

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LES AGENTS CONTRACTUELS DANS LA FONCTION PUBLIQUE

Exercices 2010-2019

Rapport public thématique

Synthèse

Septembre 2020

 **AVERTISSEMENT**

Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.

Seul le rapport engage la Cour des comptes.

Les réponses des administrations, des organismes et des collectivités concernés figurent à la suite du rapport.

Sommaire

Introduction	5
1 L'augmentation tendancielle du nombre des agents contractuels traduit des difficultés d'adaptation du service public	7
2 La convergence des pratiques fait courir le risque d'une rigidification de la gestion des personnels contractuels	11
3 Au-delà des réformes en cours, organiser la coexistence entre agents titulaires et contractuels	15
Recommandations	19

Introduction

L'emploi d'agents contractuels en nombre significatif est une caractéristique désormais majeure de l'emploi public en France. Pourtant, leur place dans les services de l'État, les collectivités territoriales et le secteur hospitalier public est encore fort mal cernée.

On compte plus d'un million d'agents contractuels civils (personnes physiques) dans la fonction publique, soit 18,4 % du total, ou encore 20,9 % du total hors personnels sous statuts particuliers¹.

Pour l'essentiel, ces personnels sont régis par le droit public. Quoiqu'une grande partie de leurs droits et obligations soient de définition contractuelle, de nombreuses règles en vigueur pour les fonctionnaires titulaires leur sont également applicables et les litiges qui les opposent à leur employeur sont tranchés par les juridictions administratives. Ils n'appartiennent cependant pas à des corps ou des cadres d'emploi. Les contrats sont souvent à durée déterminée, même si, exprimés en équivalents temps plein (ETP), ceux à durée indéterminée sont majoritaires. Dans quelques cas, certains personnels contractuels des services publics administratifs sont régis par le droit privé.

Au moment où est engagée une réforme visant notamment à faciliter le recrutement et la gestion des agents contractuels dans la fonction publique², la Cour, à partir des observations de contrôles récents, mais aussi en diligentant de nouvelles investigations, a examiné la situation des agents contractuels publics dans les principaux ministères et des établissements publics de l'État, dans des collectivités territoriales et dans des hôpitaux publics.

Les agents contractuels militaires, ceux relevant de statuts particuliers, ceux employés par des organismes publics soumis au droit commercial ou dont le statut de recrutement de droit commun des agents relève du droit privé n'ont pas été inclus dans cette étude, sauf à des fins de comparaison.

¹ Les personnels sous statut particulier désignent principalement les enseignants des établissements privés sous contrat et les ouvriers d'État dans la fonction publique de l'État, les assistants maternels et familiaux dans la fonction publique territoriale, les médecins dans la fonction publique hospitalière et les apprentis dans les trois versants de la fonction publique.

² Loi n° 2019-774 du 24 juillet 2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé et loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

Introduction

Le présent rapport rend compte des résultats de cette enquête. Il cherche d'abord à comprendre les raisons de la croissance du nombre des agents contractuels et à identifier les emplois qu'ils occupent. Il examine ensuite les pratiques de recrutement et de gestion des agents contractuels par les divers employeurs publics. Il considère enfin, dans un dernier chapitre, la portée des réformes en cours. À la suite de ces constats, la Cour formule cinq recommandations qui s'inscrivent dans le cadre législatif existant, notamment le statut général de la fonction publique.

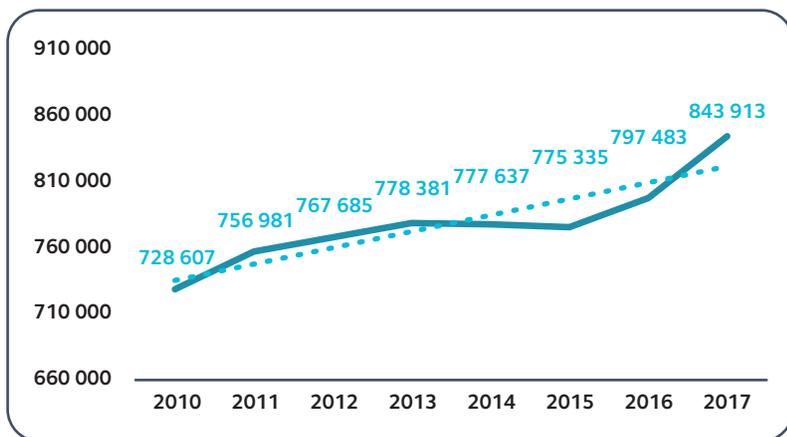


L'augmentation tendancielle du nombre des agents contractuels traduit des difficultés d'adaptation du service public

L'augmentation du nombre des agents contractuels pour les trois versants³ de la fonction publique est une tendance marquante de la période récente. Au cours des années 2010 à 2017, le nombre des agents contractuels, exprimé en ETP, a cru plus vite (15,8 %) que celui de l'ensemble des agents publics (5,9 %).

Leur masse salariale brute fait l'objet d'une estimation financière comprise entre 25,8 milliards d'euros (Md€) en 2017 (sur la base de données de la DGAFP) et environ 40 Md€ (sur la base des données de la comptabilité publique, qui retient un périmètre plus large⁴).

Les agents contractuels dans la fonction publique entre 2010 et 2017 (en ETP)



Source : Cour des comptes d'après données de la DGAFP – En pointillés, la courbe de tendance

³ Le terme de « versant » est couramment utilisé, notamment par le ministère chargé de la fonction publique, pour désigner chacune des « fonctions publiques », qui ont vu leur statut général unifié par la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et devoirs des fonctionnaires (dite « loi Le Pors »). Le statut général comporte des dispositions particulières aux fonctionnaires de l'État, aux fonctionnaires territoriaux et aux fonctionnaires hospitaliers.

⁴ Ce périmètre prend notamment en compte des personnels sous statut particulier, comme les médecins hospitaliers.

L'augmentation tendancielle du nombre des agents contractuels traduit des difficultés d'adaptation du service public

En dépit de ces évolutions, le poids des agents contractuels dans la fonction publique française (19 %⁵) reste très en deçà de celui constaté dans la plupart des grands pays européens, comme l'Allemagne (60 %), le Royaume-Uni (92 %), l'Italie (85 %) ou l'Espagne (47 %).

Dans la fonction publique de l'État (FPE), les agents contractuels sont avant tout des personnels travaillant dans des missions d'enseignement et de recherche. Sur un total de 416 000 agents (en effectifs physiques), 61,4 % relèvent du périmètre ministériel de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et de ses établissements publics. Dans la fonction publique territoriale (FPT), ce sont le plus souvent des agents du bloc communal évoluant dans la filière technique : quatre des dix filières d'emplois (technique, administrative, animation et sociale) représentent 80,3 % des 376 000 agents contractuels. Enfin, dans la fonction publique hospitalière (FPH), les agents contractuels (225 000 personnes physiques) appartiennent à 77,8 % aux filières soignante et technique-ouvrière. Ils sont particulièrement nombreux dans les Ehpad (où ils représentent 31,2 % des effectifs) et dans les autres types d'établissements médico-sociaux⁶ (où ils représentent 39,5 % des effectifs). Par ailleurs, la Cour a relevé que les

agents contractuels occupant des emplois de direction, relativement peu nombreux (environ 11 %), sont surtout présents dans la FPT.

Analysant les motifs de recrutement des agents contractuels, la Cour a constaté que, dans une partie des cas, leur embauche s'explique par des besoins qui ne peuvent pas être satisfaits par des agents titulaires.

Ainsi, même s'il apparaît souhaitable de circonscrire les besoins de remplacement de courte durée des agents titulaires en diminuant leur taux d'absentéisme et en optimisant les conditions de leur gestion, le recours à des personnels contractuels permet de compenser les absences pour congé et de faire face aux pointes saisonnières d'activité dans certaines administrations.

Le recrutement des agents contractuels, y compris pour de longues durées, s'avère en outre inévitable dans les cas pour lesquels il n'existe pas de corps de fonctionnaires ou de cadres d'emploi (en particulier pour pourvoir certains postes techniques dans la FPE, par exemple des emplois⁷ de médecin, de psychologue ou de traducteur-interprète linguiste), ou pour les nouveaux métiers liés au numérique.

⁵ Ce taux est celui des agents contractuels civils et militaires, afin d'assurer la cohérence des périmètres de comparaison avec les autres pays européens.

⁶ Qui accueillent des publics tels que les personnes en situation de handicap ou d'exclusion sociale, par exemple.

L'augmentation tendancielle du nombre des agents contractuels traduit des difficultés d'adaptation du service public

Cependant, dans de nombreux cas, la Cour a constaté que l'emploi d'agents contractuels découle des difficultés rencontrées dans la gestion des agents titulaires de la fonction publique.

Il en va ainsi des recrutements d'agents contractuels causés par la rigidité des procédures d'affectation et de mobilité des fonctionnaires, qui laissent de nombreux postes d'agents titulaires vacants comme, par exemple, dans l'éducation nationale. Par ailleurs, dans des métiers pour lesquels existent des corps ou des cadres d'emplois, l'embauche de

personnels contractuels permet de s'affranchir de conditions d'exercice et de rémunération inadaptées à la réalité du marché de l'emploi sur des segments particuliers. Enfin, le processus de recrutement des agents titulaires, souvent long et complexe, explique le recours à des agents contractuels pour satisfaire des besoins sans attendre.

Pour fluidifier davantage l'entrée dans les services publics, la Cour recommande de favoriser le recrutement sur titre pour l'ensemble des agents publics.

⁷ On parle de corps de fonctionnaires dans la FPE et de cadres d'emplois dans la FPT et la FPH.



La convergence des pratiques fait courir le risque d'une rigidification de la gestion des personnels contractuels

Alors que le recrutement d'agents contractuels est généralement justifié par des nécessités d'ajustement et de flexibilité des emplois publics, dans la pratique, leur gestion se rapproche de celle des titulaires et tend à une rigidification progressive.

C'est tout d'abord le cas pour les recrutements d'agents contractuels, qui, effectués normalement sans concours, sont en pratique de plus en plus codifiés. Les employeurs publics mettent en effet fréquemment en place des procédures, destinées à assurer l'égalité de traitement et l'absence de discrimination pour l'accès aux emplois publics. Ces précautions justifiées conduisent cependant à allonger la durée et à rigidifier les conditions de recrutement des agents contractuels. Des solutions souples et innovantes par

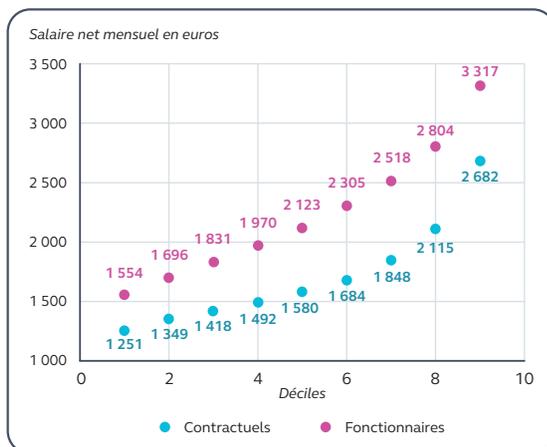
rapport aux méthodes de recrutement des agents titulaires sont rarement mises en œuvre, même s'il en existe, par exemple dans certaines universités. S'agissant des collectivités territoriales, le contrôle de légalité des préfets et les observations des chambres régionales des comptes montrent toute la difficulté de mettre en place des procédures de recrutement satisfaisantes.

Les salaires versés aux agents contractuels sont globalement inférieurs à ceux des agents titulaires. Il s'agit pour partie d'un effet de structure, lié à l'âge des agents et aux types d'emplois occupés. Cependant, même à emplois et âges comparables, on relève que des agents contractuels, en particulier peu qualifiés, sont souvent rémunérés dans des conditions nettement moins favorables que les personnels titulaires⁸.

⁸ Les écarts reposent pour partie sur des différences objectives entre agents contractuels et fonctionnaires et pour partie sur la politique salariale des employeurs publics, la pondération entre ces deux éléments n'étant pas connue de l'administration et de la Cour.

La convergence des pratiques fait courir le risque d'une rigidification de la gestion des personnels contractuels

Distribution des salaires nets mensuels en équivalent temps plein des agents titulaires et agents contractuels en 2017 (en €)



Source : Cour des comptes d'après données de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP). La définition des agents contractuels est celle retenue dans les publications statistiques de la DGAFP et exclut donc les contrats aidés

Pour les métiers en tension, correspondant souvent à des emplois très qualifiés, c'est la situation inverse qui prévaut : les rémunérations des agents contractuels se révèlent souvent supérieures à celles des agents titulaires occupant un emploi comparable, du fait de la compétition entre employeurs publics et privés ou même entre employeurs publics. La Cour recommande à cet égard, pour éviter des distorsions dans les conditions d'embauche et des situations salariales exorbitantes, que soient mis en place, et régulièrement actualisés, des référentiels de rémunération par métier et par région.

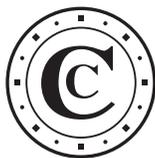
À la différence des agents titulaires, les agents contractuels ne bénéficient juridiquement d'aucun système de carrière ou de promotion. On

observe toutefois l'apparition de mécanismes qui conduisent dans les faits à une véritable organisation de la carrière de très nombreux agents contractuels. Certains employeurs publics s'en tiennent strictement à la règle et n'accordent pas de revalorisations salariales ni de promotions, d'autres au contraire instaurent au profit de leurs agents, en particulier ceux qui sont bénéficiaires de contrats à durée déterminée (CDD), un « quasi-statut » s'inspirant largement des dispositions applicables aux fonctionnaires. Il arrive aussi que des employeurs publics mettent en œuvre une gestion de leurs agents contractuels se rapprochant de celle des salariés du secteur privé. Dans ce domaine, toutefois, l'hétérogénéité des situations est grande.

La convergence des pratiques fait courir le risque d'une rigidification de la gestion des personnels contractuels

La titularisation, qui n'est ni toujours possible ni nécessairement souhaitée, est une suite fréquemment proposée aux agents en fin de contrat ou qui peuvent justifier d'une longue durée d'activité, soit à titre individuel soit à l'occasion d'une vague de titularisation collective. Complétant les voies habituelles de recrutement des personnels titulaires (concours externes ou internes, mise en stage), quatre plans de titularisation ont ainsi été organisés depuis 1983. Le dernier en date, prévu par la loi « Sauvadet » du 12 mars 2012, n'a rencontré qu'un succès mitigé puisque, sur

125 500 agents éligibles, seuls 53 940 (43 %) étaient titularisés fin 2017. Il apparaît que la titularisation se trouve de plus en plus concurrencée par la transformation de contrats à durée déterminée (CDD) en CDI. Ce type de contrat, pour certains emplois, se révèle en effet plus attractif que la titularisation car il n'implique pas certaines sujétions, comme par exemple l'obligation de mobilité. Symétriquement, la multiplication des CDI expose l'employeur public au risque de placer sa gestion des ressources humaines sous de plus fortes contraintes.



Au-delà des réformes en cours, organiser la cœxistence entre agents titulaires et contractuels

Le Gouvernement a engagé récemment une réforme visant, en particulier, à élargir les possibilités d'emploi d'agents contractuels dans la fonction publique.

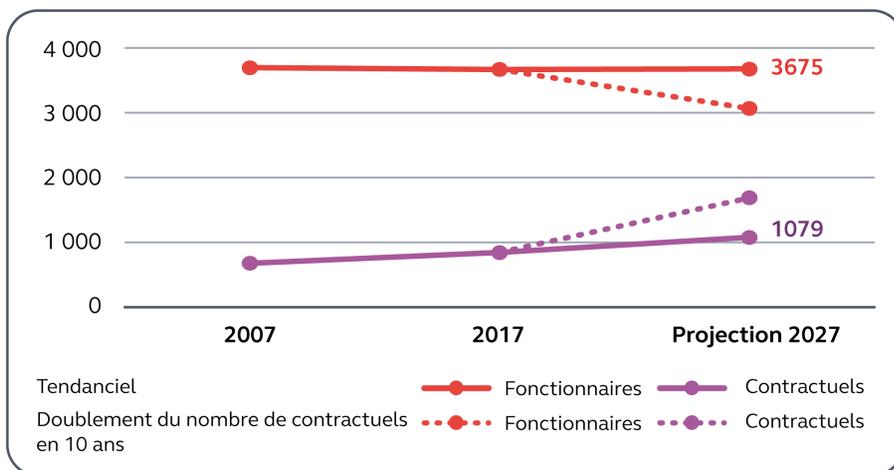
La loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 prévoit, en effet, la possibilité de pourvoir davantage de postes de direction par des agents contractuels, la création du contrat de projet d'une durée modulable, le droit de recruter des agents contractuels sur la majorité des emplois permanents de l'État et de ses établissements publics, l'élargissement des possibilités de recours aux agents contractuels dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière, la « portabilité » des CDI entre les trois versants de la fonction publique, la possibilité de ruptures conventionnelles pour les CDI. La loi du 24 juillet 2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé prévoit, quant à elle, de simplifier et d'adapter les conditions et les motifs de recrutement par contrat pour les personnels médicaux ne relevant pas du statut général de la fonction publique.

L'impact de ces réformes dépend de nombreuses mesures d'application dont certaines ne sont pas encore prises à la date de finalisation de l'enquête de la Cour. En contrepoint des mesures tendant à faciliter le recours aux agents contractuels, l'application du principe d'égalité d'accès aux emplois publics rappelé par la loi, y compris pour les agents contractuels, suppose des modalités d'accès plus contraignantes que par le passé.

Selon les projections faites par la Cour sur la base de deux jeux d'hypothèses simples (poursuite des tendances observées depuis dix ans, ou bien accélération de la substitution d'agents contractuels à des titulaires correspondant à un doublement du nombre de contractuels en dix ans), il est vraisemblable que les fonctionnaires titulaires resteront pour longtemps encore majoritaires dans les trois versants de la fonction publique. Cette estimation est confortée par le fait que la majorité des employeurs publics, en particulier dans la FPT, ne semblent pas décidés aujourd'hui à généraliser le recours à des agents contractuels.

Au-delà des réformes en cours, organiser la coexistence entre agents titulaires et contractuels

Projection des fonctionnaires et agents contractuels dans l'ensemble de la fonction publique (en milliers d'ETP au 31 décembre)



Source : chiffres DGAFP et projection Cour des comptes

Scénario tendanciel : extrapolation de la tendance des dix dernières années.

Dans la perspective d'une augmentation du nombre des agents contractuels occupant des emplois permanents et appelés à coexister, dans les mêmes services, avec des fonctionnaires titulaires restant majoritaires en nombre, il convient d'être attentif à certaines difficultés à traiter.

S'agissant des carrières et des rémunérations, il faut, tout d'abord, s'interroger sur les moyens de préserver la flexibilité propre au régime des personnels contractuels. À défaut, le rapprochement entre ce régime et les dispositions statutaires dont bénéficient les agents titulaires aura tendance à s'accélérer et à priver la réforme de son intérêt. Sur ce point, la Cour recommande donc, pour les métiers qui s'y prêtent, la négociation collective de cadres de gestion propres aux agents contractuels, à l'image des conventions collectives du secteur privé.

Les régimes de retraite des agents titulaires et contractuels sont différents, ce qui se traduit par des niveaux de cotisations employeur qui rendent, dans de nombreux cas, moins coûteux le recrutement d'agents contractuels.

De même, les modalités de prise en charge du risque chômage des employeurs publics ne sont pas toujours adaptées à une situation dans laquelle le nombre d'agents contractuels occupant des emplois permanents est important. Il convient, en fonction de cette hypothèse, de revoir les mécanismes et les montants des garanties pour perte d'emploi. La Cour propose d'étudier pour les agents contractuels la possibilité d'une affiliation obligatoire des employeurs publics au régime national d'assurance chômage.

Au-delà des réformes en cours, organiser la cœxistence entre agents titulaires et contractuels

Si l'on se réfère aux données disponibles sur l'absentéisme, le niveau d'engagement des agents contractuels, en particulier à durée déterminée, apparaît supérieur à celui des agents titulaires. Certes, il convient de faire la part des effets de structure, la population des agents contractuels étant plus jeune et donc en meilleure santé que celle des fonctionnaires. Toutefois cet écart important suggère que des efforts substantiels méritent d'être accomplis pour renforcer tous les modes d'incitation au travail et améliorer le suivi en gestion des agents titulaires. L'objectif serait de faire converger les niveaux d'absentéisme dans les diverses

fonctions publiques sur ceux qui structurellement sont les plus bas.

Enfin, la Cour relève que le statut général de la fonction publique pourrait mieux associer les agents contractuels à l'organisation et au fonctionnement des services publics, dans un contexte où leur nombre croît. Ainsi, les commissions consultatives paritaires, qui sont le pendant, pour ces agents, des commissions administratives paritaires pour les agents titulaires, jouent un rôle incertain. Le rapport propose de réfléchir à la fusion possible de ces instances avec les commissions administratives paritaires.

Recommandations

1. Adapter les conditions de recrutement des agents publics, en élargissant à la plupart des filières la possibilité de recruter sur titre les détenteurs d'un diplôme d'État, d'une certification professionnelle homologuée ou d'une reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle (*Secrétaires généraux et responsables RH*).

2. À l'image de ce qui a été fait pour les métiers du numérique, mettre en place des référentiels de rémunération pour les agents contractuels, en commençant par les métiers en tension de la fonction publique d'État et de la fonction publique hospitalière, et les actualiser régulièrement, en associant leur respect à un allègement des contrôles a priori sur les rémunérations (*DGAFP*).

3. Dans le cadre des possibilités offertes par l'art. 14 de la loi du 6 août 2019, pour les métiers qui s'y prêtent, proposer à la négociation collective des cadres de gestion s'apparentant par leur contenu à des conventions collectives pour la carrière et la rémunération des agents contractuels (*DGAFP*).

4. Envisager, après étude d'impact approfondie, l'affiliation obligatoire des employeurs publics au régime d'assurance chômage pour leurs agents contractuels (*DGCL, DGOS, DGAFP, DGEFP, direction du budget, Unédic*).

5. Améliorer les conditions du dialogue social concernant les agents contractuels en envisageant la fusion des commissions consultatives paritaires et des commissions administratives paritaires (*DGAFP*).