

La résorption de la précarité des personnels ATOSS et ITRF

*rapport à monsieur le ministre
de la jeunesse, de l'éducation
nationale et de la recherche*

*à monsieur le ministre délégué
à l'enseignement scolaire*

*à madame la ministre déléguée
à la recherche et aux nouvelles
technologies*

N° 03-026

Avril 2003

*Inspection générale de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

**La résorption de la précarité
des personnels ATOSS et ITRF**

AVRIL 2003

Jean-Louis CLAVERIE

*Inspecteur général de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

Charles MARTIN

*Inspecteur général de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

Luc-Ange MARTI

*Chargé de mission à l'inspection générale
de l'administration de l'éducation nationale
et de la recherche*

Jean-Paul PITTOORS

*Inspecteur général de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

Michel ROIGNOT

*Inspecteur général de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

SOMMAIRE

Introduction	1
1. Les dispositifs juridique et budgétaire	5
1.1. Des similitudes logiques.....	5
1.1.1. <i>Un même objectif : combattre la précarité dans la fonction publique.....</i>	<i>5</i>
1.1.2. <i>Une prise en compte marginale des emplois aidés et des emplois jeunes</i>	<i>6</i>
1.1.3. <i>Une préoccupation constante : la non reconstitution du vivier.....</i>	<i>7</i>
1.2. Des modalités qui diffèrent sensiblement	8
1.2.1. <i>Un élargissement du champ couvert.....</i>	<i>8</i>
1.2.2. <i>Des modalités d'intégration à la fois spécifiques et diversifiées</i>	<i>9</i>
1.2.3. <i>Des mesures innovantes pour une modernisation du recrutement</i>	<i>10</i>
1.3. Un foisonnement des textes réglementaires issus de la loi de janvier 2001	11
1.3.1. <i>Neuf décrets et vingt-six arrêtés</i>	<i>11</i>
1.3.2. <i>...organisent, avec une grande minutie, la mise en œuvre de la loi.....</i>	<i>12</i>
1.4. Un accompagnement budgétaire adapté	13
2. La mise en œuvre du dispositif Sapin	15
2.1. La connaissance de la population concernée.....	15
2.1.1. <i>Une mesure partielle de l'auxiliariat par l'administration centrale</i>	<i>15</i>
2.1.2. <i>Une qualité d'information inégale au plan local</i>	<i>16</i>
2.1.3. <i>Un recensement nécessaire, mais virtuel, pour l'application de la loi</i>	<i>17</i>
2.1.4. <i>Une forte « évaporation » des bénéficiaires potentiels.....</i>	<i>19</i>
2.2. La mise en œuvre de l'opération	21
2.2.1. <i>Une coordination malaisée</i>	<i>21</i>
2.2.2. <i>Un équilibre délicat des différents concours.....</i>	<i>22</i>
2.2.3. <i>Une difficile mise en place des postes gagés.....</i>	<i>24</i>
2.2.4. <i>Une large publicité locale donnée aux bénéficiaires</i>	<i>26</i>
2.2.5. <i>Des actions diversifiées de formation des agents.....</i>	<i>27</i>
2.3. L'organisation des recrutements.....	28
2.3.1. <i>Un calendrier des opérations complexe.....</i>	<i>28</i>
2.3.2. <i>Des opérations de recrutement maîtrisées.....</i>	<i>31</i>

3. Bilan et préconisations	35
3.1. Le dispositif Perben a connu un résultat mitigé	36
3.1.1. <i>Des titularisations massives.....</i>	36
3.1.2. <i>Une diminution de la population des non titulaires limitée.....</i>	37
3.2. La première phase d'application du plan Sapin a déjà largement couvert la population concernée.....	39
3.3. Une reconstitution du vivier rapide et inquiétante.....	40
3.3.1. <i>Le constat établi.....</i>	40
3.3.2. <i>Les causes de cette évolution.....</i>	42
3.4. Évaluation des dispositifs.....	45
3.4.1. <i>Leur principe appelle un questionnement.....</i>	46
3.4.2. <i>Un résultat insatisfaisant.....</i>	47
3.5. Des préconisations qui s'inscrivent dans un calendrier.....	48
3.5.1. <i>Un traitement à court terme.....</i>	48
3.5.2. <i>Des solutions à moyen terme.....</i>	50
Conclusion.....	55
Annexes	57

« Historiquement, la France a toujours connu la coexistence, dans les services de l'État, de fonctionnaires titulaires dotés d'un « état » opposable à l'autorité hiérarchique et d'agents aux appellations les plus diverses (auxiliaires, temporaires, surnuméraires ou, plus tardivement, contractuels), ne bénéficiant pas d'un tel état. On les qualifie globalement aujourd'hui d'agents non titulaires (ANT), soit une définition en creux qui leur ôte presque leur identité. »

Conseil d'État, rapport public 2003, page 339

Introduction

La lettre de mission de l'IGAENR pour l'année scolaire et universitaire 2002-2003, en date du 25 septembre 2002, retient, parmi les missions thématiques arrêtées pour le premier semestre, la résorption de la précarité dans le cadre des dispositifs Perben¹ et Sapin. Des précisions intervenues ultérieurement ont limité l'étude aux seuls personnels non enseignants.

Après une étude préalable méthodologique sur l'académie de Clermont-Ferrand, un échantillon de sept rectorats et de neuf universités, situées en général dans les académies retenues, a été constitué. Un établissement public à caractère scientifique et technologique (EPST) a été adjoint à cet échantillon. On trouvera, en annexe 1, la liste des organismes et services dont les responsables ont été rencontrés.

Trois questionnements y ont guidé l'investigation :

- Quelle connaissance les services ont-ils de cette population d'agents non titulaires et comment en assurent-ils la gestion ?
- Comment les dispositions législatives ont-elles été appliquées ?
- L'objectif de non-reconstitution du vivier est-il pertinent et, dans l'affirmative à quelles conditions ?

À l'occasion de ces visites, des données chiffrées, sur le nombre des personnels encore concernés par les futures intégrations et le niveau des nouveaux recrutements d'ANT réalisés après le délai fixé par la loi du 3 janvier 2001, ont systématiquement été recueillies.

¹ La mission d'inspection fait remarquer, dès à présent, que les éléments d'analyse de la mise en œuvre de la loi du 16 décembre 1996 font largement défaut : seul est disponible un bilan chiffré établi au plan national.

Des entretiens et un recueil d'informations statistiques auprès des bureaux des directions du ministère principalement chargées de l'opération – essentiellement direction des personnels administratifs, techniques et d'encadrement (DPATE) et direction de la programmation et du développement (DPD), mais aussi, de façon plus ponctuelle, direction de l'enseignement supérieur (DES), direction de l'administration (DA) et direction des affaires financières (DAF) – ont complété les éléments d'analyse émanant des visites sur le terrain.

Mais, au préalable, la mission d'inspection s'est interrogée sur la portée de la notion de "précarité" à l'Éducation nationale.

Les agents non titulaires sont certes, par définition, dans une situation précaire puisqu'ils ne bénéficient pas de contrat de travail à durée indéterminée. Ils peuvent ainsi réglementairement perdre leur emploi en fin de contrat, des allocations spécifiques venant temporairement compenser leur perte de revenus. En réalité, le constat est plus diversifié.

La précarité des vacataires est réelle ; ils sont le plus souvent recrutés pour assurer des tâches ponctuelles et le nombre des vacations est limité par la réglementation. Si rien n'interdit de les recruter, ensuite, en qualité de contractuels, il faut considérer aussi que les intéressés, souvent sur une autre trajectoire professionnelle, ne souhaitent pas pérenniser cette situation.

Les agents chargés des suppléances des personnels en congé ont un contrat limité à la durée prévue de l'absence du titulaire. Leur situation est donc particulièrement instable. La réalité montre que les plus persévérants finissent, en général, par obtenir, après quelques suppléances, une nomination sur un emploi vacant.

Les contractuels recrutés sur des emplois vacants sont assurés d'un travail, au minimum sur la durée de l'année scolaire, voire d'une année complète, la règle des dix mois étant rarement respectée. Leur renouvellement, pour l'année suivante, ne pose pas de problème dans la plupart des cas. Il peut, bien évidemment, être proposé sur un autre type d'emploi ou une affectation géographiquement différente ; mais, dans la pratique, les services chargés des affectations veillent à faire en sorte que la situation personnelle de ces agents soit, dans la mesure du possible, prise en compte.

Nombre d'agents non titulaires recrutés sur ressources propres des universités ont pratiquement la même garantie d'emploi que les titulaires. Certains se voient même offrir de véritables carrières calquées sur celles des autres personnels avec octroi d'un avancement régulier voire de primes ou d'avantages divers qui, d'ailleurs, ne les incitent pas à se présenter aux éventuels dispositifs d'intégration qui leur sont proposés. Leur précarité reste, en vérité, purement théorique. Le risque de licenciement est quasiment nul, sauf à diminuer de façon drastique la dotation globale de fonctionnement des universités. Il faut rappeler, à ce sujet,

que ce type d'agents représente le tiers des personnels recensés qui relèveraient du dispositif Sapin.

La précarité de nombreux personnels non titulaires reste donc toute relative. La meilleure preuve en est la succession de dispositifs périodiques de résorption de l'auxiliaiat : les lois Perben en 1996 et Sapin en 2001 sont les derniers exemples d'un long processus initié par la loi du 3 avril 1950 dite « *d'autorisation de transformation d'emplois et de réforme de l'auxiliaiat* ».

Ces deux derniers dispositifs, tout en faisant appel à des modalités différentes, présentent des similitudes logiques puisqu'ils poursuivent le même objectif. La loi du 3 janvier 2001, qui a élargi le champ des personnels éligibles, a nécessité un foisonnement de textes réglementaires et un accompagnement budgétaire adapté, notamment avec la mise en place de postes gagés. Sa mise en œuvre a rencontré quelques difficultés, en particulier pour la connaissance de la population concernée qui a connu une forte « évaporation ». On note cependant une bonne maîtrise des recrutements malgré un calendrier complexe et quelques difficultés mineures dans la coordination et le détail de certaines opérations.

Les résultats globaux de la loi Perben et de la première phase de la loi Sapin sont mitigés. On note, en particulier, une reconstitution du vivier des non titulaires rapide et inquiétante. La mission d'inspection émet des réserves sur le principe même du recours à des plans périodiques de résorption de la précarité. Elle avance quelques recommandations pour la suite des opérations demandant, notamment, une meilleure application des dispositions relatives à la modernisation contenues dans le protocole et la loi Sapin. Elle propose, aussi, de s'attaquer aux causes du phénomène avec l'instauration d'un dispositif permanent d'intégration des agents non titulaires.

1. Les dispositifs juridique et budgétaire

Les deux opérations de résorption de l'emploi précaire lancées, l'une en 1996, l'autre en 2000, ont suivi une démarche identique. Elles ont été initiées par la signature d'un protocole d'accord avec les syndicats représentatifs, qui fixait les conditions générales du dispositif envisagé. Une loi a ensuite repris, pour les rendre applicables, les principaux points qui avaient fait l'objet de l'assentiment des partenaires. La publication traditionnelle des décrets et arrêtés organisant le détail de la mise en œuvre a enfin donné le signal de départ des premières procédures d'intégration.

1.1. Des similitudes logiques

1.1.1. Un même objectif : combattre la précarité dans la fonction publique

Les deux protocoles, Perben signé le 14 mai 1996 et Sapin le 10 juillet 2000, visent à la résolution de la question lancinante de la résorption de la précarité dans les trois fonctions publiques territoriale, hospitalière et de l'État. Tous deux ont trouvé une traduction législative, l'un dans la loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996 (dite loi Perben), l'autre dans la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 (dite loi Sapin). Ces deux textes ont pour objet l'emploi dans la fonction publique mais le second affiche, dans son titre même, un projet plus complet, puisque cette loi est relative « **à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique .../...** ».

Elle consacre d'ailleurs un titre spécifique pour chacun de ces deux thèmes. Il n'est donc pas étonnant de trouver dans les deux processus quelques similitudes, même si le champ et les modalités affichent des différences sensibles.

Puisqu'ils visent l'un et l'autre des objectifs identiques, on retrouve pratiquement les mêmes centres d'intérêt. Dans les deux cas, on se préoccupe, en premier lieu, de la résorption de l'emploi précaire pour se pencher, ensuite, sur la nécessité d'éviter le renouvellement du phénomène. Le protocole de 1996 escompte qu'une analyse des causes de recours à ce type d'emploi doublée d'une amélioration de la protection sociale des agents non titulaires donnera de bons résultats. En juillet 2000, c'est la mise en place d'une meilleure gestion prévisionnelle des emplois grâce au rôle assigné à **l'Observatoire de l'emploi public** qui est

avancée pour assurer la réussite de l'opération. On se situe, dès lors, sur des positions très proches sur le fond, aussi bien sur l'objectif poursuivi que sur les solutions envisagées.

1.1.2. Une prise en compte marginale des emplois aidés et des emplois jeunes

Tout comme la loi Perben, celle de janvier 2001 n'a pas inscrit dans son périmètre un certain nombre de contractuels : la première réservait son application aux agents rémunérés sur le budget de l'État, la seconde exige la qualité d'agent non titulaire de droit public, ce qui exclut les contrats emplois solidarité, les contrats consolidés et ceux dont bénéficient les aides-éducateurs.

On peut cependant s'interroger sur cette limitation puisque CES, CEC et aides éducateurs occupent une place importante dans la gestion quotidienne aux côtés des agents titulaires. Leur nombre n'a d'ailleurs cessé de croître au cours des dernières années et ils apportent une aide décisive au fonctionnement de certains établissements du second degré et de quelques universités.

Il faut rappeler, sur ce point, que, selon les statistiques du ministère, on comptait, en décembre 2002, plus de 33 000 CES et près de 9 000 CEC. Le protocole de 1996 se limite à la mise en place de formations aux concours de recrutement tout en rappelant que les CES ne peuvent occuper des emplois correspondant à des besoins permanents. Le paragraphe 1.2.4. du protocole de 2000 ne prend pas plus en compte la situation de ces personnels : la formation est, là aussi, avancée, notamment en vue d'une admission au nouveau type de recrutement sans concours en échelle 2.

Les personnels du MJENR relevant du dispositif emploi jeune (55 770 au 31 décembre 2002), après une concertation spécifique, semblent un peu mieux lotis : les décrets 436, 437, 438 et 439 du 29 mars 2002 leur ouvrent des possibilités de recrutement dans les corps de l'enseignement, de l'administration scolaire et universitaire et des ingénieurs et techniciens de recherche et de formation (ITRF), par le biais de troisièmes concours de recrutement (dénommés aussi concours de type 3^{ème} voie) réservés à des candidats possédant une expérience professionnelle ou associative. Ont été organisés à ce titre, en 2002, 1 600 recrutements dans les fonctions d'enseignement et 30 pour les attachés d'administration scolaire et universitaire (AASU). D'autres sont prévus en 2003, notamment au niveau des secrétaires d'administration scolaire et universitaire (SASU).

Au total, ont été pratiquement écartés des dispositifs, près de 100 000 agents dont la situation, hors le statut de droit privé, est comparable à celle des autres catégories retenues.

1.1.3. Une préoccupation constante : la non reconstitution du vivier

La préoccupation de la non reconstitution de la précarité occupe une part importante de chacun des protocoles. Celui de mai 1996 y consacre un chapitre entier (chapitre 2). Sont notamment évoqués pour la fonction publique d'État :

- une amélioration de la gestion prévisionnelle,
- un recours étendu aux listes complémentaires dans le cadre de concours déconcentrés,
- une information des comités techniques paritaires des conditions dans lesquelles il a été recouru à des agents non titulaires,
- une analyse des causes du recours à des agents non titulaires qui doit conduire à une limitation de ce type de recrutement,
- un contrôle renforcé, par les comptables publics, de l'engagement de personnels non titulaires.

Quatre ans plus tard, les mêmes thèmes sont abordés, avec quelques nouveautés, regroupés également sur un chapitre entier (chapitre 2) qui s'essaie à une vision plus globale sous le titre « une meilleure gestion de l'emploi public ». L'accent est mis sur la gestion prévisionnelle qui doit être prise en charge par un **Observatoire de l'emploi public** qui aura, par ailleurs, des missions plus larges. On y insiste sur la simplification des concours de recrutement en augmentant le poids de la partie professionnelle et en allant jusqu'à instaurer un recrutement sans concours pour les emplois qui relèvent de l'échelle 2. La question de la non reconstitution du vivier est également abordée. Mais, l'essentiel des réponses est subordonné aux conclusions de groupes de travail sur :

- la mise en conformité des décrets des 18 janvier et 14 juin 1984 avec la directive européenne du 28 juin 1999,
- les conditions d'emploi et de recrutement des agents non titulaires sur des emplois à temps non complet ; en attendant, le texte se contente de limiter à 70 % la quotité maximale.

Les délais accordés à ces groupes variaient de 6 mois à un an. L'Observatoire de l'emploi public, créé le 13 juillet 2000, a publié en juin 2001 un certain nombre de documents à caractère plutôt technique qui constituent des outils de référence pour les services gestionnaires. On peut citer, sans être exhaustif :

- le rapport annuel qui donne notamment des éléments de cohérence pour les sources statistiques et une uniformisation des critères,
- une matrice de passage des emplois budgétaires aux emplois réels,
- un guide méthodologique sur la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences.

Quelques légères variantes apparaissent entre les deux protocoles, d'abord sur leur durée (4 ans en 1996 et 5 ans en 2000), ensuite sur les conditions d'ancienneté (4 ans de fonctions sur une période de 8 ans en 1996 et 3 ans seulement en 2000). Mais, les principales différences se situent dans le champ couvert et les modalités proposées.

1.2. Des modalités qui diffèrent sensiblement

1.2.1. Un élargissement du champ couvert

Le protocole de 1996 s'adressait, essentiellement, aux personnels enseignants auxiliaires qui ne sont pas concernés par le rapport. Il comportait également quelques mesures en direction des agents non titulaires assimilés à des fonctionnaires de catégorie C (à l'exclusion notable des agents rémunérés sur ressources propres des établissements), remplissant certaines conditions d'ancienneté. Mais, seuls des concours spécifiques débouchant sur des listes d'aptitude valables un an leur étaient proposés.

Le protocole de 2000 vise un public beaucoup plus large puisqu'il s'adresse à tous les agents non titulaires remplissant certaines conditions d'ancienneté, quels que soient leur niveau (catégories A, B ou C) et le mode de financement de leur rémunération (notamment les agents recrutés sur ressources propres).

Dans la mesure où ces dispositifs sont dérogatoires par rapport à l'article 19 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, les lois se sont attachées à définir, avec une extrême précision, leur champ d'application. Dans les deux cas, l'objectif est de permettre l'ouverture de concours réservés pour le recrutement en qualité de fonctionnaire de candidats remplissant des conditions particulières. La comparaison des deux lois permet de mettre en évidence que la première est beaucoup plus restrictive que la seconde. En effet :

- **La loi de 1996 concernait les agents non titulaires de l'État**, recrutés à titre temporaire, qui, quelle que soit leur dénomination « auxiliaires » ou « vacataires », assurent des missions de service public dévolues aux agents titulaires. Elle excluait les agents rémunérés sur les ressources propres des établissements dans la mesure où ces recrutements temporaires devaient avoir été effectués sur des emplois ou des crédits inscrits au budget de l'État. La grande novation de la loi de 2001 est, à l'opposé, son ouverture à l'intégration **des agents non titulaires recrutés sur ressources propres** des établissements qui se déduit de l'absence de mention restrictive en son article 1^{er}.

- **La loi de 1996 visait, uniquement, les agents exerçant une fonction du niveau de la catégorie C**, alors que la loi de 2001 englobe la totalité des agents et comprend donc, également, ceux qui ont exercé des fonctions du niveau des catégories A et B.
- **La durée des fonctions**, en qualité d'agent non titulaire, exigée pour pouvoir se présenter à ces concours réservés, n'est pas la même dans l'une et l'autre loi. La loi de 1996 demandait que soient justifiées quatre années de services publics effectifs en équivalent temps plein au cours des huit années précédant la date de clôture des inscriptions au concours. Elle ajoutait que ces services devaient avoir été effectués dans un même niveau de catégorie. La loi de 2001, tout en n'imposant pas cette dernière exigence, édicte deux niveaux d'ancienneté : avoir été en fonction au moins deux mois dans la période de douze mois précédant la date du 10 juillet 2000 pour exercer une mission dévolue aux agents titulaires et justifier, au plus tard à la date terminale des inscriptions au concours, de trois années de services publics effectifs au cours des huit dernières années.
- **Le niveau de titres ou de diplômes** exigé pour pouvoir se présenter au concours réservé **est le même** dans les deux lois. Toutefois, la date ultime d'obtention de ces diplômes varie d'une loi à l'autre : fin des inscriptions au concours pour la loi de 1996, date de nomination dans le corps pour la loi de 2001. Enfin, seule la loi de 2001 prévoit la reconnaissance de l'expérience professionnelle des candidats en équivalence des conditions de titres ou de diplômes, mesure entrant dans le cadre de la modernisation du recrutement.

Sur chacun des points évoqués ci-dessus, la loi de 2001 a vu « plus large » et a eu pour conséquence d'ouvrir considérablement le champ de la population éligible au dispositif d'intégration. Elle répond mieux de la sorte à l'objectif central du protocole d'accord du 10 juillet 2000 qui avait érigé la lutte contre toutes les formes de précarité au premier rang des priorités nationales.

1.2.2. Des modalités d'intégration à la fois spécifiques et diversifiées

Chacune des deux lois a une durée d'application limitée : quatre ans pour la loi de 1996 (qui n'a donc plus cours), et cinq ans pour la loi de 2001 (qui achèvera ainsi son parcours en 2006). Outre les voies ordinaires de recrutement, qui peuvent être mises en œuvre pour l'intégration des agents non titulaires, les deux lois ont prévu des modalités particulières. Là encore, la loi de 2001 met en place un dispositif plus large, partant plus complexe à mettre en pratique.

Les deux lois indiquent que les modalités de résorption feront appel à toutes les formes de concours de recrutement, y compris les concours réservés. Ces derniers constituent, par voie de conséquence, temporairement, une voie supplémentaire d'accès à la fonction publique, qui s'ajoute aux concours de droit commun d'accès aux différents corps de fonctionnaires.

En revanche, seule la loi de 2001 ouvre la possibilité d'une intégration par voie **d'examen professionnel réservé** ou encore par **liste d'aptitude** pour l'intégration des agents dans les corps de catégorie C, à l'exception des corps dont le grade de début est doté de l'échelle 2 de rémunération. Dans ce dernier cas, l'article 17 de la loi de 2001 permet un **recrutement sans concours**. Il est aussi prévu, pour certains corps techniques, un développement des concours sur titre et/ou des concours de type 3^{ème} voie réservés à des candidats possédant une expérience professionnelle ou associative. Des dispositifs de reconnaissance et de validation des acquis de l'expérience professionnelle sont d'ailleurs prévus pour favoriser cette possibilité.

Enfin, l'ambition plus grande affichée par le protocole de juillet 2000 s'est traduite par un dispositif réglementaire plus complexe, notamment en raison du foisonnement des possibilités offertes aussi bien dans les modalités que dans les niveaux d'intégration.

1.2.3. Des mesures innovantes pour une modernisation du recrutement

Ce volet ne se retrouve que dans la loi de 2001, dont il constitue le titre II. L'objectif affiché est d'éviter que se reconstitue un vivier d'agents non titulaires. Pour cela, quatre dispositions, dont notamment les trois premières, qui ont été relayées dans les nombreuses instructions de la DPATE, sont contenues dans la loi :

- **La reconnaissance d'une expérience professionnelle** conduisant à une qualification équivalente à celle sanctionnée par un diplôme et pouvant permettre à un candidat de se présenter à un concours réservé : il s'agit là d'une importante novation qui vise à faciliter l'intégration de contractuels non munis de diplômes mais ayant exercé pendant une période plus ou moins longue une activité professionnelle admise en équivalence par une commission ad hoc.
- La possibilité de **recruter sans concours, en catégorie C**, dans des corps dont le grade de début est doté de l'échelle de rémunération la plus basse (**échelle 2**) : l'objet de ce mode de recrutement est triple. Au-delà de la résorption de l'emploi précaire, il a pour but de permettre un recrutement externe selon des modalités simplifiées et organisées à proximité du lieu de travail. Il présente un aspect social, puisque l'obstacle que peut représenter pour certains l'épreuve du concours disparaît. Le protocole prévoit qu'un bilan sera réalisé à mi-parcours avec les

organisations syndicales pour examiner les conditions d'une poursuite de ce recrutement.

- La création d'un **troisième concours** réservé aux candidats justifiant de l'exercice, pendant une durée déterminée, d'une ou plusieurs activités professionnelles, d'un ou de plusieurs mandats de membre d'une assemblée élue d'une collectivité territoriale ou d'une ou de plusieurs activités en qualité de responsable, y compris bénévole, d'une association : c'est là encore une importante novation qui vise à faciliter l'intégration d'agents non contractuels ayant fait la preuve, pendant une certaine durée, d'un engagement professionnel, civique ou social reconnu.
- Dans la même perspective, **la limitation à 70 %** (contre 90 % auparavant) de la durée des fonctions assurées par des agents contractuels lorsqu'elles correspondent à un besoin permanent à temps incomplet : cette mesure a pour but de mieux encadrer le recours aux contrats à durée déterminée et d'éviter que les dispositions de l'article 6 de la loi du 11 janvier 1984 ne soient détournées de leur objectif.

1.3. Un foisonnement des textes réglementaires issus de la loi de janvier 2001

La mise en œuvre des dispositions de la loi de 2001 a nécessité pas moins de neuf décrets et vingt-six arrêtés. Leur préparation a été longue et leur publication est intervenue, pour la plupart, dans le courant du printemps de l'année 2002. Cet ensemble témoigne de la complexité du dispositif.

1.3.1. Neuf décrets et vingt-six arrêtés ...

Les deux premiers décrets ont été pris en septembre 2001 et concernent, l'un les modalités de la reconnaissance de l'expérience professionnelle admise en équivalence des conditions de titres et de diplômes requises pour se présenter aux concours et examens professionnels réservés, l'autre les conditions d'organisation des concours et examens professionnels réservés pour l'accès aux corps à statut commun à plusieurs ministères (secrétaires, assistants de service social, infirmiers, techniciens de laboratoire et adjoints administratifs).

Un suivant a été signé en janvier 2002 ; il précise les modalités de recrutement sans concours dans certains corps de fonctionnaires de catégorie C de la fonction publique de l'État.

Cinq autres décrets datent de mars 2002 et portent, d'une part sur les modalités d'organisation des concours et examens réservés d'accès à certains corps, soit de l'administration scolaire et

universitaire, soit d'ingénieurs, de personnels techniques de recherche et de formation et de personnels de bibliothèque, d'autre part sur l'institution d'un troisième concours dans les mêmes corps.

Enfin, les modalités particulières applicables dans les établissements à caractère scientifique et technologique (EPST) font l'objet d'un dernier décret pris en avril 2002.

Trois des arrêtés qui complètent ce dispositif réglementaire ont pour objet de fixer les règles de fonctionnement et de constitution des commissions appelées à reconnaître l'expérience professionnelle en équivalence des conditions de titres et de diplômes. Trois autres arrêtés précisent les règles d'organisation générale et la nature des épreuves des concours et examens professionnels réservés pour l'accès aux corps à statut commun à plusieurs ministères. Un autre détaille la composition du jury des concours et examens professionnels réservés pour l'accès à certains corps de personnels techniques de formation et de recherche. Dix huit arrêtés du 27 mars 2002 fixent les règles d'organisation générale, la nature et le programme des épreuves des concours et examens réservés pour l'accès aux corps propres à l'éducation nationale. Enfin, celui du 11 juillet 2002 concerne les concours dans les EPST.

1.3.2. ...organisent, avec une grande minutie, la mise en œuvre de la loi

Ces textes détaillent, avec une extrême minutie, les différents aspects de l'application de la loi de 2001 : conditions d'éligibilité au dispositif de la loi, conditions de recevabilité des candidatures aux concours et examens professionnels réservés et mesures d'accompagnement. Il en ressort une impression d'extrême complexité qui découle du luxe de détails qui entoure l'application de chaque phrase du texte de loi.

- Ainsi, la durée de services publics effectifs doit être strictement distinguée de la période de référence de deux mois d'exercice de missions dévolues à des fonctionnaires titulaires : un agent non titulaire ayant exercé des fonctions d'agent de bureau pendant deux mois entre le 10 juillet 1989 et le 9 juillet 2000 et justifiant par ailleurs de trois ans d'équivalent temps plein en qualité de MI-SE dans les huit ans précédant la date de clôture des inscriptions aux concours réservés est éligible au dispositif Sapin. En revanche, un agent non titulaire recruté pendant cette même période en qualité de MI-SE ne pourra prétendre aux concours réservés puisqu'il n'existe pas de corps de fonctionnaire correspondant.
- De même, le mode de computation des vacances est différent selon qu'elles ont été effectuées avant ou après le 1^{er} janvier 2002, date de mise en œuvre du nouveau régime de temps de travail dans la fonction publique (annualisation à partir d'une base de référence de 35 heures hebdomadaires au lieu de 39 heures).

- L'exigence faite aux candidats d'avoir exercé, pendant au moins trois ans dans la période de référence, des missions relevant d'un niveau équivalent à celui des missions dévolues au corps de fonctionnaires auquel ils veulent accéder est, elle aussi, minutieusement précisée, notamment pour le cas où ils auraient successivement exercé des missions relevant de différentes catégories.
- L'interdiction de se présenter, au titre de la même année, à plus d'un seul concours réservé d'accès à un corps de chaque catégorie fait également l'objet de développements particuliers. Cette disposition entend limiter les candidatures d'un même agent à un concours réservé par catégorie (A, B, C) et par an. Il est notamment précisé que, en cas de concours réservé à organisation déconcentrée au niveau académique, l'agent non titulaire éligible au dispositif Sapin peut se présenter dans l'académie de son choix. Mais, il ne peut se présenter que dans une seule académie pour chaque catégorie par an.

Il convient de remarquer l'absence, à ce niveau (décret ou arrêté), de dispositions expresses relatives à la non-reconstitution du vivier de l'emploi précaire. Il s'agissait, pourtant, de l'un des thèmes forts abordés dans le protocole du 10 juillet 2000 qui préconisait « *une action résolue, volontaire et continue* » pour éviter la reconstitution de la précarité. En revanche, de nombreuses instructions ministérielles sont venues, depuis 1998, rappeler l'importance de cet objectif et en fixer les modalités d'application.

Enfin, **ce corpus réglementaire n'a pas encore intégré les contraintes posées par une directive européenne n° 1999/70 du 28 juin 1999**. Ce texte vise à limiter le nombre de contrats à durée déterminée (CDD) successifs qu'il sera possible d'accorder à un même agent, alors même que la loi française ne pose actuellement aucune limite.

La traduction de ce texte dans les normes françaises, inéluctable à brève échéance, rendra plus restrictif l'usage de CDD ; il est donc susceptible de changer profondément le recours à ces pratiques. L'objectif poursuivi est de trouver un meilleur équilibre entre la flexibilité du temps de travail et la sécurité des travailleurs et de prévenir les abus résultant de l'utilisation de contrats de travail à durée déterminée successifs.

1.4. Un accompagnement budgétaire adapté

Pour les agents rémunérés sur le budget de l'État, aucun des deux protocoles **ne prévoit de créations d'emplois spécifiques** à l'opération envisagée. Il est indiqué, clairement, que les supports nécessaires seront les emplois vacants pour lesquels on pourra éventuellement procéder à des transformations pour faciliter la prise en charge des nouveaux intégrés. Le

protocole Sapin précise cependant qu'il faudra veiller à maintenir un niveau suffisant de recrutement par les voies ordinaires. Le problème qui se présente est, en effet, plus complexe qu'en 1996 puisque des titularisations interviennent dans les cadres A et B où les emplois vacants sont moins nombreux. L'exercice consiste donc, pour les services chargés de l'affectation des agents intégrés, à mobiliser un maximum de supports vacants. Les rompus issus des temps partiels doivent, en particulier, être davantage sollicités.

Dans les EPST, à titre exceptionnel, 200 emplois d'ITRF ont été ouverts dans la loi de finances 2002 pour faciliter les intégrations dans 8 établissements. Mais il s'agit d'emplois à coût nul, les crédits correspondants existant déjà dans les budgets des organismes concernés. Il s'agit, en fait, d'une simple disposition technique destinée à pérenniser la situation de personnels non titulaires déjà rémunérés sur des crédits régulièrement inscrits au budget.

Pour la titularisation des personnels rémunérés sur ressources propres² pour lesquels il n'existe donc pas de support sur le budget de l'État, le protocole Sapin prévoit que des emplois « *pourront être créés à partir des ressources propres,...(et que) des concertations interviendront dans chaque ministère ...* ». La solution envisagée passe obligatoirement par la technique des **postes gagés** dont l'initiative appartient en premier lieu à l'établissement bénéficiaire qui dégage, pour ce faire, les crédits correspondants. Ce type d'opération rencontre toujours quelques réticences de la part des organismes concernés. Le surcoût engendré, négligeable dans un premier temps, croît avec l'avancement de carrière des personnels concernés et finit, dans un second temps, par peser sur le budget de l'établissement. En outre, les emplois concernés doivent être inscrits au budget de l'État, même si la dépense est prise en charge par le budget local. Ils deviennent en quelque sorte officiels alors qu'ils n'apparaissaient pas auparavant sous cette forme. Il convient, dès lors, de ne point s'étonner, dans ces conditions, de la prudence manifestée par les universités avant de s'engager dans le dispositif (cf. chap. 2 - § 2.2.3.).

Globalement, le plan prévoit, selon les chiffres obtenus auprès des services ministériels, la création de 3 750 postes gagés pour les universités (soit 750 par an) et 1 500 pour les groupements d'établissements (GRETA) (chapitre 36-80).

² On continuera à utiliser par commodité le terme de ressources propres bien qu'il ne soit pas adapté à la situation dans les universités où les ressources dites propres proviennent, sauf pour les contrats de recherche, la formation continue et l'apprentissage, de crédits d'État.

2. La mise en œuvre du dispositif Sapin

Comme signalé en introduction, l'absence d'analyses sur les conditions d'application de la loi Perben a conduit la mission d'inspection à concentrer son observation sur la première phase de réalisation de la loi Sapin, au travers de la connaissance de la population concernée, de l'organisation générale de l'opération et de sa concrétisation par les recrutements.

2.1. La connaissance de la population concernée

Les limites de l'information disponible sur les agents non titulaires, tant dans les services ministériels qu'au niveau local dans les académies ou les établissements d'enseignement supérieur, ont conduit l'administration à s'appuyer sur un recensement spécifique pour conduire l'opération.

2.1.1. Une mesure partielle de l'auxiliarat par l'administration centrale

L'administration centrale dispose, en effet, de deux sources principales d'information pour prendre la mesure de l'auxiliarat :

- **UNE ENQUETE STATISTIQUE PERIODIQUE** réalisée, depuis septembre 1997, par la direction des personnels administratifs, techniques et d'encadrement (DPATE) qui faisait ainsi état de 16 026 agents non titulaires (personnes physiques, après réajustement), au 18 décembre dernier.

ANT.	> 6 mois	6 mois à 1 an	1 à 2 ans	2 à 3 ans	3 à 4 ans	> 4 ans	Total
Effectif	5.303	3.075	3.775	1.993	885	996	16.026

source : DPATE A2

Ce document, fondé sur la remontée d'informations des rectorats, est développé par chapitre de rémunération et par ancienneté des agents ; il fournit donc d'utiles données. Mais il ne porte que sur les personnels rémunérés sur emplois budgétaires vacants d'ATOSS et d'ITRF et crédits d'État.

Il paraît incomplet, puisqu'il ne prend pas en compte les agents non titulaires rémunérés sur ressources propres, et ignore ainsi une partie essentielle de l'auxiliarat dans l'enseignement supérieur.

- **UNE ENQUETE ANNUELLE "MASSE INDICIAIRE"**, réalisée par la direction des affaires financières (DAF) apporte également des indications. Mais, une fois encore, elle ne porte que sur les supports d'État (emplois vacants ou crédits de remplacement), laissant de côté les personnels rémunérés sur ressources propres, notamment dans l'enseignement supérieur ou les GRETA.

Dans ces mêmes limites, l'exploitation du "fichier paye" permet à la direction de la programmation et du développement (DPD) de disposer d'informations sur les personnels qui se traduisent notamment par les données reproduites dans la brochure "Repères et références statistiques".

Pour utiles qu'ils soient à l'information et au pilotage de l'administration centrale, ces éléments statistiques ne pouvaient véritablement pas constituer une base satisfaisante pour engager le processus de résorption de l'auxiliariat.

2.1.2. Une qualité d'information inégale au plan local

La connaissance de l'auxiliariat comporte aussi ses limites au plan local, comme en témoignent les difficultés rencontrées par la mission d'inspection pour obtenir aisément des données, dès lors que l'on s'est éloigné des demandes statistiques les plus élémentaires. Il n'est donc pas étonnant que la mission n'ait pas trouvé dans les services administratifs d'études complètes ou de travaux approfondis sur les agents non titulaires, mais seulement quelques éléments statistiques épars et de rares notes aux dimensions et au caractère largement conjoncturels.

Les RECTORATS sont apparus les plus démunis et la qualité de leur information s'avère peu assurée, si l'on s'écarte des agents qu'ils gèrent sur des supports d'État. Peu d'éléments sont intégrés dans le système d'information AGORA ; une gestion manuelle de fiches individuelles prévaut souvent. La mise en œuvre du processus de résorption de l'auxiliariat a même quelquefois été l'occasion d'une prise de conscience de ces carences, même si les décisions opérationnelles n'ont pas toujours suivi.

Bien que nombre de recrutements répondent à des besoins conjoncturels des services, sans s'inscrire, pour autant, dans la définition d'une politique pour l'auxiliariat, **les UNIVERSITÉS** ont généralement démontré une meilleure connaissance de leur personnel non titulaire. Quel que soit le degré de maîtrise du phénomène par les services centraux, l'obligation d'assurer le traitement des agents rémunérés sur budget propre impose, en effet, à ceux-ci de disposer d'un minimum de données sur les situations individuelles. La plupart des établissements visités

détenaient ainsi des listes ou des fichiers nominatifs ; certains ont même pu faire état d'éléments statistiques plus élaborés (ancienneté, catégorie et niveau de diplôme).

Toutefois, d'une manière générale, l'information qualitative sur les agents non titulaires demeure limitée. Le degré inégal de l'informatisation et du suivi de leur gestion par les services centraux explique, pour l'essentiel, cette situation. Mais plusieurs interlocuteurs universitaires soulignent que la nature de cette population ne justifie pas, selon eux, un investissement particulier, dans ce domaine, au-delà du suivi de leur emploi ou de leur rémunération.

2.1.3. Un recensement nécessaire, mais virtuel, pour l'application de la loi

Dans ces conditions, alors que se développait parallèlement le processus législatif qui allait déboucher sur la loi du 3 janvier 2001, l'administration a engagé, en novembre 2000, un recensement détaillé des ayants droit potentiels, pour mieux cerner la population susceptible d'être concernée.

Cette opération a été conduite par la DPD, en liaison avec les services gestionnaires, notamment ceux de la DPATE. Elle s'est inscrite dans un court délai, voire dans une certaine précipitation, et ses résultats ont été arrêtés en janvier 2001 ; le taux de réponse s'est avéré proche de la totalité des destinataires.

- **la nature du recensement.** Il ne s'agissait pas d'un dénombrement exhaustif de l'auxiliaariat, mais d'une opération limitée à son objet : estimer les ayants droit potentiels d'une disposition législative, répondant aux exigences de l'article 1^{er} (qualité, durée et ancienneté de fonctions, titres) de ladite loi. Le recensement avait donc **un caractère exclusivement quantitatif**, destiné à cerner l'ampleur d'une opération et les besoins de calibrage des recrutements.
- **les résultats du recensement** ont fait ressortir un total de 33 386 bénéficiaires potentiels (en personnes physiques).

RECENSEMENT 2001	ADM. CENT.	ENSEIGNEMENT SCOLAIRE		ENSEIGNEMENT SUPERIEUR		CNOUS / CROUS		E P N		TOTAL
		Etat	Greta/FC	Etat	R.P	Etat	R.P.	Etat	R.P.	
Catégorie A	110	119	366	472	2.586	20	10	125	93	3.901
Catégorie B	48	1070	1.443	553	1.852	32	10	106	48	5.162
Catégorie C	108	12.820	1.198	2.894	6.383	306	24	238	352	24.323
TOTAL	266	14.009	3.007	3.919	10.821	358	44	469	493	33.386

source : DPD C5

Deux secteurs se sont partagés l'essentiel de cette population. Tout d'abord, l'enseignement scolaire avec 17 016 agents (soit 51 % de l'effectif), pour la plus grande partie (82 %) rémunérés sur des emplois (postes vacants ou rompus) ou des crédits d'État ; l'enseignement supérieur, ensuite, avec 14 740 agents (soit 44 % de l'effectif), majoritairement (73 %) rétribués sur les "ressources propres" des établissements.

Au-delà de ces chiffres globaux, ce recensement avait également pour objet d'apporter des éléments essentiels au calibrage des recrutements et à la politique d'emplois gagés, puisqu'il a développé ses données par filière (administrative, ouvrière, laboratoire, santé, sociale, documentation, bibliothèque...), par niveau (catégories A, B et C) et par type de support (emplois ou crédits d'État, budget de fonctionnement, contrats de recherche ou de formation continue...).

Mais ce bilan représentait, au moins dans l'enseignement supérieur, plus une estimation virtuelle qu'une base opérationnelle fiable pour l'application de la loi, pour les raisons exposées ci-après :

- **les limites et les incertitudes du recensement.** Malgré la précision des documents explicatifs joints à l'envoi de l'enquête, plusieurs éléments pouvaient en affecter sensiblement les résultats :
 - tout d'abord, les marges d'interprétation de la réglementation par certains services, qui ont pu s'interroger sur le bien-fondé du recensement, pourtant juridiquement recevable, d'agents vacataires affectés à des tâches occasionnelles, de personnels ayant quitté l'établissement ou même ayant déjà trouvé un débouché professionnel et de personnels recrutés pour l'exécution ponctuelle de contrats de recherche ;
 - mais aussi, les conditions matérielles de cette opération, réalisée de façon manuelle dans de nombreux services, en raison d'une informatisation très variable de la gestion de cette population ;
 - ensuite, le degré divers de connaissance et de maîtrise par les services gestionnaires des personnels rémunérés sur des ressources propres (enseignement supérieur et formation continue).

On remarquera que, compte tenu des délais qui lui étaient impartis, la DPD n'a pas procédé à des vérifications, même minimales, de cohérence ; une université parisienne a ainsi pu faire état, situation *a priori* peu vraisemblable, d'un seul agent rémunéré sur ressources propres sans que cette réponse ait fait l'objet d'une demande de confirmation...

- **le constat de l'IGAENR.** À l'occasion de ses visites dans les rectorats et universités, la mission d'inspection a vérifié les conditions dans lesquelles le recensement avait été réalisé.

La situation des universités représentait pour l'administration centrale le principal élément d'incertitude, notamment en raison de la part des agents rémunérés sur ressources propres. Or, ces investigations font apparaître que, si le recensement y a généralement été sincère, il s'avère totalement virtuel.

"On a recensé des droits, pas des individus" remarque une responsable d'université francilienne, qui rappelle que l'opération reposait, pour partie, sur une exploitation des archives. Dans la même région Île-de-France, une DRH confirme le propos, en constatant que l'on a dénombré des agents (vacataires ou sur contrat de recherche) qui n'avaient pas vocation à demeurer dans l'établissement. Un autre cadre universitaire ajoute que les représentants du personnel ont été particulièrement vigilants sur le caractère exhaustif du recensement, ce qui a conduit à prendre en compte des ressortissants étrangers, dans la perspective d'une éventuelle naturalisation en cas de réussite au concours.

Les syndicalistes rencontrés dans plusieurs universités témoignent d'ailleurs de la sincérité de la démarche qui s'est, le plus souvent, accompagnée, comme cela a pu être vérifié à diverses reprises par la mission d'inspection, de listes nominatives permettant un suivi individualisé des situations.

En définitive, si certains établissements ont pu minorer leur recensement, soit par méconnaissance de la totalité des situations, soit par choix délibéré, la plupart se sont montrés exhaustifs, dans un respect scrupuleux des dispositions législatives et avec le souci de ne pas omettre un éventuel bénéficiaire.

2.1.4. Une forte « évaporation » des bénéficiaires potentiels

S'il n'appartenait pas à l'IGAENR de procéder à un nouveau dénombrement des agents, la mission s'est attachée à évaluer, dans chacun des services visités, le nombre d'agents, toujours en fonctions, susceptibles de bénéficier des dispositions de la loi du 3 janvier 2001.

Même s'il a été demandé de ne pas prendre en compte les personnels en cours d'intégration, il n'est pas impossible, compte tenu de la date de l'observation (novembre-décembre 2002), que tous n'aient pas été écartés. Sous cette réserve, les tableaux ci-dessous attestent d'une « évaporation » des bénéficiaires que les recrutements organisés en 2003 ne suffisent pas à expliquer.

Ce phénomène revêt, en outre, un caractère massif dans les universités où une extrapolation des données recueillies fait ressortir que **le nombre effectif d'ayants droit dans l'enseignement supérieur pourrait être actuellement de l'ordre du cinquième des agents initialement recensés.**

<i>UNIVERSITES</i>	<i>RECENSEMENT DPD (novembre 2000)</i>	<i>CONSTAT IGAENR (décembre 2002)</i>
<i>Bordeaux I</i>	134	78
<i>Dijon</i>	317	61
<i>Lille III</i>	479	36
<i>Nice</i>	120	18
<i>Paris I</i>	523	31
<i>Paris V</i>	283	28
<i>Paris X</i>	268	55
<i>Paris XII</i>	110	52
<i>Toulouse III</i>	225	56
TOTAL	2.459	415

sources : DPD C5 et universités

S'agissant du secteur scolaire, la mise en cohérence des données s'avère plus incertaine (comptabilisation ou non des agents de l'ASU implantés dans l'enseignement supérieur). Mais, même en limitant la comparaison aux recensés du seul enseignement scolaire, les observations conduites dans les rectorats témoignent d'une érosion sensible de la population concernée.

Malgré les réserves d'interprétation qui précèdent, l'extrapolation de ces résultats aboutit au constat **d'un nombre effectif d'ayants droit actuels dans le secteur scolaire qui serait de l'ordre de la moitié des agents initialement recensés.**

<i>ACADEMIES</i>	<i>RECENSEMENT DPD (fin année 2000)</i>	<i>CONSTAT IGAENR (décembre 2002)</i>
	Recensés 2000 (scolaire)	(agents de statut ASU)
<i>Bordeaux</i>	427	254
<i>Créteil</i>	723	192
<i>Dijon</i>	432	151
<i>Lille</i>	1.186	474
<i>Nice</i>	301	136
<i>Paris</i>	364	89
<i>Toulouse</i>	713	643
TOTAL	4.146	1.939

Le recensement de la fin de l'année 2000 ne constitue donc plus une référence utile pour poursuivre la mise en œuvre de la loi du 3 janvier 2001. Ce constat explique aussi l'idée de "pause" exprimée par plusieurs interlocuteurs universitaires, même si cette opinion n'est pas majoritaire.

2.2. La mise en œuvre de l'opération

Encadrée par nombre d'instructions ministérielles, la mise en œuvre opérationnelle du dispositif législatif s'est avérée complexe et délicate, tant au niveau national qu'au plan local. Plusieurs éléments développés ci-après en témoignent.

2.2.1. Une coordination malaisée

La multiplicité des textes d'application nécessaires, la répartition des compétences entre les directions de l'administration centrale, voire entre les services d'une même direction, ne pouvaient que compliquer le déroulement de cette opération. Malgré la mobilisation et le volontarisme des différents acteurs, cette situation s'est surtout traduite par un manque d'unité et de vue globale dans la démarche, alors que la complexité du dispositif aurait justifié une coordination plus étroite.

La relation entre les services respectivement en charge de la gestion des emplois, des personnes et des recrutements n'a souvent tenu qu'à **la qualité des rapports personnels entre les responsables administratifs** des unités concernées.

Si le reproche a pu être fait aux académies d'avoir insuffisamment coordonné l'action de leurs services de gestion des personnels et des concours, la mission a pu observer, dans les rectorats visités, une collaboration pratique effective de ces services. Mais, tout en étant régulièrement informées par les services ministériels de la préparation du cadre réglementaire, **les académies n'ont cependant pas été en mesure d'avoir une vision complète de l'opération** à leur niveau, compte tenu de leur connaissance limitée de la situation dans les universités.

À la vérité, il apparaît difficile aux rectorats de jouer un rôle de coordination utile dans la mise en œuvre de cette opération, dans la mesure où ils sont largement dépourvus de données fiables, autres que statistiques, sur les agents concernés dans les universités et où ils sont écartés du processus de recrutement pour les personnels relevant du statut des ITRF.

La mission a certes pu constater, dans plusieurs cas, une volonté de coopération entre les rectorats et les universités. Celle-ci a cependant rarement excédé le domaine des recrutements dans l'ASU.

2.2.2. Un équilibre délicat des différents concours

Les données du recensement et le volontarisme de l'administration centrale, qui tenait à afficher pour 2002, soit au titre de deux sessions cumulées, la titularisation de 2/5^{ème} des ayants droit, ne pouvaient que conduire à privilégier les recrutements "réservés" par rapport aux recrutements de droit commun. Les tableaux ci-dessous, relatifs aux concours pour l'accès aux grades de SASU et d'adjoint administratif dans les académies visitées, en attestent.

Il faut rappeler que les concours de SASU et d'adjoint administratif, ainsi que l'examen professionnel pour les adjoints, organisés au titre de la loi du 3 janvier 2001, ont fait l'objet dans leur principe même de critiques assez vives de la part de représentants du personnel qui soulignent la sélectivité et la difficulté des concours internes de SASU.

Sur l'échantillon des académies retenues, le rapport est donc, fort logiquement, particulièrement favorable aux recrutements réservés. Il est, en effet, de l'ordre d'une réussite pour vingt candidats au concours interne pour les adjoints et, d'environ un admis pour sept présents aux épreuves pour le concours de SASU interne, alors qu'il s'établit pour le recrutement d'adjoint réservé à un sur deux (concours et examen professionnel) et à moins d'un sur deux s'agissant du concours de SASU réservé.

CONCOURS / ACADEMIES	SASU EXTERNE					SASU INTERNE					SASU SAPIN				
	Inscrits	Présents	Admissibles	Reçus	LC	Inscrits	Présents	Admissibles	Reçus	LC	Inscrits	Présents	Admissibles	Reçus	LC
BORDEAUX	951	509	23	4	6	370	284	20	4	3	129	42	37	14	6
CLERMONT	631	390	37	13	9	212	180	50	24	9	33	32	20	10	3
DIJON	374	254	61	18	19	167	140	48	20	12	40	27	15	3	0
LILLE	2132	1273	81	17	10	582	474	142	31	17	106	97	74	45	0
NICE	843	482	63	17	18	-	-	-	-	-	23	21	13	11	0
SIEC (*)	2234	1358	472	153	83	1750	1247	519	241	95	100	87	50	40	-
TOULOUSE	1020	575	56	27	8	355	257	93	45	6	52	49	35	30	0

(*) SIEC : académies de Créteil, Paris et Versailles

Il sera souligné, en ce qui concerne les SASU, que, en 2002, l'académie de Nice a été la seule, hors TOM, à ne pas organiser de concours interne, afin de pouvoir offrir un maximum de postes au recrutement réservé en application de la loi du 3 janvier 2001. Cette option a été validée par les services ministériels.

CONCOURS / ACADEMIES	ADJOINT EXTERNE					ADJOINT INTERNE					ADJOINT SAPIN				
	Inscrits	Présents	Admissibles	Reçus	LC	Inscrits	Présents	Admissibles	Reçus	LC	Inscrits	Présents	Admissibles	Reçus	LC
<i>BORDEAUX</i>	1466	968	63	19	13	626	514	69	20	10	52	-	46	14	6
<i>CLERMONT</i>	924	601	35	11	8	352	312	35	12	5	36	35	18	9	4
<i>DIJON</i>	670	491	60	18	17	301	283	60	18	17	49	34	28	12	5
<i>LILLE</i>	4100	2645	86	20	11	906	790	86	20	10	136	116	101	55	4
<i>NICE</i>	1358	914	41	17	10	364	317	28	10	4	16	14	14	9	0
<i>SIEC</i>	3509	2601	598	189	148	3532	2634	502	152	87	123	104	91	61	-
<i>TOULOUSE</i>	1711	1046	49	19	18	584	495	55	19	19	91	79	47	27	13

EXAMEN PROFESSIONNEL RESERVE ADJOINT ADMINISTRATIF	<i>Inscrits</i>	<i>Présents</i>	<i>Reçus</i>
<i>BORDEAUX</i>	-	50	23
<i>CLERMONT</i>	20	20	6
<i>DIJON</i>	44	30	10
<i>LILLE</i>	60	53	38
<i>NICE</i>	23	23	6
<i>SIEC</i>	256	222	148
<i>TOULOUSE</i>	44	44	18

Ces constats posent sans doute la question, pour les sessions à venir, d'un meilleur équilibre des postes offerts à la promotion interne par rapport aux recrutements réservés (c'est, sans doute, ce souci d'équilibre qui a conduit dix académies, avant arbitrage définitif de la DPATE, à ne pas proposer l'ouverture d'un concours de SASU réservé pour 2003), tout en maintenant l'objectif d'une intégration rapide pour ces derniers. Le nombre réel d'éligibles au dispositif devrait notamment faciliter la tâche des décideurs.

Enfin, d'autres recrutements spécifiques, comme celui des OEA, sont également controversés. Si la plupart des agents soutiennent une démarche jugée juste dans ses fondements et sociale

dans sa nature, certaines organisations syndicales contestent l'atteinte ainsi portée au principe du recrutement par concours.

2.2.3. Une difficile mise en place des postes gagés

Devant le volume des agents non titulaires rémunérés sur ressources propres, notamment dans les universités (10 821 personnes, soit près du tiers de l'effectif total recensé), l'administration centrale a incité ces dernières à offrir au recrutement des emplois gagés par ces ressources. 1 500 postes ont été inscrits, à cet effet, dans la loi de finances pour 2002.

Pour les GRETA (3 007 recensés), les 345 postes gagés ont été utilisés ; il a été, en outre, fait appel à 116 emplois vacants. Il n'en est pas allé de même pour les universités. De premières propositions, très en retrait sur les disponibilités, ont pu être améliorées par le dialogue ; de plus, des attributions complémentaires sont intervenues tout au long de la procédure, y compris parfois pour installer des lauréats aux concours, faute de supports disponibles.

À la mi-février 2003, alors que la situation des emplois n'était toujours pas stabilisée, 1 109 postes avaient déjà été offerts au recrutement ou implantés.

EMPLOIS GAGES	RECENSEMENT AYANTS DROIT (nov. 2000)		DEMANDES DE POSTES	
	Recensés sur BU	dt 3 et +	Demande initiale	Demande constatée
<i>Bordeaux I</i>	117	38	2	2
<i>Dijon</i>	246	41	6	4
<i>Lille III</i>	440	64	20	18
<i>Nice</i>	62	17	7	6 + 3 IUT
<i>Paris I</i>	444	26	25	25
<i>Paris V</i>	158	27	3	3
<i>Paris X</i>	261	86	0	6
<i>Paris XII</i>	110	36	10	6 + 4 IUT
<i>Toulouse III</i>	140	25	64	35

source : DPD C5 / DPATE A2

(*) sous réserve des délégations effectives d'emploi, dans la mesure où, pour l'ASU, seuls les postes pourvus ont effectivement été délégués.

La comparaison entre les chiffres d'agents susceptibles d'être titularisés (recensés sur ressources propres, dont ceux justifiant de trois années de fonctions) et les demandes de postes gagés pour 2002 peut légitimement surprendre dans certains établissements. Pour s'en tenir aux universités visitées par la mission d'inspection, on constate les situations suivantes :

- quelques établissements se sont engagés résolument dans la démarche, comme cette université parisienne qui s'est appuyée sur un travail d'analyse fine du besoin réel. Ce volontarisme a également été constaté dans d'autres universités de l'échantillon, soucieuses d'offrir une intégration rapide à leurs plus anciens contractuels, en prenant le risque de geler une part notable des ressources propres : mais, dans l'une d'entre elles, le besoin s'est finalement avéré surestimé, ce qui a conduit l'établissement à intégrer sur ses ressources des candidats issus d'autres universités (5 postes pourvus sur 23) ;
- d'autres universités n'ont, en revanche, pas caché leur réticence de principe à s'engager dans un dispositif de résorption de l'auxiliariat par le blocage d'une partie de leurs moyens, privilégiant cette intégration sur les postes vacants ; un secrétaire général d'université résume cet état d'esprit dans une formule *"il vaut mieux, dans certains cas, avoir des agents précaires rémunérés sur le budget de l'État, voire sur ressources propres, que sur des postes gagés"* ;
- mais des considérations plus conjoncturelles ou spécifiques ont aussi pu prévaloir :
 - l'incertitude, au moment de la demande, sur les modalités des recrutements (profilage des postes, priorités d'affectation ...). *"On a choisi d'attendre et de voir"* assure ainsi un secrétaire général d'université francilienne,
 - le coût de la mesure pour certaines universités qui, comme les rectorats dans le secteur scolaire, rémunèrent leurs agents non titulaires au 1^{er} échelon de la catégorie C (INM 261), sans développement de carrière ni régime indemnitaire. Une université de l'échantillon estime ainsi qu'un emploi gagé correspond, pour ce qui la concerne, à un surcoût en masse salariale de l'ordre de 10 %. Mais une autre l'évalue à 20 %, dans une démarche maximaliste qui se fonde sur la perspective d'un INM 325 (dernier échelon de la 2^{ème} classe des agents administratifs),
 - la crainte des modalités et des conséquences d'une prise en compte de ces postes, et donc d'agents rémunérés sur les ressources propres, pour le calcul de la dotation globale de fonctionnement et en emplois des personnels non enseignants.

Pour avoir rencontré les représentants syndicaux dans certains établissements de l'échantillon, force est de reconnaître que la position restrictive de ces derniers sur l'implantation des postes gagés n'a généralement pas suscité de grands débats internes.

Cette attitude peut s'expliquer par le souci d'un équilibre entre le processus de résorption de l'auxiliariat et le développement des carrières des titulaires, comme par certaines réticences à l'implantation de postes de l'ASU en université. Mais, en réalité, il convient surtout **d'apprécier les propositions de postes gagés par rapport à l'effectif réel des titularisables** de ces universités. Il a été, en effet, déjà souligné le caractère virtuel de l'effectif recensé et les demandes présentées sont souvent cohérentes en regard du nombre des non titulaires "historiques" ou "permanents" de ces établissements qui représentent le "noyau dur" de cet auxiliariat.

Plus récemment, cette démarche s'est trouvée compliquée par la politique de repyramidage des emplois. Alors que la majorité de l'emploi précaire (près de 73 % de l'effectif recensé par la DPD pour l'enseignement supérieur) est enregistrée en catégorie C, la transformation de 1 000 emplois de ce niveau (en 700 emplois de catégorie A) est inscrite au budget du ministère de l'éducation nationale pour l'année 2003.

2.2.4. Une large publicité locale donnée aux bénéficiaires

Soucieux d'afficher une transparence de la démarche et de garantir une égalité d'accès au processus, les services ministériels ont mis l'accent sur l'indispensable publicité à donner à l'opération. Le nombre d'ayants droit recensés et la multiplicité des sites d'implantation ne pouvait que conduire à en laisser le soin aux services déconcentrés et aux universités.

La mission d'inspection a pu constater que, d'une manière générale, les services se sont mobilisés pour l'information des agents concernés.

a) Dans les universités, la situation est évidemment très diversifiée ; mais, dans les établissements visités, l'information dispensée aux agents non titulaires s'est globalement avérée satisfaisante. Les observations suivantes ont été faites :

- La démarche semble avoir rarement été individualisée, sauf dans le cadre d'entretiens avec les services gestionnaires, sur l'initiative des intéressés. À titre d'exception, on signalera l'action d'une université de l'échantillon, où le choix a été fait d'une information personnalisée, dans *"un véritable acte de gestion des ressources humaines"*, comme l'assure son secrétaire général.
- Elle a généralement pris la forme de réunions collectives des ayants droit, au besoin démultipliées en fonction des implantations et animées par un secrétaire général adjoint ou le DRH, comme cela a été noté à plusieurs reprises. Ces assemblées ont parfois été l'occasion d'un échange plus large portant sur la réforme du statut ITRF ou sur la situation de l'auxiliariat. Néanmoins la participation s'est avérée inégale et la mobilisation généralement limitée.
- Dans d'autres cas, le choix a été fait d'organiser une réunion de formation des cadres administratifs de l'établissement, en laissant ensuite le soin aux composantes de relayer l'information sur le terrain ; telle a été la méthode retenue par deux universités de l'échantillon. La qualité de l'information a cependant pu être affectée, lorsque cette démarche ne s'est pas accompagnée de consignes claires aux responsables des composantes.
- Il est à noter que ces séances se sont tenues à des dates variables, de nombreux établissements ayant attendu le début de l'année 2002 et une meilleure visibilité des opérations pour y procéder.

- Ces actions se sont généralement appuyées sur des documents, plus ou moins élaborés, mis au point par les services administratifs, distribués aux agents, et souvent accessibles par intra net.

En règle générale, les organisations syndicales se sont peu mobilisées, au plan local, au-delà de la défense de situations individuelles, limitant, le plus souvent, leur intervention à une démarche d'information ; un secrétaire général adjoint résume un sentiment général en constatant : *"elles n'ont pas été un aiguillon"*.

b) Dans les services académiques, alors que les ayants droit se trouvaient disséminés sur un grand nombre d'établissements, des efforts d'information ont également été réalisés, à des degrés divers, comme cela a été observé dans les rectorats visités.

- Ainsi, dans l'académie de Nice, toutes les organisations syndicales des personnels ATOS ont été réunies en mai 2002 par le secrétaire général pour donner une information transparente et complète sur le dispositif législatif et sa déclinaison au niveau académique. Dans cette même académie, tous les bénéficiaires en activité ont reçu avec la fiche de paie d'avril 2002, une note précise sur les modalités d'intégration des personnels non titulaires sur postes ATOS. De même a-t-elle mis à profit cette opération pour procéder à une "mise à plat", par des entretiens individuels, de la situation des plus anciens agents contractuels, avec une forte incitation à se présenter aux concours.
- Dans une autre académie, quatre réunions délocalisées ont permis de toucher la quasi-totalité des auxiliaires et une information écrite a relayé ces réunions.
- Dans la plupart des académies, enfin, l'information sur le dispositif et le calendrier des concours a été disponible sur Internet. La mission d'inspection a ainsi pu relever l'exemple d'un rectorat dont l'information très complète a connu un succès qui a dépassé les limites de l'académie, de nombreuses connexions externes ayant été relevées.

2.2.5. Des actions diversifiées de formation des agents

Même si l'incertitude qui a, pendant un temps, pesé sur les modalités des épreuves n'a pas facilité la tâche des services concernés (un secrétaire général regrette ainsi *"le manque de repères, de références et un décalage de fait pour la formation des agents non titulaires"*), des actions de formation ont été proposées aux ayants droit.

a) Dans les universités, la plupart des établissements visités ont mis en place des actions spécifiques en faveur des agents concernés par la loi du 3 janvier 2001.

- Dans une université, il s'agit d'une préparation particulière à la rédaction d'un curriculum vitae et d'une lettre de candidature. Dans une autre, trois modules de

formation (rédaction du rapport d'activité, entretien oral et connaissance de l'université) ont été proposés à chaque agent, ainsi qu'une préparation à l'oral pour les personnels admissibles.

- Dans les autres cas, les personnels concernés ont toujours eu, au moins, accès au dispositif de formation de l'université, au même titre que les agents statutaires et, le plus souvent, une sensibilisation particulière a été effectuée pour qu'ils s'inscrivent aux formations ; cette démarche n'a pas nécessairement été couronnée de succès.
- On signalera notamment le cas de cette université de l'échantillon où tous les ayants droit ont été individuellement invités à suivre les formations mises en place pour les différents concours.

b) Dans les services académiques, la situation s'avère plus contrastée. Mais, dans la plupart des rectorats visités, la mission a pu relever que les CAFA ont été largement mis à contribution qu'il s'agisse d'actions spécifiques pour l'application de la loi du 3 janvier 2001 ou des modules régulièrement offerts, dans le cadre de la préparation des concours de droit commun.

Il sera aussi mentionné la "préparation à la carte", mise en place par le C.N.E.D., permettant aux candidats de choisir leur préparation modulaire, afin de se présenter aux concours et aux examens de catégories A, B et C, avec des cours dans chacune des matières proposées et des devoirs avec leurs corrigés.

2.3. L'organisation des recrutements

Engagés à l'été 2002, les premiers recrutements réservés, en application de la loi du 3 janvier 2001, se sont achevés au début de l'année 2003. Si l'échéancier des différentes opérations a donné lieu à diverses interrogations, les recrutements proprement dits n'ont pas soulevé, ensuite, de difficulté majeure.

2.3.1. Un calendrier des opérations complexe

Les délais liés aux différentes étapes de l'opération se sont traduits par une organisation tardive, en 2002, des différents recrutements réservés au titre de 2001 et de 2002, c'est-à-dire avec une "année blanche", et par la priorité donnée, avant l'été, au recrutement par liste d'aptitude.

▪ 2.3.1.1. Le "retard" dans la mise en œuvre du dispositif

La complication même du dispositif généré par la loi du 3 janvier 2001 et la lourdeur du processus décisionnel ont retardé la mise en œuvre opérationnelle. Si les délais fixés par le calendrier ont pu susciter quelques interrogations ou impatiences sur le terrain, ils n'en sont pas moins explicables.

Comme indiqué au chapitre 1, cette opération a, en effet, nécessité pas moins de neuf décrets et vingt-six arrêtés pour sa réalisation. Rien d'étonnant, dès lors, à ce qu'un délai d'environ dix-huit mois se soit écoulé entre la promulgation de la loi et sa première application au printemps 2002.

À cette définition du cadre juridique propre à la loi du 3 janvier 2001, il faut ajouter, pour les corps ITRF, la réforme du statut, avec la refonte des branches d'activité professionnelle, passées de treize à huit, et celle des recrutements, engagées dans la même période.

En parallèle, il y avait lieu d'arrêter le nombre des postes offerts au recrutement. Sans revenir sur le calibrage des concours organisés dans les corps de l'ASU, on prendra l'exemple des différentes étapes de la procédure de détermination des emplois gagés par les universités sur leurs ressources propres. Il appartenait tout d'abord aux universités de statuer sur leurs demandes de créations de postes, puis à la DES de se prononcer sur ces propositions ; la DPATE devait enfin valider les types et branches de concours pour les emplois créés, avant de répartir ces recrutements entre les différents centres organisateurs.

Malgré ces délais de mise en place de l'opération, certains recrutements ont ensuite souffert d'une précipitation dans leur réalisation, donnant parfois le sentiment d'un manque de transparence, aux dires, par exemple, des représentants syndicaux d'une université francilienne. Un secrétaire général d'université constate aussi que, dans cette première vague, au caractère massif, *"on n'était pas dans une configuration de gestion prévisionnelle, ni dans le cadre d'une organisation programmée"*.

▪ 2.3.1.2. Le choix de l'antériorité des titularisations par liste d'aptitude

La volonté d'afficher, de manière concrète, la mise en œuvre de la loi, malgré les "retards" pris et "une année blanche" pour ces recrutements spécifiques, a conduit à engager au printemps 2002 le recrutement par liste d'aptitude, tandis que l'organisation des concours réservés et examens professionnels était renvoyée à la rentrée 2002.

Cette priorité de fait donnée à la liste d'aptitude a eu quelques effets induits, non prévus, préjudiciables aux candidats. Conformément aux termes de la circulaire du 27 mai 2002, qui rappelle notamment les incompatibilités, d'ailleurs assez complexes, résultant des décrets

d'application de la loi, un agent retenu sur une liste d'aptitude ne pouvait postuler réglementairement aux autres possibilités, souvent plus avantageuses, au moins durant l'année en cours.

Or, de nombreux agents ayant l'ancienneté requise ont postulé sur la liste d'aptitude privilégiant, ainsi, l'accès immédiat à la titularisation comme agent administratif ou ouvrier d'entretien et d'accueil ; dès lors, le recrutement comme adjoint administratif, SASU ou ouvrier professionnel (OP) ne leur était plus accessible.

Il faut cependant remarquer que l'on n'a pas partout affiché la même rigueur dans l'application de cette règle ; quelques rares dérogations auraient été accordées à des personnels inscrits sur une liste d'aptitude, autorisés à concourir aux concours réservés de catégorie C. Il est vrai que les vérifications sur les incompatibilités n'ont pas été menées de façon systématique, notamment en raison de délais d'organisation contraints ; certains services s'en sont ainsi tenus à demander une attestation sur l'honneur.

▪ 2.3.1.3. Le calendrier des recrutements

La mise en œuvre de la loi du 3 janvier 2001 a accentué un étalement du calendrier des recrutements IATOS, ce qui a conduit plusieurs DPAOS académiques, mais aussi des responsables universitaires, à constater *"une rentrée qui n'en finit pas"*.

En ce qui concerne les **RECRUTEMENTS DE L'ASU**, les opérations spécifiques à la loi du 3 janvier 2001, engagées à la rentrée 2002, sont intervenues dans une période traditionnellement moins chargée pour les divisions concernées des rectorats, bien que certains services se soient inquiétés du retard ainsi apporté à la préparation des recrutements 2003.

Même si les nominations ont parfois pu intervenir tardivement, les recrutements réservés se sont, pour la plupart, inscrits dans le premier trimestre de l'année scolaire 2002/2003. À titre d'exemple, on relèvera quelques situations constatées :

- dans l'académie de Lille, les différentes opérations ont ainsi été concentrées sur une courte période, de la mi-septembre à la mi-octobre, tandis que, dans celle de Bordeaux, un calendrier plus tardif a prévalu, les premières épreuves étant organisées dans la dernière semaine d'octobre 2002 pour s'achever début décembre ;
- dans l'académie de Créteil, alors que l'ensemble des concours et examens professionnels "réservés" se sont déroulés durant le dernier trimestre 2002, l'examen professionnel d'OEA a, quant à lui, été organisé fin août pour une date d'effet au 1^{er} septembre.

De même sera mis en avant, le cas du service interacadémique des examens et concours d'Arcueil (SIEC), où une part significative des opérations (examen professionnel d'adjoint administratif, aide de laboratoire et OP, liste d'aptitude pour l'accès en catégorie C) a pu se dérouler avant les vacances d'été ; seules les épreuves des concours réservés de SASU et d'adjoint administratif ont été organisées à la rentrée. Cette répartition de la charge de travail a permis d'absorber l'opération sans difficulté majeure.

Pris en charge par les universités, les **RECRUTEMENTS ITRF** "ordinaires", en catégories A et B, ont été réalisés selon un échéancier propre à chaque établissement organisateur ou mutualisateur, dans le cadre d'un calendrier prévisionnel établi par les services ministériels.

Les recrutements réservés, au titre de la loi du 3 janvier 2001, se sont, de fait, inscrits dans ce calendrier général des concours ; il est vrai que celui-ci a connu des glissements successifs. En effet, si la date du 28 septembre 2002 avait été initialement affichée pour l'issue des opérations, les affectations proprement dites devant prendre effet au 15 novembre 2002, les échéances ont progressivement évolué (près de 15 % des recrutements n'étaient pas achevés au 22 novembre 2002) ; elles ont conduit à une affectation des lauréats au 1^{er} février 2003.

Dans ce contexte, sans mésestimer la difficulté de l'exercice pour l'administration centrale et les universités organisatrices, moins d'incertitudes dans la gestion du calendrier sécuriserait et rationaliserait le travail des services et des responsables. Une anticipation des opérations suffisante, pour assurer une prise de fonctions des lauréats au 1^{er} septembre, serait aussi conforme à l'intérêt du service.

2.3.2. Des opérations de recrutement maîtrisées

Le délai apporté à la publication des textes réglementaires régissant les recrutements réservés, puis l'urgence qui s'est attachée à leur mise en application, auraient pu peser sur le bon déroulement de l'opération. La majeure partie des difficultés a cependant pu être évitée par une information régulière des services déconcentrés, ce qui leur a permis de prendre, par anticipation, les dispositions appropriées.

▪ 2.3.2.1. Le poids de l'organisation des recrutements réservés

De nombreux services académiques mettent, en effet, l'accent sur la lourdeur de certaines opérations de **RECRUTEMENT ATOS** pour l'application de la loi du 3 janvier 2001. L'organisation matérielle de ces recrutements réservés a représenté une charge importante pour les services, ne serait-ce que d'un point de vue logistique. Les dispositifs mis en place se sont parfois avérés surdimensionnés, en raison du nombre effectif de candidats par rapport à

celui escompté à partir du recensement ; de surcroît, il s'agissait d'opérations nouvelles pour lesquelles les services administratifs n'avaient pas de repères.

Ces opérations sont venues s'ajouter aux tâches habituelles des recrutements de droit commun ; elles se combinent également avec le recrutement externe sans concours prévu par l'article 17 de la loi du 3 janvier 2001 pour les OEA et les agents administratifs. Ces nouvelles dispositions ont suscité un afflux de candidatures d'autant plus difficiles à gérer qu'elles émanaient d'un public aux parcours et aux expériences professionnelles hétérogènes. On citera l'exemple de l'académie de Lille qui a enregistré quelque 7 000 candidatures pour 90 postes et celui de l'académie de Créteil dans laquelle 2 287 candidats se sont inscrits pour 313 nominations.

Même dilués sur un grand nombre d'établissements d'enseignement supérieur, les **RECRUTEMENTS ITRF** ont également représenté une lourde charge, à la fois pour les centres organisateurs mais aussi pour les services administratifs qui en ont assuré la coordination et le suivi : 190 concours d'ingénieur d'études, 25 d'assistant ingénieur, 25 de technicien, 49 d'agent technique et 31 examens professionnels d'agent technique ont ainsi été organisés dans le cadre du dispositif spécifique prévu par la loi du 3 janvier 2001.

La pesanteur de l'exercice peut être mesurée à l'aune du résultat obtenu. En effet, pour un total de 320 concours ou examens organisés pour pourvoir les 647 emplois offerts, on a enregistré 1 359 candidatures, ce qui correspond à une moyenne d'un concours pour deux postes et de deux candidats pour un poste.

Cette opération s'est évidemment ajoutée aux recrutements « ordinaires ». Ainsi, en 2002, l'université de Dijon a-t-elle assumé la responsabilité de 14 concours ou examens professionnels, dont deux réservés.

▪ **2.3.2.2. La recevabilité des candidatures**

Deux sources principales de difficulté sont signalées par les interlocuteurs de la mission d'inspection au niveau local.

a) Le plus délicat a été L'APPRÉCIATION DU NIVEAU DES FONCTIONS EXERCÉES. Au plan académique, comme dans les services universitaires organisateurs, les attitudes ont été très diverses.

Beaucoup ont recouru à la technique du "faisceau d'indices", suggérée par la circulaire du 29 mai 2002, prenant notamment en compte les termes du contrat et le niveau de la

rémunération. Ce dernier élément a toutefois seul été pris en considération par une université de l'échantillon.

Pour leur appréciation, les services se sont, le plus souvent, fondés sur les attestations établies par les supérieurs hiérarchiques, document initialement non prévu dans le dossier de candidature ; elles se sont parfois avérées complaisantes, comme l'ont souligné plusieurs interlocuteurs qui relèvent également la variété des signataires universitaires, depuis le président jusqu'au directeur de laboratoire.

Quelques services ont enfin fait le choix d'accepter toutes les candidatures, laissant ensuite le soin au jury de trancher d'éventuelles surévaluations. Une approche comparable a prévalu à l'administration centrale pour le concours d'AASU où, pour l'admissibilité, tous les candidats déclarés ont été autorisés à subir les épreuves écrites. Il n'a été statué sur la recevabilité administrative qu'avant la phase d'admission : il y a eu 53 rejets sur les 181 candidats inscrits et convoqués (pour 37 candidats admis).

- b)** Le second problème évoqué est celui des **commissions de validation de l'expérience professionnelle** en équivalence de diplômes, qui suscitent une double observation.

Tout d'abord, il n'a été fait appel à cette disposition novatrice que dans un faible nombre de cas. Aucun n'est signalé dans l'académie de Dijon. Les exemples sont peu nombreux dans plusieurs autres et le taux de succès limité. Trois demandes, pour un seul candidat reçu SASU au rectorat de Lille, quatre cas pour deux admis sur liste complémentaire SASU, dans celui de Bordeaux ; mais une quinzaine de postulants, pour deux reçus SASU et aide de laboratoire au SIEC.

Pour le concours réservé d'AASU, la demande a été plus conséquente, puisque l'administration centrale a enregistré 52 dossiers sur un total de 181 candidats ; mais seuls ceux des 25 admissibles ont été soumis à l'examen qui s'est traduit par 24 décisions favorables.

La seconde remarque tient au fait que les commissions se sont parfois réunies postérieurement aux épreuves, ce qui a conduit à prononcer des admissions "sous réserve" de cette certification ou des affectations "à titre provisoire", voire à l'invalidation de lauréats.

▪ 2.3.2.3. La constitution des jurys

S'agissant des **RECRUTEMENTS ITRF**, la réforme scindant la phase d'admissibilité, prise en charge par un centre organisateur, et la phase d'admission, relevant du centre affectataire de l'emploi, a eu pour conséquence de démultiplier les jurys nécessaires aux recrutements.

On citera le cas d'un poste IRTF qui avait suscité une seule candidature, mais qui a nécessité la convocation d'un jury de sept personnes, dont deux experts venus l'un de Bordeaux, l'autre de Caen. Cet exemple n'est pas isolé.

La simultanéité et la multiplicité des concours "ordinaires" et "réservés", à la rentrée 2002, a parfois rendu difficile la mobilisation des experts. Même si son "taux de rendement" apparaît globalement satisfaisant, certains responsables administratifs locaux soulignent à cette occasion que la liste des experts, pourtant récemment établie (arrêté du 3 juin 2002), n'est pas aussi opérationnelle que le laisserait penser le nombre des membres affichés. D'autres font état du désistement d'un nombre inaccoutumé de correcteurs et d'examineurs dans une période de rentrée où ils sont particulièrement sollicités dans leurs établissements.

Cette dernière remarque vaut pour les **RECRUTEMENTS DE L'ASU**, pour lesquels les responsables académiques assurent également avoir, le plus souvent, rencontré, pour des raisons comparables, de grandes difficultés pour constituer les jurys, notamment pour mobiliser des gestionnaires et agents comptables. Ils relèvent aussi le niveau de la rémunération qui, toute proportion gardée et compte tenu de leur spécificité, traduit une différence marquée entre les jurys officiant pour les concours enseignants et ceux chargés des concours administratifs en défaveur de ces derniers.

Il sera relevé, par ailleurs, cette réaction, constatée au SIEC, où des cadres administratifs ont refusé de participer au jury pour l'accès au grade de SASU réservé au titre de la loi du 3 janvier 2001, dans la mesure où certains de leurs propres agents n'avaient pas été promus dans le cadre d'un concours de droit commun, jugé beaucoup plus sélectif.

Pour répondre à cette inquiétude, certaines académies, tout en constituant des jurys distincts pour les concours réservés et ceux de droit commun, ont désigné un même président ; cette mesure, prise dans un souci d'équité, risque de ne plus pouvoir intervenir, si le calendrier des épreuves devait être resserré.

▪ 2.3.2.4. Le fonctionnement et le comportement des jurys

La principale observation tient à l'interrogation de certains jurys sur la nature de la démarche initiée par le législateur : véritable concours ou volonté de titulariser le plus grand nombre ? Cette incertitude a généré des comportements divergents.

L'exigence, ou même une certaine rigueur, a parfois prévalu. Dans une académie visitée, le jury du recrutement de SASU note que, pour bon nombre de candidats, *"ce concours était, en effet, vu comme une simple formalité devant aboutir à une titularisation, [...] juste récompense après de longues années de statut de contractuel"*. Son rapport dresse un constat affligeant du niveau des candidats pour l'épreuve écrite, comme pour l'épreuve orale ; au total, seuls trois des sept postes offerts ont été pourvus. Telle a aussi été l'attitude d'un autre jury, en charge de l'examen professionnel d'adjoint administratif, qui a placé la barre d'admission à la note de 12 sur 20 et n'a retenu que 12 candidats pour les 29 postes offerts au recrutement (sur 36 présents).

Cette démarche exigeante s'est aussi quelquefois manifestée dans le contenu des épreuves, comme en témoigne le choix d'un volumineux dossier à analyser (37 pages) par le jury d'un concours de SASU ; cette volonté s'est traduite par la réussite de 13 candidats seulement, alors que 47 postes étaient à pourvoir et que 40 candidats ont été présents.

Dans plusieurs cas, on observe que des jurys de concours ITRF ou de concours de SASU ont aussi choisi de rejeter des candidats, en catégories A et B, aux fonctions jugées surévaluées par des responsables d'universités et de GRETA.

Mais, dans de nombreuses autres situations, les jurys ont estimé possible de pourvoir l'ensemble des postes proposés. Dans une académie de l'échantillon, le jury du concours d'adjoint administratif a ainsi retenu des lauréats pour les 27 postes offerts avec 91 candidats inscrits et 79 présents ; de même, dans une autre académie, tous les postes mis au recrutement de SASU (14), et d'adjoint administratif (32 au concours et 23 à l'examen) ont été attribués à des niveaux de notation élevés (de 13,25 à 15 sur 20).

Enfin, certains jurys ITRF ont écarté toute candidature, lorsque le candidat de l'université affectataire du poste n'était pas admissible.

3. Bilan et préconisations

Chacun des dispositifs doit être examiné séparément.

En effet, les conditions de mise en œuvre la loi de 1996 ont largement été perdues de vue, dans les services académiques et les universités ; en revanche, un bilan quantitatif global en a

été dressé par l'administration centrale qu'il n'est pas inutile de rappeler de manière synthétique.

Un même bilan national des deux premières années d'application du plan Sapin, avec une session d'intégration valable pour 2001 et 2002, ne peut pas être établi, les données quantitatives faisant largement défaut au niveau national. Toutefois, des enseignements partiels, de nature à éclairer les conditions de la poursuite de l'opération, peuvent être dégagés.

Il convient également de s'interroger sur la permanence, voire l'augmentation, de la population des agents non titulaires et, si, sur ce point, les deux dispositifs ne semblent pas produire d'effets différents, il n'a pas semblé utile aux inspecteurs de revenir longuement sur la situation constatée à l'issue du plan Perben.

3.1. Le dispositif Perben a connu un résultat mitigé

3.1.1. Des titularisations massives

Au niveau local, la mémoire fait globalement défaut. Rares, en effet, sont les établissements ou les services de l'échantillon qui disposent spontanément de données sur les résultats de la loi du 16 décembre 1996 ou d'analyses sur son déroulement.

Ainsi, **LES UNIVERSITÉS** visitées indiquent-elles ne posséder aucune information statistique sur cette opération ; seule l'une d'entre elles est en mesure de présenter un bilan précis, au demeurant peu important quantitativement.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer ce constat : la rotation des responsables et des personnels en charge des opérations de concours, le défaut d'archives organisées, le manque de recul de beaucoup de services en priorité mobilisés par l'urgence des recrutements...

Même **AU PLAN ACADÉMIQUE**, les éléments statistiques ont été difficiles à réunir, tant les informations semblaient enfouies et éparpillées et la mémoire collective défaillante et, là encore, un seul rectorat de l'échantillon a pu présenter un bilan précis.

L'académie de Créteil a fait ainsi état de 1 625 agents recensés en 1996 (dont 673 administratifs et 592 personnels de service), toutes fonctions et tous chapitres confondus. Les

résultats des concours réservés, de 1997 à 2000, ont permis d'y titulariser 469 lauréats (203 administratifs et 266 ouvriers).

Les **données nationales** illustrent cependant clairement l'impact du dispositif. L'enquête diligentée par la DPD à la demande de la DPATE, avant le vote de la loi, avait recensé 22 500 agents non titulaires, dont 17 500 allaient remplir les conditions d'intégration posées par la loi votée en fin d'année 1996. À l'issue du plan, la DPATE a dressé un bilan précis des titularisations effectuées de 1997 à 2001 dans les corps ATOSS à gestion déconcentrée, l'essentiel étant intervenu entre 1998 et la fin de l'année 2000.

BILAN PERBEN ATOSS	FILIERE ADMINISTRATIVE	FILIERE OUVRIERE	FILIERE LABORATOIRE	FILIERE MEDICO-SOCIALE	TOTAL
<i>DROIT COMMUN</i>	2.383	3.727	435	787	7.332
<i>INTERNE SPECIAL</i>	95	-	-	-	95
<i>RESERVE PERBEN</i>	3.954	5.724	-	-	9.678
<i>TOTAL GENERAL</i>	6.432	9.451	435	787	17.105

source : DPATE A2

Cette étude fait ressortir qu'un peu plus de 17 000 agents non titulaires ont ainsi pu être titularisés ; mais il faut remarquer que :

- l'effectif stabilisé dans le cadre des procédures normales de concours représente 75 % des intégrations effectuées au titre du "plan Perben" et 43 % de l'ensemble des titularisations réalisées pendant la période ;
- la stabilisation des agents non titulaires a représenté près de 22 % des nominations prononcées dans les corps concernés.

S'agissant des agents des services techniques et agents administratifs de la branche recherche et formation, 433 titularisations ont également été opérées (chiffres fournis par le bureau DPATE C2).

Mais au-delà de ce simple bilan statistique, **les services ne font pas état de réflexions ou d'enseignements tirés de la mise en œuvre de la loi du 16 décembre 1996** qui auraient été mis à profit pour l'application de celle du 3 janvier 2001.

3.1.2. Une diminution de la population des non titulaires limitée

Il convient de rapprocher les éléments ci-dessus de ceux qui retracent l'évolution de la population des non titulaires pendant la période considérée. A cette fin, les inspecteurs généraux ont retenu plusieurs séries de chiffres sommés à partir de bases de calcul différentes.

En effet, les données de la DPD se fondent sur les emplois (notes d'information) ou les fichiers de paye (repères et références statistiques) ; celles de l'enquête « masse indiciaire » réalisée par la DAF totalisent les quotités rémunérées, mais à la différence de celles de la DPD, ils comprennent les TOM. La DPATE, quant à elle, effectue ses recensements au travers d'enquêtes – dont la périodicité a varié – auprès des services académiques et les « lisse » sur la durée de l'année scolaire.

Les résultats sont d'autant plus disparates qu'au-delà de ces différences tenant aux champs couverts, le contenu des catégories recensées au plan local peut varier d'une académie à l'autre (la rubrique « contractuels individuels » notamment). Mais, l'intérêt de leur rapprochement est **qu'ils montrent, tous, la diminution du nombre d'agents non titulaires et, en même temps, que cette diminution n'est pas à la hauteur des titularisations prononcées.**

EVOLUTION DES AGENTS NON TITULAIRES	01/01/96	01/01/97	01/01/98	01/01/99	01/01/00	01/01/01
<i>Repères et références statistiques (DPD)</i>	20.111	18.019	17.083	13.776	13.018	11.782
<i>Notes d'information (DPD)</i>	20.867	18.802	17.818	14.469	13.931	12.261
<i>Enquête "masse indiciaire" (DAF)</i>	12.535	13.614	15.055	12.727	12.214	(01.01.02*) 13.561
<i>Enquête DPATE</i>	-	(97-98) 19.411	(98-99) 18.144	(99-00) 15.061	(00-01) 14.917	(01-02) 17.943

** Les données de l'enquête au 01.01.2001, relatives aux personnels non titulaires rémunérés sur le chapitre (38) 31-05 sont manifestement erronées*

Ainsi, l'intégration de 17 000 agents s'accompagne, selon les chiffres de la DPD, d'une réduction de quelque 8 500 agents non titulaires entre le 1^{er} janvier 1998 et le 1^{er} janvier 2001 ; selon ceux de la DPATE, la décroissance ne serait que de 4 500 entre les années scolaires 1997-1998 et 2000-2001.

Au-delà de l'ampleur de la différence entre les recensements, le constat s'impose d'une convergence des résultats qui témoigne des limites de l'efficacité de la politique volontariste menée. En se référant aux seuls chiffres de la DPATE, alors que les 17 000 titularisations n'auraient dû laisser subsister qu'un solde de 2 500 agents non titulaires, au 1^{er} janvier 2001, on observe que ces derniers étaient, en réalité, 14 917 : c'est-à-dire que **12 500 nouveaux contractuels ont été recrutés sur la durée du plan, soit une reconstitution du vivier équivalente aux trois quarts des titularisations.**

En revanche, l'assise budgétaire de cette population a été modifiée pendant cette période : le nombre d'agents non titulaires rémunérés sur postes vacants a diminué de 6 000, alors que les crédits servaient de support au traitement de 1 500 contractuels supplémentaires.

Enfin, il ne saurait être ignoré, même si l'observation se situe en dehors de la durée du plan, que, selon les enquêtes DPATE menées auprès des académies, une augmentation considérable du nombre d'agents non titulaires (3 000) apparaît entre 2000-2001 et 2001-2002, c'est-à-dire dès qu'il n'existe plus de mécanisme de résorption.

3.2. La première phase d'application du plan Sapin a déjà largement couvert la population concernée

L'objectif de l'administration centrale était de procéder, au cours de l'année 2002 à la titularisation des 2/5 du vivier « éligible » recensé à la fin de l'année 2000, soit environ 12 000 personnes. Au moment de l'étude conduite par la mission d'inspection, les chiffres collectés au plan national ne permettaient pas d'affirmer que cet objectif avait été atteint. En effet, fin février, toutes les académies n'avaient pas encore communiqué à la centrale les résultats des concours et des listes d'aptitudes qu'elles avaient organisés au profit des ATOS ; pour l'ITRF, aucun bilan chiffré n'était disponible. La mission a donc été contrainte de procéder, comme pour la détermination des bénéficiaires potentiels, par extrapolation.

Pour les ATOS, le bureau des concours disposait des résultats concernant 61 % des postes mis au recrutement (ou nombre de candidats pour les examens professionnels)³ ; en supposant que le ratio postes offerts / intégrations prononcées soit le même dans les académies manquantes que dans celles dont on connaît le résultat, le nombre de titularisations effectuées devrait être de l'ordre de 6 800.

Pour l'ITRF, 1 116 demandes d'ouvertures de recrutement au titre du plan ont été déposées au bureau de gestion ; compte tenu des taux de rendement observés ponctuellement, un millier de titularisations devraient pouvoir être prononcées dans la branche.

Au total, les recrutements réservés pourraient donc ainsi produire près de 8 000 mesures d'intégration. **Il ne serait, alors, pas nécessaire que les titularisations au titre des concours de droit commun atteignent le niveau du plan Perben (75 % des intégrations au titre des concours réservés) pour que l'objectif soit atteint et même dépassé.**

³ Ces examens ne peuvent, selon la DGFP, être contingentés.

Ce bilan vient confirmer le constat dégagé sur l'évaporation de la population réellement éligible au dispositif.

3.3. Une reconstitution du vivier rapide et inquiétante

Le protocole d'accord du 10 juillet 2000, comme la loi du 3 janvier 2001, n'avaient pas pour seule finalité la résorption de l'emploi précaire. Ces deux textes se fixaient également pour objectif d'éviter sa reconstitution par une meilleure gestion de l'emploi public.

Or, comme constaté ci-dessus, les différentes études statistiques menées en leur temps à l'occasion du plan 1997-2000 démontrent que cet objectif n'a pas été atteint. Celle menée par la mission d'inspection, à propos de la première phase de mise en œuvre du protocole Sapin, laisse penser que la même dérive a commencé à se développer rapidement.

3.3.1. Le constat établi

À l'occasion de ses entretiens, la mission d'inspection a demandé aux services académiques ou universitaires d'établir un état du recrutement de nouveaux agents non titulaires depuis le 12 juillet 2000, date de référence pour l'application de la loi du 3 juillet 2001 ; les chiffres communiqués permettent de dresser **un bilan à la fin de l'année 2002.**

En UNIVERSITÉS, le vivier d'auxiliaires s'est reconstitué, avec une amplitude particulière pour certains établissements parisiens, et parfois une accélération à la rentrée 2002. Il sera noté que ces recrutements ont été prononcés, tant sur les ressources d'État que sur les moyens propres des universités et que, si les agents de catégorie C sont largement majoritaires (70 %), ceux de catégorie A sont néanmoins relativement nombreux (18 %).

NOUVEAUX AUXILIAIRES	<i>avant le 30/09/02</i>	<i>depuis le 30/09/02</i>	CATEGORIES			
			A	B	C	<i>total</i>
<i>Bordeaux I</i>	18	15	8	2	23	33
<i>Dijon</i>	59	36	45	10	40	95
<i>Lille III</i>	48	15	7	8	48	63
<i>Nice</i>	50	25	6	10	59	75
<i>Paris I</i>	20	18	5	-	33	38
<i>Paris V</i>	25	50	6	6	63	75
<i>Paris X</i>	39	85	22	9	93	124
<i>Paris XII</i>	74	46	14	26	80	120
<i>Toulouse III</i>	19	29	9	5	34	48
TOTAL	352	319	122	76	473	671

source : universités de l'échantillon

L'évolution est comparable au NIVEAU ACADÉMIQUE, en ne prenant en compte que les recrutements effectués au titre de l'ASU. Ils répondent au besoin d'assurer le remplacement dans les établissements scolaires et sont massivement prononcés au niveau de la catégorie C (91 %) pour des activités de bureau et de service.

NOUVEAUX AUXILIAIRES	<i>avant le 30/09/02</i>	<i>depuis le 30/09/02</i>	CATEGORIES			
			A	B	C	<i>total</i>
<i>Bordeaux I</i>	374	130	5	63	436	504
<i>Créteil</i>	551	213	22	82	660	764
<i>Dijon</i>	103	28	4	19	108	131
<i>Lille</i>	276	143	11	50	358	419
<i>Nice</i>	213	168	1	14	366	381
<i>Paris</i>	273	170	7	5	431	443
<i>Toulouse</i>	482	35	-	-	517	517
TOTAL	2272	887	50	233	2876	3159

source : rectorats concernés

Le rapprochement de ces données avec celles des effectifs d'agents éligibles au plan Sapin (cf. ch. 2.1.4) montre **l'ampleur du phénomène** : alors qu'il ne resterait que 415 éligibles dans les universités de l'échantillon, ces dernières ont recruté 671 nouveaux contractuels entre juillet 2000 et décembre 2002 ; pour l'enseignement scolaire, ces chiffres sont respectivement de 1 939 et de 3 159.

3.3.2. Les causes de cette évolution

Nombreuses et d'une inégale portée, elles peuvent être exposées selon qu'elles sont plus particulièrement liées à la situation d'un moment ou, au contraire, de nature plus pérenne. Mais, préalablement, il faut souligner que les règles contraignantes édictées pour encadrer le recours à des agents contractuels sont inégalement respectées.

▪ 3.3.2.1. Une application partielle des dispositions relatives à la modernisation

Les mesures restrictives sont mal appliquées. La règle de limitation de la durée des contrats à 10 mois est souvent contournée, dans l'enseignement supérieur, par le jeu des ressources propres et, dans le secteur scolaire, par la conclusion d'un contrat «intermédiaire de deux mois » ; de même, est ignorée la disposition de l'article 14 de la loi du 3 janvier 2001 qui, pour les activités permanentes, limite à 70 % d'un temps complet la quotité de service pouvant être confiée à un agent non titulaire.

Les dispositions innovantes, quant à elles, sont mises en œuvre dans de trop rares cas. La reconnaissance des acquis de l'expérience a été peu utilisée : dans l'échantillon académique observé, 70 demandes seulement ont été enregistrées (cf. chapitre 2 § 2.3.2.). La même remarque s'impose pour le concours de la troisième voie qui n'a été organisé que pour les AASU ; il s'agit pourtant là de deux leviers originaux qui font partie intégrante du dispositif.

▪ 3.3.2.2. Les causes conjoncturelles

La première, invoquée par les interlocuteurs de la mission, tiendrait à **l'insuffisance des moyens** alloués. Ainsi, les universités justifient leur recours à des agents non titulaires, qu'ils paient sur leurs ressources propres, par leur sous dotation au regard des normes « SANREMO » ; les rectorats mettent en avant la nécessité **d'abonder les moyens humains des EPLE et les besoins pour les remplacements de longue durée** que le faible nombre de titulaires remplaçants (seulement 1 164 postes d'agents administratifs et d'OEA) ne suffit pas à assurer pleinement.

Pour être totalement convaincantes, ces raisons – qui ne sont néanmoins pas dépourvues de tout fondement – devraient n'intervenir qu'après la prise d'initiatives de nature à contrôler et, le cas échéant, à réduire les besoins.

Par exemple, les UNIVERSITÉS pourraient utilement diminuer le nombre d'agents non titulaires qu'elles emploient en demandant l'ouverture d'autant de recrutements d'ITRF que leur situation le permet. Or, cela est loin d'être le cas, comme l'illustre la mise en regard des vacances calculées par la DPATE et des demandes déposées en 2002 (cf. annexe 3) : alors

que pour 2002, les services ministériels avaient recensé 5 446 possibilités théoriques, les établissements n'ont demandé que 3 609 mises au recrutement (tous niveaux et toutes formes de concours confondus). Ce sont donc, en définitive, 1 837 supports susceptibles d'être offerts à des agents non titulaires qui s'ajoutent au sous-rendement de certains recrutements.

Quelques unes d'entre elles, par ailleurs bien encadrées, pourraient hiérarchiser leurs priorités, afin de procéder à des redéploiements éventuels plutôt que de recourir systématiquement à des embauches pour assurer la logistique de tâches nouvelles.

Dans certaines ACADÉMIES visitées, des postes ont été retirés de plusieurs EPLE, par application des ratios de répartition des moyens ; à la suite de pressions diverses, des titulaires remplaçants y ont été affectés à titre de « renfort ». Ce type de démarche, qui annihile la décision prise initialement, vient naturellement grever les ressources de remplacement et aboutit au recrutement d'un nouveau contractuel.

Par ailleurs, les initiatives prises par certaines académies de l'échantillon montrent qu'une amélioration de l'efficacité du potentiel disponible pour les suppléances – et donc une diminution du « besoin » de contractuels – est tout à fait possible.

Le rendement des concours, entendu au sens large, constitue un autre facteur qui contribue à la reconstitution du vivier de non titulaires. Grâce aux réels efforts de la DPATE, le nombre de postes mis aux concours ATOSS a augmenté de 4 237 entre 1998 et 2001, alors même que le nombre d'emplois délégués n'augmentait, lui, que de 2 255. La portée de cette politique volontariste a pourtant été réduite par les résultats des concours 2000 et 2001 – au demeurant fort honorables – au terme desquels seuls respectivement 96 et 97 % des postes offerts (toutes catégories confondues) ont été pourvus, ce qui équivaut à une déperdition d'un millier de titularisations.

Les calendriers, nécessairement longs, compte tenu des étapes qu'ils comportent, mais insuffisamment anticipés (cf. en annexe 4, le calendrier ITRF établi pour l'année 2002 et le projet 2003) laissent perdurer des vacances que l'intérêt du service commande de combler par des agents non titulaires. À titre d'exemple, pour quantifier l'impact de ce dernier facteur, on relèvera que la DPATE recrute annuellement environ 2 000 ITRF (via les concours de droit commun) qui ne peuvent être nommés qu'au 1^{er} janvier (même plus tard pour la session 2002), alors que les postes sont vacants au moins depuis le 1^{er} septembre ; pendant quatre mois, 2 000 supports vacants sont, de ce fait, occupés par des agents non titulaires, ce qui correspond à 666 ETP annuels.

Enfin, **l'insuffisance du vivier** de candidats est un obstacle incontournable pour quelques branches d'activité professionnelles de l'ITRF, dans la filière ouvrière, et, surtout, pour le

secteur médico-social qui, de surcroît a bénéficié de nombreuses créations d'emplois ces dernières années. En effet, l'Éducation est en concurrence avec les autres ministères, voire avec les collectivités locales ou le secteur privé et les listes complémentaires ne suffisent pas toujours à compenser les renoncements.

▪ 3.3.2.3. Les causes structurelles

La persistance, à des degrés divers, de certaines des causes qualifiées de conjoncturelles pourrait, sans doute, les faire considérer comme pérennes, mais ce sont, incontestablement, **la gestion quotidienne du système et la souplesse indispensable** dont elle doit faire preuve, qui constituent la première de ces causes.

Il n'est pas inutile de rappeler ici que le système éducatif se caractérise par sa taille, sa diversité et sa dispersion géographique ; son fonctionnement repose sur une administration adaptée, notamment à sa fragmentation sur l'ensemble du territoire.

Sans viser à l'exhaustivité, il sera mis en avant quelques-unes des situations, constamment rencontrées, qui ne peuvent être réglées que par le recours à des agents non titulaires : comment pourvoir par un agent titulaire deux mi-temps situés dans deux EPLE géographiquement éloignés ? Comment faire face aux besoins ponctuels d'un service ? Comment répondre à la vacance imprévue d'un poste, alors que tous les titulaires remplaçants sont employés et à celles constatées à l'issue du mouvement ou des recrutements ?

La possibilité offerte de **travail à temps partiel** constitue une cause majeure du recours à l'auxiliariat. Si la quantité globale des « rompus de temps » n'évolue pas très sensiblement d'une année sur l'autre, elle augmente néanmoins régulièrement : de 24 700 en 1998, l'effectif des agents travaillant à temps partiel est passé à 27 600 en 2001⁴ ; surtout, la localisation, la durée et la nature des emplois libérés, elles, varient considérablement alors que l'administration n'a aucune prise sur ces variables. L'organisation de leur compensation requiert une adaptation constante des ressources humaines peu compatible, de fait, avec le statut de titulaire.

L'autonomie des universités et des EPST les autorise à recruter des auxiliaires sur leurs ressources propres en dehors de toute intervention du ministère et, comme on l'a noté plus haut, elles conservent nombre d'emplois vacants pour y affecter des non titulaires.

⁴ Les chiffres 2002 n'étaient pas disponibles, mais les interlocuteurs de la mission ont indiqué que le passage aux 35 heures hebdomadaires n'avait pas eu, dans un premier temps, d'effets majeurs sur le volume global des rompus.

Par ailleurs, **le souhait de certains agents** d'occuper un emploi de proximité, même à temps partiel, et donc de renoncer à être titularisés a été fréquemment cité par les interlocuteurs de la mission, tout comme la préférence donnée par d'autres à un travail intermittent ; difficile à chiffrer, l'importance de cette attitude n'est pas à négliger, surtout pour les emplois de catégorie C situés en zone rurale.

Enfin, **l'attribution de crédits** exclusivement destinés à rémunérer et à prendre en charge les indemnités journalières dues au titre du chômage⁵, des agents non titulaires chargés des suppléances démontre l'intérêt de leur contribution à la continuité du service. L'augmentation de ces crédits, constante depuis 1999, appelle, mécaniquement, des recrutements plus nombreux ; au total, les sommes inscrites en lois de finances au chapitre 31-96 depuis 1999 permettent de rémunérer (hors indemnité de résidence et supplément de traitement) l'équivalent de 1 000 ETP supplémentaires en 2003 (4 797 au lieu de 3 804 en 1998 – cf. en annexe 5, le tableau communiqué par la DAF).

3.4. Évaluation des dispositifs

En dépit des quelques faiblesses relevées plus haut, la mise en œuvre des recrutements au titre de la loi Sapin n'a pas connu de difficultés réellement majeures ; l'exécution des instructions, c'est-à-dire l'élaboration des listes d'aptitude, l'organisation des concours et examens réservés, les affectations des lauréats, s'est, dans l'ensemble, correctement déroulée grâce à la forte mobilisation des services et des responsables. L'absence de contentieux connu à ce jour, alors que l'appréciation du niveau des fonctions exercées et la validation de l'expérience, en particulier, auraient pu en générer, atteste de cette réussite.

Cependant, et ce n'est pas étonnant en raison de la pression des délais de réalisation, les services académiques et les universités n'ont pas encore engagé la nécessaire réflexion sur l'avenir, notamment sur le nombre résiduel de candidats potentiels et les possibilités d'affectation, ou, plus largement, sur la prise en compte des mesures d'intégration dans leur politique de ressources humaines.

Mais, au-delà, l'étude des différentes opérations de titularisation a fourni à l'IGAENR l'occasion de réfléchir au principe même de ce type de plans et à leur portée effective.

⁵ Sauf en cas de démission, contrairement aux contractuels de droit privé (CES, CEC et emplois jeunes), ce qui peut poser interrogation.

3.4.1. Leur principe appelle un questionnement

La titularisation massive d'un grand nombre d'agents constitue une **rupture de l'égalité d'accès** à la fonction publique ou à un corps de promotion, doublée d'une **inégalité dans la gestion** qui, l'une et l'autre, sont mal ressenties par les agents qui ont fait l'effort nécessaire pour réussir un concours parfois sélectif et ont accepté, dans certains cas, un éloignement géographique générateur de difficultés.

En pratique, **le recrutement d'agents non titulaires** s'opère dans des conditions particulièrement aléatoires (besoin précisément localisé, candidature déposée à un moment opportun, intervention d'un réseau relationnel...), donc sans toujours s'accompagner d'un véritable examen de compétences et sans garantie d'impartialité. Quelques années plus tard, la possibilité leur est régulièrement donnée de devenir fonctionnaires, sans autre vérification d'aptitude que celle organisée par des épreuves, d'abord destinées à établir une répartition des accès dans le temps, puisque le nombre de supports est établi pratiquement à hauteur des éligibles.

Les conditions d'affectation sont, elles aussi, totalement en contradiction avec les règles habituelles de la fonction publique, puisqu'elles se font, prioritairement, sur place et toujours au plus près, sans détermination de priorités établies en fonction du rang de classement, de la manière de servir ou de l'ancienneté ; mais, surtout, les nominations s'opèrent au détriment des titulaires qui pourraient être intéressés par le poste attribué, sans pour autant qu'il leur soit offert la possibilité d'y postuler.

Le cas des agents titularisés dans le corps des ITRF, et pour lesquels les établissements n'ont demandé des postes gagés qu'au vu du résultat des épreuves ou le refus d'accueillir des lauréats au motif qu'ils n'étaient pas employés par l'établissement auprès duquel ils avaient concouru, serait une illustration de ce traitement exorbitant, s'il n'était pas, finalement, très comparable aux conditions concrètes de recrutement de droit commun dans ce corps.

L'étude, au cas par cas, de la situation des **AASU** lauréats du concours réservé et de celui de la 3^{ème} voie a permis d'apporter des réponses individuelles satisfaisantes à la quasi-totalité d'entre eux ; cette capacité à fournir des réponses totalement personnalisées témoigne d'une incontestable maîtrise gestionnaire, mais elle s'opère au détriment des personnels recrutés par les concours de droit commun, auxquels l'administration n'a pas été en mesure d'offrir de telles possibilités.

La justification apportée par les uns, invoquée par d'autres, que sont les « services rendus » peut, sans doute, être prise en compte, mais saurait-elle légitimer un traitement aussi dérogatoire ?

3.4.2. Un résultat insatisfaisant

Les chiffres donnés plus haut (en 3-1 et 3-2) montrent que le plan Perben et la première phase d'exécution du plan Sapin, tout en permettant la titularisation de nombreux agents, laissent subsister une importante population de non titulaires⁶. **Cette reconstitution rapide d'une situation que ces dispositifs se proposaient de faire disparaître montre les limites de telles démarches. En définitive, ces plans ne règlent que la situation d'une catégorie de personnes sélectionnées, sans s'attaquer, réellement, aux causes du phénomène lui-même, qui continuent, inexorablement, d'agir.**

Force est de constater que le développement de la gestion prévisionnelle et la modernisation n'ont pas encore porté tous les fruits que les protocoles en attendaient. Il semble bien, sur ce point, que l'intérêt porté à la question, à un moment où son poids social pouvait difficilement être éludé, ait largement diminué au fil du temps, ou, du moins, que la difficulté de la tâche n'ait pas permis d'avancer de manière efficace.

Pour les auteurs du rapport, si le principe général selon lequel les emplois permanents ont vocation à être occupés par des fonctionnaires doit constituer un objectif constant et le recours à des agents non titulaires n'être mis en œuvre qu'à titre dérogatoire pour régler des situations temporaires ou particulières, c'est en amont que la question de la précarité est à traiter, sans attendre que l'importance du nombre de personnes concernées soit devenue insupportable socialement.

Cette position conduit à dire que, structurellement, la présence d'agents non titulaires est nécessaire à la bonne administration du système éducatif, mais que leur nombre est à limiter au niveau strictement indispensable à ce bon fonctionnement et, parallèlement, qu'un terme doit également être fixé à la durée des fonctions exercées sous ce régime juridique.

⁶ Cette persistance a été soulignée par la cour des comptes dans son relevé de constatations sur la gestion des personnels administratifs du ministère (janvier 2003) : elle note qu'environ 4 % des emplois ATOS de l'enseignement scolaire sont occupés par des agents non titulaires et souligne la médiocre connaissance de la situation dans l'enseignement supérieur.

Par ailleurs, les solutions retenues pour contenir les situations précaires ne peuvent qu'être différentes selon le niveau des fonctions exercées et leur financement (sur budget d'Etat ou sur ressources dites propres). L'autonomie des EPSCP soulève, à cet égard, un problème spécifique.

3.5. Des préconisations qui s'inscrivent dans un calendrier

La question de la précarité est largement conditionnée par l'introduction en droit interne de la directive européenne du 28 juin 1999 qui préconise le plafonnement du nombre de contrats à durée déterminée ; elle sera également non moins profondément influencée par les conditions dans lesquelles le changement de statut des personnels TOS s'effectuera. Pour autant, le moment venu, la question restera posée ; elle sera d'autant plus facile à régler que les agents concernés seront moins nombreux et que des solutions auront pu être dégagées préalablement.

Aujourd'hui, la priorité n'est pas tant l'achèvement du plan Sapin, ce qui devrait être fait sans grandes difficultés, que la maîtrise quantitative du vivier.

3.5.1. Un traitement à court terme

- **3.5.1.1. Il paraît tout d'abord indispensable que l'administration se donne les moyens de connaître, avec une précision suffisante, l'ensemble de la population concernée.**
- En effet, s'agissant des personnels ATOS, pratiquement tous les interlocuteurs ont évoqué les limites du système d'information AGORA, inégalement renseigné selon les académies ; la mission a été surprise de ne pas trouver de documents historiques sur le corps des ITRF et de ne pouvoir disposer de données globales sur les agents non titulaires rémunérés sur ressources propres.
- Les inspecteurs ont également dû noter les divergences dans les chiffres fournis, divergences qui tiennent sans doute à l'insuffisante définition du champ observé et à leurs sources (gestionnaires, responsables de traitements, statisticiens), mais aussi à la difficulté de recourir à un vocabulaire sur lequel chacun s'accorderait pour qualifier une population particulièrement diversifiée (contractuels 10 mois, contractuels à titre individuel, type CNRS, autres contractuels, auxiliaires... sont autant de termes employés sans que l'on soit sûr qu'ils recouvrent toujours la même catégorie dans l'esprit de chacun).

Les services ministériels devraient donc être invités à conserver les données relatives à l'ITRF, les services académiques à utiliser sans délai le système AGORA pour la gestion de l'ensemble des non titulaires dont ils ont la charge et les EPCSCP à communiquer l'état de leurs recrutements sur ressources propres. De plus, un réel effort de clarification sémantique et d'harmonisation des chiffres publiés, d'abord par une explicitation rigoureuse des champs observés, est nécessaire ; un rapprochement avec les travaux de l'Observatoire de l'emploi public serait, à cet égard, judicieux.

- Par ailleurs, on l'a vu, les résultats du recensement effectué avant le lancement du plan sont peu utilisables pour la poursuite de l'opération. Une nouvelle enquête devrait être diligentée pour connaître le public désormais réellement éligible au dispositif Sapin, afin d'adapter au plus près les conditions de mise en oeuvre des mesures d'intégration, notamment la répartition des postes à pourvoir entre concours de droit commun et concours réservés.

La solution la plus rationnelle serait d'attendre les résultats de cette enquête pour procéder à une nouvelle étape d'intégration, mais cette pause serait sans doute mal acceptée par les partenaires ; si elle ne pouvait être retenue, **la phase 2003 du plan devrait comporter une diminution significative du contingent de possibilités d'intégrations**, du moins pour les catégories qui ne sont pas susceptibles de faire l'objet de transferts dans la fonction publique territoriale. Pour ces dernières, l'objectif de procéder aux titularisations avant cette opération devrait guider le calibrage.

- **3.5.1.2. L'organisation de la prochaine campagne de résorption de la précarité doit tenir compte des remarques formulées à l'occasion de celle de 2002.**

- **Le resserrement du calendrier** constitue une priorité ; l'organisation des concours devrait précéder l'établissement des listes d'aptitude et les décisions de recevabilité (expérience professionnelle et niveau des fonctions exercées) être prises avant la date des épreuves.
- Pour éviter les **différences d'attitude** des jurys, des instructions de cadrage des objectifs et des rappels sur la nature même de l'opération réduiraient les disparités constatées, introduisant ainsi une meilleure équité entre les candidats ; la même démarche vaut pour l'établissement des listes d'aptitude.
- Enfin, l'administration centrale devrait poursuivre sa démarche d'explicitation de la **notion de poste gagé** en direction des universités.

3.5.2. Des solutions à moyen terme

À cette échéance, l'objectif doit être, naturellement sous l'autorité de la direction générale de l'administration et de la fonction publique, de restreindre le nombre de non titulaires dont la « durée de vie » serait-elle aussi limitée grâce à des recrutements mieux encadrés et au lissage dans le temps des titularisations : quelques mesures simples permettraient de réaliser cette double réduction de manière durable et efficace.

Dans cette perspective, il semble nécessaire d'appréhender de façon différente les modalités à envisager, selon le niveau des corps d'intégration, ainsi que la nature des supports financiers sur lesquels auront été recrutés les contractuels.

▪ 3.5.2.1. La limitation des recrutements

Le premier levier est incontestablement la poursuite de l'amélioration de la gestion prévisionnelle mais, aussi, un usage différent des crédits de suppléance.

Les efforts ministériels entrepris depuis 1999 en matière de gestion prévisionnelle des ATOS sont incontestables : le nombre de postes mis au recrutement par les académies a augmenté et le rendement des concours s'est amélioré sur la période. Pourtant, nombre d'entre eux restent vacants ; il est donc **indispensable que les académies continuent d'augmenter les possibilités de recrutement et d'allonger les listes complémentaires** auxquelles il devrait être prioritairement fait appel en cas de vacance jusqu'à la session suivante, comme la loi le prévoit expressément.

Il est non moins indispensable de **revoir l'ensemble des calendriers de concours des ITRF** pour permettre une prise de fonctions à la rentrée scolaire.

Pour les corps dont les viviers sont chroniquement insuffisants (secteur médico-social, filière ouvrière) des mesures de **promotion de ces métiers** pourraient certainement contribuer à réduire le déficit de candidatures.

L'attitude « malthusienne » de nombre d'universités, qui préfèrent continuer à employer des non titulaires plutôt que de demander l'ouverture de recrutements, doit conduire l'**État**, qui supporte, en définitive, le coût de l'emploi et vers lequel on ne manquera pas, à terme, de se retourner pour demander la titularisation automatique de l'agent, **à prendre en compte cette politique au moment de la discussion des contrats.**

Les crédits de suppléance, actuellement exclusivement consacrés au recrutement de contractuels, devraient, pour une part significative, mais de manière limitative, **être mis à la disposition des chefs d'établissement** ; ceux-ci pourraient alors organiser les suppléances en rémunérant en heures supplémentaires ceux des agents titulaires qui accepteraient de se partager le service de leur collègue absent.

Cette proposition intéresserait vraisemblablement les agents d'entretien, par ailleurs assez nombreux par établissement, pour se répartir un service en fractions compatibles avec leurs propres emplois du temps. L'opposition qui aurait été avancée, au motif que cette solution risquait d'entraîner des dépassements de crédits, ne tient guère au regard de la situation constatée de manière chronique sur ce chapitre.

▪ **3.5.2.2. Le recrutement d'agents non titulaires sur le budget de l'État et leur intégration**

➤ **Les recrutements en catégorie C, échelle 2**

Ceux d'entre eux qui seraient rémunérés sur le chapitre 31-96 pour effectuer des **suppléances de courte durée**, pourraient être directement recrutés, sans inconvénient majeur, par les chefs d'établissement. Cette procédure ne ferait que consacrer les pratiques actuelles, puisque, dans bien des cas, ce sont ces derniers qui proposent un remplaçant à l'autorité académique chargée de la nomination officielle.

Sur les postes vacants, une procédure destinée à s'assurer de la qualité du recrutement devrait être retenue. Pourraient être prioritairement affectés sur ces postes des agents qui auraient déjà effectué de brèves suppléances pendant une durée de six mois au minimum, dont la manière de servir aurait été jugée satisfaisante par les chefs de service successifs. Leur recrutement devrait être précédé d'un entretien positif avec deux ou trois représentants habilités du recteur ou du responsable de l'établissement d'enseignement supérieur. Il serait mis fin au contrat de ceux qui n'auraient pas donné satisfaction.

Au bout d'une période minimale d'exercice de 10 mois, – et, naturellement, avant la limite supérieure qui serait fixée à l'occasion de la transposition de la directive européenne en droit interne – les intéressés pourraient être inscrits sur une "liste d'aptitude", par une commission qui pourrait comprendre, notamment, un représentant du personnel et serait présidée par un représentant du recteur ou du président de l'université.

Cette proposition ne fait que reprendre une clause prévue par l'article 17 de la loi Sapin en l'aménageant ; devenue pérenne, elle éviterait les mesures massives d'intégration organisées périodiquement tout en assurant la qualité du recrutement.

➤ **L'accès aux corps de débouché**

Il est entendu par-là les fonctions occupées par des agents des catégories C (hors ceux rémunérés à l'échelle 2), B ou A. La distinction repose sur la nature des fonctions qui se prêtent mal – surtout celles assurées par des personnels de catégorie A – à des remplacements par des agents non formés et, principalement, sur l'injustice que subissent les agents titulaires qui, après avoir été lauréats d'un concours, sont confrontés à une sélection très sévère pour obtenir une promotion interne, alors que les agents non titulaires, qui ne peuvent donc faire état d'un même succès, ne rencontrent pratiquement aucun autre obstacle que celui du temps pour se voir attribuer un statut équivalent.

Leur recrutement devrait être quantitativement très limité ; une liste des fonctions et des situations qui seules autoriseraient ce type de contrat pourrait être établie, selon des modalités à définir. Leur engagement interviendrait après entretien avec deux ou trois représentants du recteur. Deux possibilités d'intégration leur seraient offertes ; ils pourraient, soit demander leur intégration à la grille de rémunération de l'échelle 2, selon la procédure exposée ci-dessus, soit se présenter aux concours internes qui leur seraient ouverts, comme le permet la directive européenne. Dans cette perspective, il ne serait plus organisé de concours réservés à leur intention.

▪ **3.5.2.3. Les recrutements sur les ressources propres**

La question, qui concerne les établissements d'enseignement supérieur et les GRETA, ne peut être traitée comme celle des agents payés sur le budget de l'État, ce dernier ne pouvant pas intervenir au moment du recrutement ; par ailleurs, le recensement a montré que nombre des agents non titulaires (43 %) relevaient de cette catégorie, la majorité d'entre eux ayant été recrutés par les universités.

Il ne semble pas opportun de prévoir des dispositions particulières pour les personnels rémunérés sur contrat de recherche. Le caractère temporaire de leurs fonctions est la plupart du temps respecté. D'ailleurs, le profil de ces agents ne les incite pas, le plus souvent, à solliciter leur intégration.

En revanche, il conviendrait de limiter le développement des autres recrutements sur ressources propres. À cette fin, il serait souhaitable, comme l'établit le constat opéré dans les universités, que **le président dispose de la maîtrise effective des emplois et de la gestion de ce personnel** au lieu de la déléguer aux composantes ; il serait mieux à même d'envisager des redéploiements avant de procéder à de nouvelles embauches, ce qui introduirait un peu de souplesse dans la gestion prévisionnelle.

Il n'est pas acceptable, sauf à considérer que les ressources propres ont vocation à obtenir la création d'emplois publics, de mobiliser des emplois inscrits au budget de l'État pour l'intégration des personnels ainsi rémunérés ; pour cette opération, seule est envisageable la **technique des emplois gagés** qui a le double mérite de respecter l'autonomie des établissements et de les engager à assumer leurs responsabilités.

Conclusion

Il apparaît, à l'évidence, que la mise en œuvre de la loi du 3 janvier 2001 n'aboutira pas à de meilleurs résultats que celle qui l'a précédée le 16 décembre 1996. Il paraît incontestable que les dispositifs périodiques de résorption de la précarité, tout en permettant un grand nombre d'intégrations ne suppriment pas, sur le long terme, un recours excessif aux agents non titulaires.

Le constat qui peut être tiré de l'ensemble des observations qui précèdent ne saurait être, dès lors, que mitigé.

Certes, la première phase de mise en œuvre de la loi de janvier 2001 a permis l'intégration d'un grand nombre d'agents contractuels qui remplissaient les conditions édictées pour se présenter à l'un des modes d'accession à la qualité de "fonctionnaire". Mais, dans le même temps, il a été procédé au recrutement d'autant de nouveaux agents contractuels, ce qui est en contradiction flagrante avec l'un des objectifs prioritaires affichés par cette loi.

Les propositions de l'Inspection générale s'efforcent de concilier le nécessaire recours aux agents non titulaires pour la bonne administration du système éducatif et la non moins nécessaire limitation de leur nombre et de la durée de leurs fonctions en cette qualité. Elles tentent de ne pas porter atteinte au principe de l'égalité d'accès à la Fonction publique et de traitement des fonctionnaires. Par ailleurs, elles avancent des pistes et des solutions éventuelles qui, pour se montrer efficaces, devront être mises en œuvre simultanément ; il n'échappera à personne, en effet, qu'aucune d'entre elles, prise isolément, n'est de nature à améliorer la situation de manière significative.

Elles ne relèvent pas, exclusivement, de la compétence du ministère, mais, toutes supposent des coordinations étroites, tant au sein de l'administration centrale, qu'entre ce niveau et les échelons déconcentrés ou décentralisés. Elles visent notamment à :

- un meilleur calibrage des postes ouverts au concours,
- un recours plus systématique aux listes supplémentaires,
- un aménagement des modalités de recrutement des agents non titulaires et la mise en place d'un dispositif d'intégration permanent qui ne laisse pas grossir inconsidérément leur effectif,

- une incitation des universités à assurer pleinement les conséquences de leur recours à des contractuels,
- une mise en œuvre moins complexe des recrutements, comme le préconise le dernier rapport du Conseil d'État.

Ces propositions ne prennent pas explicitement en compte les deux modifications majeures qui ne manqueront pas de se produire à court terme : la mise en application de la directive européenne et celle des nouvelles mesures de décentralisation. Cette démarche n'est pas dommageable. La diminution du nombre d'agents TOSS non titulaires doit être considérée comme un traitement approprié du dossier, préalablement au transfert de ces personnels aux collectivités locales ; l'instauration d'un processus régulier d'intégration pourrait constituer une réponse anticipée à la limitation des renouvellements successifs de contrats à durée déterminée établie par la directive.

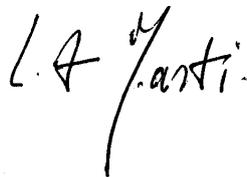
Cet arsenal de mesures préconisées, parfois innovantes, relève du domaine de l'organisation, comme de celui des principes. Elles sont certes à mettre en œuvre – celles-ci ou d'autres – à l'Education nationale, mais elles devront être également adossées au cadre général de la fonction publique. Elles seraient, enfin, de nature à permettre d'assumer l'ensemble de nos missions, sans pour autant que les fondements de la fonction publique en soient atteints.



Jean-Louis CLAVERIE



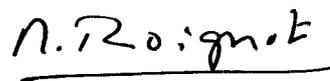
Charles MARTIN



Luc-Ange MARTI



Jean-Paul PITTOORS



Michel ROIGNOT

Annexes

Annexe 1 :	Liste des services et établissements rencontrés par la mission d'inspection.....	59
Annexe 2 :	Textes réglementaires pris pour l'application de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001.....	61
Annexe 3 :	Postes ITRF vacants et demandes d'ouverture de concours en 2002	63
Annexe 4 :	Calendrier de recrutement ITRF de catégories A et B 2002 et projet pour 2003	65
Annexe 5 :	Évolution du montant des crédits du chapitre 31-96.....	67

Liste récapitulative des services et établissements rencontrés par la mission d'inspection

ADMINISTRATION CENTRALE DU MINISTERE DE LA JEUNESSE, DE L'EDUCATION NATIONALE ET DE LA RECHERCHE

- **Direction des Personnels Administratifs, Techniques et d'Encadrement (DPATE)**
 - bureau des études statutaires et de la réglementation (DPATE A1)
 - bureau des études et prévisions d'effectif (DPATE A2)
 - bureau des personnels ATOS et des personnels sociaux et de santé (DPATE C1)
 - bureau des personnels ITARF (DPATE C2)
 - bureau des concours (DPATE C4)
- **Direction de la Programmation et du Développement (DPD)**
 - bureau des statistiques sur les personnels (DPDC5)
- **Direction de l'Enseignement Supérieur (DES)**
 - bureau de la gestion des emplois (DES B 7)
- **Direction des Affaires Financières (DAF)**
 - bureau des rémunérations (DAF C2)
- **Direction de l'Administration**
 - bureau du budget et des emplois (DA A6)

RECTORATS D'ACADEMIE

- Bordeaux, Clermont-Ferrand, Créteil, Dijon, Lille, Nice, Paris, Toulouse,
- Service Inter académique des Examens et des Concours (SIEC) d'Arcueil.

UNIVERSITES

- Bordeaux I, Clermont I, Clermont II, Dijon, Lille III, Nice, Paris I, Paris V, Paris X, Paris XII, Toulouse III.

ETABLISSEMENT PUBLIC A CARACTERE SCIENTIFIQUE ET TECHNOLOGIQUE

- INRA (Institut National de la Recherche Agronomique).

Textes réglementaires pris pour l'application

de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001

- Décret n° 2001-834 du 12 septembre 2001 relatif à la reconnaissance de l'expérience professionnelle en équivalence des conditions de titres ou de diplômes pour se présenter aux concours et examens professionnels réservés.
- Décret n° 2001-835 du 12 septembre 2001 organisant les concours et examens professionnels réservés pour l'accès aux corps à statut commun à plusieurs ministères.
- Décret n° 2002-121 du 31 janvier 2002 relatif au recrutement sans concours dans certains corps de fonctionnaires de catégorie C de la fonction publique de l'État.
- Décret n° 2002-426 du 27 mars 2002 portant organisation des concours et examens professionnels réservés d'accès à certains corps d'administration scolaire et universitaire, techniques, d'ouvriers et de laboratoire.
- Décret n° 2002-427 du 27 mars 2002 portant organisation de concours et examens professionnels réservés d'accès à certains corps d'ingénieurs, de personnels techniques de recherche et de formation et de personnels de bibliothèques.
- Décret n° 2002-437 du 29 mars 2002 instituant un troisième concours de recrutement dans les corps de l'administration scolaire et universitaire.
- Décret n° 2002-438 du 29 mars 2002 instituant un troisième concours de recrutement des ingénieurs et personnels techniques et administratifs de recherche et de formation.
- Décret n° 2002-439 du 29 mars 2002 instituant un troisième concours de recrutement des secrétaires d'administration scolaire et universitaire.
- Décret n° 2002-464 du 4 avril 2002 portant organisation des concours de recrutement des fonctionnaires des établissements publics scientifiques et techniques des catégories A, B et C réservés à certains agents non titulaires.

- Arrêté du 19 novembre 2001 fixant les règles de fonctionnement et de constitution des commissions instituées par le décret n° 2001-834 du 12 septembre 2001 relatif à la reconnaissance de l'expérience professionnelle en équivalence des conditions de titres ou de diplômes.
- Arrêté du 27 mars 2002 fixant les règles de fonctionnement et de constitution des commissions instituées par le décret n° 2001-834 du 12 septembre 2001 relatif à la reconnaissance de l'expérience professionnelle en équivalence des conditions de titres ou de diplômes (certains corps IT RF et de personnels des bibliothèques).
- Arrêté du 27 mars 2002 fixant les règles de fonctionnement et de constitution des commissions instituées par le décret n° 2001-834 du 12 septembre 2001 relatif à la reconnaissance de l'expérience professionnelle en équivalence des conditions de titres ou de diplômes (certains corps de l'ASU, de TEN, de MO, OP, aides techniques et aides de laboratoire).
- Arrêté du 27 mars 2002 fixant la composition du jury des concours et examens professionnels réservés pour l'accès à certains corps de personnels techniques de recherche et de formation.
- Arrêtés du 14 mars 2002 (au nombre de trois) fixant les règles d'organisation générale et la nature des épreuves des concours et examens professionnels réservés pour l'accès aux corps à statut commun à plusieurs ministères.
- Arrêtés du 27 mars 2002 (au nombre de dix huit) fixant les règles d'organisation générale, la nature et le programme des épreuves des concours et examens professionnels réservés pour l'accès aux corps propres à l'éducation nationale.

Demandes d'ouverture de concours ITRF (recrutement 2002)

situation après arbitrage DPATE C2

et Emplois vacants recensés

CORPS	EXTERNE	INTERNE	CONCOURS RESERVE SAPIN	EXAMEN PROFESSIONNEL SAPIN	LISTE D'APTITUDE SAPIN	RECRUTEMENT DIRECT	TOTAL	EMPLOIS VACANTS RECENSES DPATE
IGR	98	48	-	-	-	-	146	402
IGE	294	79	262	-	-	-	635	684
ASI	148	64	26	-	-	-	238	340
TCH	427	179	197	-	-	-	803	954
ADT	274	239	0	-	-	-	513	770
AGT	120	117	112	50	-	-	399	627
AST	-	-	-	-	469	406	875	1669
TOTAL	1361	726	597	50	469	406	3609	5446

source : DPATE C2 (1^{er} juillet 2002)

**CALENDRIER MODIFIE DES CONCOURS ITRF 2002
DE CATEGORIE A ET B**

Opération	Date	
Ouverture des inscriptions	4 juin 2002	
Clôture des préinscriptions (date limite de demande ou de retrait des dossiers de candidature)	<u>Concours externes et internes</u> 8 juillet 2002	<u>Concours réservés</u> 15 juillet 2002
Clôture des inscriptions (date limite de renvoi ou de dépôt des dossiers de candidature aux centres organisateurs)	<u>Concours externes et internes</u> 12 juillet 2002	<u>Concours réservés</u> 19 juillet 2002
Organisation des épreuves d'admissibilité Proclamation des résultats de la phase d'admissibilité des concours	Au plus tard le 30 septembre 2002	
Organisation des épreuves d'admission	Au plus tard le 15 novembre 2002	
Proclamation des résultats de la phase d'admission des concours	Au plus tard le 22 novembre 2002	
Saisie en ligne des vœux par les lauréats aux <u>concours externes et internes (LAUREAT-IT)</u>	Du 26 novembre au 5 décembre 2002	
Traitement automatique des affectations des lauréats aux <u>concours externes et internes</u>	Au plus tard le 16 décembre 2002	
Affichage en ligne des résultats et envoi des avis d'affectation aux lauréats aux <u>concours externes et internes (effet au 31 décembre 2002)</u>	A partir du 23 décembre 2002	
Affectations	10 janvier 2003	

**CALENDRIER PREVISIONNEL DES CONCOURS ITRF 2003
DE CATEGORIE A ET B**

Opération	Date
Coloritarf	3 – 17 mars 2003
Mise à disposition du fichier « brut » des emplois	18 mars 2003
Publitarf	31 mars – 4 avril 2003
Mise à disposition du fichier « net » des emplois	7 avril 2003
Départ à la signature de l'arrêté d'ouverture	11 avril 2003
Ouverture des inscriptions	28 avril 2003
Clôture des préinscriptions (date limite de demande ou de retrait des dossiers de candidature)	19 mai 2003
Clôture des inscriptions (date limite de renvoi ou de dépôt des dossiers de candidature aux centres organisateurs)	23 mai 2003
Organisation des épreuves d'admissibilité Proclamation des résultats de la phase d'admissibilité des concours A	Au plus tard le 31 juillet 2003
Organisation des épreuves d'admission Proclamation des résultats de la phase d'admission des concours A	Au plus tard le 30 septembre 2003
Saisie en ligne des vœux par les lauréats aux <u>concours externes et internes</u> (LAUREAT-IT)	
Traitement automatique des affectations des lauréats aux <u>concours externes et internes</u>	
Affichage en ligne des résultats et envoi des avis d'affectation aux lauréats aux <u>concours externes et internes</u>	
Affectations	

CHAPITRE 31-96**CREDITS DE SUPPLEANCES**

	crédits inscrits en LFI	évolution de la dotation	valeur moyenne annuelle du point de rémunération	évolution du point moyen
1998	46 615 839			
1999	50 164 994	7,61%	50,5151	
2000	54 121 697	7,89%	50,9682	0,90%
2001	65 323 575	20,70%	51,4322	0,91%
2002	65 340 121	0,03%	52,1070	1,31%
2003	65 734 919	0,60%	52,4990	0,75%

DOTATION GLOBALE INSCRITE EN L.F.I (suppléances, chômage et vacances)

	crédits inscrits en LFI	évolution de la dotation
1998	75 420 448	
1999	80 622 918	6,90%
2000	85 489 220	6,04%
2001	102 002 498	19,32%
2002	102 252 044	0,24%
2003	103 165 581	0,89%