loi Sauvadet pour les agents relevant de quasi-statuts : mesures réglementaires et législatives.