

N° 242

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1988-1989

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 6 avril 1989

## PROPOSITION DE LOI

*tendant à la création d'une agence interministérielle  
aux personnels non titulaires.*

PRÉSENTÉE

Par M. Roger HUSSON,

Senateur

(Renvoyée à la Commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du régime et d'administration générale sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

---

Fonction publique. — Agence interministérielle des agents non titulaires — Auxiliaires contractuels  
vacataires

## EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Il existe, dans les services publics de l'État, des collectivités territoriales, et les établissements publics qui en dépendent, dans les établissements hospitaliers, un nombre important d'agents qui ne sont pas fonctionnaires. Une exploitation des statistiques de l'I.N.S.E.E. fait apparaître qu'ils sont environ un million, soit 600 000 agents de l'État et du secteur hospitalier, 400 000 agents des collectivités territoriales. Ces agents ont des appellations variées : contractuels, auxiliaires, vacataires, non titulaires..., mais ils seront désignés dans la présente proposition de loi par le terme général d'agents non titulaires.

Les agents non titulaires jouent dans les services publics un rôle important et participent à tous les niveaux à la constitution de chaînes de compétence qui permettent aux services de l'État, des communes, des départements, des régions, des hôpitaux de répondre aux évolutions de la société et des techniques.

Ainsi, les équipes de recherche et de développement des télécommunications, des services de l'armement, des services d'informatique, de l'aménagement, de l'environnement, de l'action sanitaire et sociale, culturelle, les équipes des médecins des hôpitaux sont constituées pour partie d'agents non titulaires. Certains d'entre eux occupent des emplois de responsabilité, parfois de premier plan, dans divers départements ministériels, dans les collectivités territoriales et dans les hôpitaux.

Cependant, la présence de ces agents dans les services publics, qui est une constante depuis plus de cinquante ans à raison d'au moins un agent sur quatre, a continué d'être traitée comme un phénomène contingent, toujours appelé à disparaître par la voie des titularisations successives. Or, le plan de titularisation de 1983, le cinquième depuis la Libération, n'a pas plus que les précédents atteint ses objectifs.

Il en est résulté que jamais n'ont été mis en place des moyens suffisants pour appréhender la situation de ces personnels, issus des milieux professionnels les plus divers, représentant une grande variété de spécificité d'emplois, et ayant vocation à être employés alternativement par les différents secteurs de l'État ou les différentes collectivités territoriales, ou à quitter le secteur public pour le secteur privé.

Cette carence lèse à la fois les intérêts de ces personnels, et représente finalement une grande déperdition des ressources humaines pour les services publics, les collectivités territoriales.

A. l'heure où la mobilisation et la qualification des ressources humaines pèsent d'un grand poids dans la modernisation et la compétitivité des économies nationales, il est indispensable de mettre en place et de restructurer les moyens à un niveau central permettant, à la fois l'appréhension des problèmes communs à l'ensemble de ces personnels, et l'étude, la préparation, voire la mise en place de solutions aux problèmes rencontrés.

Qu'ils appartiennent au secteur de l'État, au secteur hospitalier, ou à celui des collectivités territoriales, les agents non titulaires sont confrontés à un manque évident d'harmonisation entre les administrations alors que leur situation professionnelle s'avère semblable et comporte un grand nombre d'aspects communs. Or, cette situation relève partiellement du ministre chargé de la Fonction publique pour les agents de l'État, partiellement du ministre de l'Intérieur pour les agents des collectivités territoriales.

Quand ils existent, les moyens de gestion sont très faibles. C'est ainsi que, par exemple, à la Fonction publique, il n'existe pas de bureau spécialisé pour les questions touchant ces personnels qui sont suivis, marginalement, par sept bureaux différents. Il n'y a pas non plus de bureau spécialisé au ministère de l'Intérieur.

De surcroît, dans les différents ministères employant des contractuels (Industrie, Équipement, Éducation nationale, Affaires extérieures, Défense, Postes et Télécommunications, etc.), les directions du personnel ne mettent en place en général que des moyens insuffisants.

Les agents non titulaires ne relevant ni du droit du travail ni de celui de la Fonction publique, il existe un risque permanent de voir se former ou s'entretenir une distorsion dans les situations, soit entre agents publics (fonctionnaires et contractuels), soit entre contractuels et salariés de droit commun — cela au regard notamment de leur représentation, leur rémunération, leur formation, leur couverture sociale, la gestion de la mobilité professionnelle.

En outre, la gestion des situations de transition apparaît plus que précaire. Les agents non titulaires sont parfois placés dans des situations de transition où ils cessent de dépendre de l'administration qui les a recrutés et se trouvent alors renvoyés d'une administration à une autre selon des modalités qui s'assimilent à de véritables dénis de droits. Certaines de ces situations sont dramatiques.

Ainsi, les coopérants techniques envoyés par le Gouvernement français pour servir dans de nombreux pays du monde, particulièrement au Maghreb et en Afrique francophone, sont-ils, pour leur majorité, des agents contractuels de l'État.

Il s'agit d'un volant de quelques centaines d'agents, dans la situation paradoxale d'être à la fois « titularisables » au titre de la loi de 1984, et, à la fin de leur mission de coopération, chômeurs, dont bon nombre en fin de droits, faute de réemploi par les ministères, malgré des directives, et l'affirmation répétée du ministre de la Fonction publique que « ... la qualité professionnelle unanimement reconnue de ces personnels devrait en faire des collaborateurs particulièrement recherchés par les administrations ».

Les derniers mois viennent de montrer que, faute d'un organe interministériel, aucune solution à ce grave problème n'a pu être mise en place.

Ainsi, les personnels vacataires des services départementaux de consultation, psychologues, psycho-rééducateurs, orthophonistes, relevant autrefois des D.D.A.S.S., sont-ils dans une situation bloquée depuis un trop grand nombre d'années.

La décentralisation a ajouté aux carences antérieures de la gestion de ces personnels en les faisant passer d'un employeur à un autre : État, puis départements, puis établissements hospitaliers. Un tel processus favorise évidemment toutes les décharges de responsabilités, tous les reports de décision, alors que ces personnels sont à la recherche d'interlocuteurs, et, dans l'attente de décision depuis des années, touchant à leur statut et à leurs conditions de travail.

Prenant acte de cette situation générale et durable, considérant l'importance des problèmes posés et la nécessité de les appréhender à un niveau suffisant, il vous est proposé de créer un établissement public auprès du Premier ministre en vue de l'étude, la préparation, voire, dans certains cas, la mise en place de solutions aux problèmes rencontrés.

La présente proposition de loi que je vous demande de bien vouloir adopter prévoit donc la création d'une agence interministérielle des personnels non titulaires, en définit les missions et les modes d'action.

## PROPOSITION DE LOI

### Article premier.

L'agence interministérielle aux agents non titulaires est un établissement public à caractère administratif doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

L'agence a pour mission de connaître de la situation des agents non titulaires occupant des emplois civils permanents de l'État, des régions, des départements, des communes et de leurs établissements, et des établissements mentionnés à l'article L. 792 du code de la santé publique.

### Art. 2.

Le directeur de l'agence interministérielle aux agents non titulaires est nommé par le Premier ministre après avis des conseils supérieurs de la Fonction publique d'État, territoriale et hospitalière.

Le conseil d'administration de l'agence qui comprend notamment des représentants de l'État, des collectivités territoriales et des établissements mentionnés à l'article L. 792 du code de la santé publique et des représentants des agents non titulaires élit en son sein son président.

Un décret en Conseil d'État détermine les modalités du présent article et fixe notamment le nombre des représentants des collectivités et établissements publics en fonction des effectifs d'agents non titulaires qu'ils emploient.

### Art. 3.

Pour l'accomplissement de la mission définie à l'article premier de la présente loi, l'agence interministérielle aux agents non titulaires exerce les attributions ci-dessous énumérées :

- Elle assure une information générale sur les conditions de travail des agents non titulaires tant au regard du droit du travail que du droit de la Fonction publique et notamment en ce qui concerne les conditions de représentation de ces personnels, leurs rémunérations, leur couverture sociale et leurs droits à la formation.

- Elle réalise, le cas échéant, en relation avec l'Institut national de la statistique et des études économiques, les enquêtes statistiques sur les effectifs d'agents non titulaires employés par les collectivités et établissements publics désignés à l'article premier de la présente loi, leurs rémunérations, leurs diplômes et fonctions antérieures, les profils et la localisation des emplois.

- Elle mène les actions propres à favoriser la mobilité professionnelle des agents non titulaires entre les collectivités et établissements publics désignés à l'article premier de la présente loi ou avec d'autres employeurs français ou appartenant à un pays membre de la Communauté européenne.

- Elle mène les actions nécessaires pour assurer le reclassement des agents non titulaires mis par l'État français à disposition d'États étrangers, notamment dans le cadre d'accords de coopération, lorsqu'ils sont menacés de perdre leur emploi du fait de l'interruption ou de la fin de conventions de mise à disposition.

- Elle donne son avis sur les projets de loi et de décret traitant de questions entrant dans le cadre de sa mission.

#### Art. 4.

Pour l'exécution de ses missions, l'agence interministérielle aux agents non titulaires se fait communiquer par les administrations concernées les dossiers qui s'y rapportent.

Pour l'exercice des attributions définies aux alinéas 3, 4 et 5 de l'article 3, elle organise les réunions de concertation nécessaires entre les différentes administrations concernées.

#### Art. 5.

Chaque année, l'agence interministérielle aux agents non titulaires adresse au Premier ministre et au Parlement, avant la discussion du projet de loi de finances, un rapport sur les activités conduites dans le cadre de l'article 3 de la présente loi.

#### Art. 6.

Les dépenses résultant de l'application de la présente loi sont compensées par la majoration à due concurrence des droits de consommation sur les tabacs prévus à l'article 403 du code général des impôts.