https://affairesjuridiques.aphp.fr/textes/circulaire-dhfh-1-n-96-521-du-14-aout-1996-relative-a-la-resorption-de-lemploi-precaire-dans-la-fonction-publique-hospitaliere/
Circulaire DH/FH 1 n° 96-521 du 14 août 1996 relative à la résorption de l'emploi précaire dans la fonction publique hospitalière
14/08/1996
Le 14 mai 1996, le protocole d'accord sur la résorption de l'emploi précaire a été signé entre le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation et six organisations syndicales représentatives de fonctionnaires.
Le texte de cet accord est joint à la présente circulaire.
Il concerne - comme vous le constaterez - la fonction publique hospitalière au même titre que la fonction publique de l'Etat et la fonction publique territoriale.
J'appelle votre attention sur le fait que certaines de ses dispositions (deuxième partie), destinées à éviter 'la reconstitution de l'emploi précaire', sont d'application immédiate et je vous demande, en conséquence, de veiller à ce que les établissements gérant des personnels relevant du titre IV du statut général des fonctionnaires les prennent en compte.
Les mesures prévues pour faciliter la titularisation de certains agents contractuels de catégorie C et B (première partie du protocole) nécessiteront l'intervention de textes législatifs et réglementaires en cours d'élaboration.
Sans attendre ceux-ci - qui préciseront notamment les modalités des concours qui pourront être organisés pendant la durée du plan de résorption et les corps de fonctionnaires accessibles aux agents concernés - il vous sera demandé de procéder à l'information et au dénombrement des bénéficiaires potentiels (avant le 31 décembre 1996).
A cet effet, des instructions complémentaires vous seront prochainement adressées.
Il est recommandé aux directions d'établissement d'attendre celles-ci avant de soumettre leur analyse à leur C.T.P. et C.T.E.
Dans l'immédiat, je souligne que seront concernés par le plan les agents contractuels en fonctions ou en congé, au sens du décret du 17 janvier 1986, à la date de signature du protocole, qui ont été employés au minimum pendant une durée égale à quatre ans d'équivalent temps plein au cours des huit dernières années (cette condition d'ancienneté étant examinée à la date d'ouverture des concours) sur des fonctions qui correspondent normalement à celles dévolues aux agents titulaires relevant de statuts nationaux.
En conséquence, les agents qui auraient été amenés à quitter les établissements depuis le 14 mai 1996 - soit de leur fait, soit en raison d'impératifs incontournables de gestion - pourront néanmoins être autorisés à se présenter aux concours spécifiques qui seront ouverts dans votre département pendant la durée du plan de résorption.
Vous voudrez bien diffuser cette circulaire, le plus rapidement possible, auprès de l'ensemble des établissements situés dans votre département.
Référence : protocole d'accord du 14 mai 1996.
ANNEXE
PROTOCOLE D'ACCORD EN VUE DE LA RESORPTION DE L'EMPLOI PRECAIRE DANS LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ETAT, LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE ET LA FONCTION PUBLIQUE HOSPITALIERE
Le plan de résorption de l'emploi précaire, arrêté par le Gouvernement, après concertation avec les organisations syndicales de fonctionnaires, se déroulera sur une durée maximale de quatre ans à compter de sa mise en oeuvre. Il traitera des trois fonctions publiques, dans le respect de leurs spécificités. Il comporte trois volets :
- le premier est consacré à la résorption proprement dite de l'emploi précaire existant ;
- le deuxième est destiné, sur la base d'une analyse des causes de recours à l'emploi précaire, à éviter que celui-ci ne se reconstitue ;
- le troisième volet est consacré à l'amélioration du régime de protection sociale des agents non titulaires.
Enfin, la situation des agents recrutés par contrats emploi-solidarité (C.E.S.) fait l'objet d'un traitement spécifique, dont les principales mesures sont présentées en fin de ce protocole.
I. - LA RESORPTION DES AGENTS EN SITUATION PRECAIRE
A. - FONCTION PUBLIQUE DE L'ETAT
1. Le champ
Au sein de la fonction publique de l'Etat, le présent protocole s'applique aux administrations centrales et services déconcentrés et aux établissements d'enseignement public. Il sera transposé aux agents non titulaires de droit public exerçant dans les établissements publics administratifs autres que ceux figurant sur la liste prévue au 2° de l'article 3 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984. La situation des maîtres délégués des établissements d'enseignement privés sous contrat fera l'objet de mesures adaptées après examen avec les partenaires concernés.
Il concerne les agents non titulaires, recrutés à titre temporaire, qui, quels que soient leur dénomination 'auxiliaires' ou 'vacataires', et le support budgétaire de leur rémunération (à l'exclusion des agents rémunérés sur ressources propres des établissements), assurent des fonctions dévolues aux agents titulaires.
Le plan de résorption vise principalement, compte tenu du dispositif retenu ci-après et des effectifs concernés, deux groupes d'agents :
- d'une part, des agents du niveau de la catégorie C ;
- d'autre part, des personnels enseignants (maîtres auxiliaires et, par analogie, agents enseignant dans les établissements relevant du ministère de l'agriculture) pour lesquels le dispositif de résorption est défini avec précision dans le présent protocole.
La situation des autres agents fera l'objet de propositions de mesures adaptées au sein des ministères concernés.
Les agents devront, pour bénéficier du plan sur toute sa durée, avoir été en fonctions ou en congé au sens du décret du 17 janvier 1986, à la date de signature du présent protocole et avoir été employés au minimum pendant une durée égale à quatre ans d'équivalent temps plein au cours des huit dernières années, la condition d'ancienneté étant appréciée au plus tard au moment de l'ouverture des opérations de recrutement.
Dans ce cadre, les ministères procéderont au dénombrement et à l'identification des agents relevant du dispositif de résorption évoqué aux alinéas précédents. Cette analyse sera menée, de manière contradictoire, au sein des comités techniques paritaires et sera transmise au ministre chargé de la fonction publique.
2. Les modalités
Le plan de résorption sera organisé en tenant compte des principes suivants :
- les modalités de résorption feront appel à toute forme de concours de recrutement, y compris des concours spécifiques réservés aux agents justifiant des conditions rappelées ci-dessus, la condition d'ancienneté étant appréciée au plus tard à l'ouverture de chacune des opérations de recrutement. Il ne pourra être opposé de limite d'âge ;
- les maîtres auxiliaires des établissements d'enseignement public seront, dans les conditions sus-indiquées, recrutés dans les corps de professeurs certifiés et assimilés, et de professeurs de lycée professionnel du 2e grade, lorsqu'ils justifient des diplômes et titres nécessaires, obtenus le cas échéant après avoir bénéficié des dispositions de la loi n° 92-678 du 20 juillet 1992 relative à la validation d'acquis professionnel pour la délivrance de diplômes et portant diverses dispositions relatives à l'éducation nationale. En l'attente d'une solution statutaire, la situation des agents qui enseignent dans une discipline pour laquelle il n'existe pas de diplôme leur permettant l'accès à l'un de ces corps sera traitée dans le cadre de contrats à durée indéterminée ;
- les bénéficiaires de ce plan seront, au moment de leur recrutement, affectés dans les services ou établissements en respectant les modalités applicables aux lauréats des concours ;
- les conditions de reclassement seront les conditions de droit commun des corps d'accueil ;
- les emplois nécessaires à ces recrutements seront les emplois vacants du corps d'accueil et ceux créés, en tant que de besoin, par transformation des supports budgétaires affectés à la prise en charge des agents concernés.
Dans ce cadre, les ministères établiront les modalités techniques du plan de résorption, dans le souci d'assurer l'égalité des chances des candidats, jusqu'au terme du plan (notamment, s'agissant de l'ouverture des concours), en concertation avec les organisations syndicales signataires du présent accord. Les mesures réglementaires traduisant ce plan seront soumises aux instances paritaires compétentes.
B. - FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE
1. Le champ
Dans la fonction publique territoriale, le présent protocole s'applique dans les collectivités et établissements visés à l'article 2 de la loi du 26 janvier 1984.
Compte tenu des spécificités de la fonction publique territoriale et, notamment, de l'achèvement récent de la construction statutaire, il comprend les agents non titulaires occupant, dans les conditions rappelées ci-dessous, des fonctions qui, par leur nature, correspondent à celles normalement dévolues aux agents titulaires des cadres d'emplois. Les agents devront être en fonctions ou en congé au sens du décret du 15 février 1988 à la date de signature du présent protocole.
La prise en compte de la diversité des situations d'agents non titulaires conduit, toutefois, à distinguer deux catégories au sein de la population susceptible d'être concernée par le plan de résorption :
- les agents non titulaires recrutés dans les cadres d'emplois qui, caractérisés par une création récente ou par des difficultés rencontrées dans l'organisation des concours, ont contraint les collectivités à faire appel à la contractualisation ;
- les agents non titulaires occupant des emplois pour lesquels l'article 38 de la loi du 26 janvier 1984 (emplois classés en échelle 2) a prévu que les fonctionnaires peuvent être recrutés sans concours.
Les similitudes de situation avec les conditions d'emploi d'agents précaires retenues dans le champ d'application de la fonction publique de l'Etat appellent des réponses de même nature.
2. Les modalités
S'agissant des emplois accessibles par concours, sous réserve du respect des mêmes conditions d'ancienneté que celles retenues pour l'Etat, les modalités de résorption feront appel à toute sorte de concours spécifiques de recrutement réservés aux agents justifiant des conditions rappelées ci-dessus.
Les cadres d'emplois concernés sont ceux pour lesquels, depuis la publication des statuts particuliers, aucun concours, ou un seul concours, ayant abouti à l'établissement d'une liste d'aptitude à la date de signature du protocole a été organisé. Cette condition s'apprécie au niveau de l'autorité compétente pour organiser les concours, telle qu'elle est prévue par les dispositions législatives et réglementaires en vigueur.
S'agissant des emplois correspondant à l'échelle 2 de rémunération, la nomination des agents intervient directement sur la base des dispositions résultant de l'article 38 de la loi du 26 janvier 1984.
En complément des mesures précitées, le délai de dépôt des demandes de titularisation pourra à nouveau être ouvert par décret, pendant un délai de six mois à compter de la publication de ce décret, à l'intention des catégories d'agents en fonctions lors de la publication de la loi du 26 janvier 1984 qui n'ont pas bénéficié de la possibilité réouverte par le décret du 4 août 1993.
Les collectivités et leurs établissements publics informeront les agents non titulaires concernés.
Cas particulier
Pour les administrations parisiennes, des solutions homologues à celles retenues pour la fonction publique de l'Etat, ou la fonction publique territoriale, ou la fonction publique hospitalière, selon le statut du corps d'accueil ou du cadre d'emplois de référence prévu pour leur intégration, seront mises en oeuvre.
En outre, des dispositions homologues seront prises pour les corps spécifiques des administrations parisiennes.
C. - FONCTION PUBLIQUE HOSPITALIERE
1. Le champ
Dans la fonction publique hospitalière, le présent protocole s'applique dans tous les établissements énumérés par l'article 2 de la loi du 9 janvier 1986. Il concerne les agents jusqu'au niveau de la catégorie B qui assurent des missions permanentes en qualité de contractuel, dès lors qu'ils ont été employés dans les mêmes conditions de durée que les agents retenus au titre de la fonction publique de l'Etat. Ils doivent occuper des fonctions qui, par leur nature, correspondent à celles normalement dévolues aux agents titulaires relevant de statuts nationaux.
Ils doivent en outre être en fonctions ou en congé, au sens du décret du 6 février 1991, à la date de signature du présent protocole.
Les établissements procéderont, avant le 31 décembre 1996, au dénombrement et à l'identification des agents susceptibles de relever du dispositif de résorption. Cette analyse sera soumise à l'avis des comités techniques d'établissement et des comités techniques paritaires. Un cadrage et une aide méthodologique seront apportés aux établissements par une mission d'appui nationale ainsi que par les directions départementales des affaires sanitaires et sociales qui centraliseront les résultats au niveau des départements et effectueront annuellement un bilan de la réalisation du plan.
Les conditions de recours et la situation des agents assurant des remplacements seront examinées dans le cadre d'une négociation ministérielle en 1996.
2. Les modalités
Le plan de résorption sera organisé selon les principes suivants :
- les modalités de résorption feront appel à toute forme de concours de recrutement, y compris des concours spécifiques. Ceux-ci seront organisés au niveau de chaque département et réservés aux agents des établissements inclus dans la circonscription et justifiant des conditions rappelées ci-dessus ;
- la condition d'ancienneté sera appréciée, dans les mêmes conditions que la fonction publique de l'Etat, au plus tard à l'ouverture de chacune des opérations de recrutement ;
- à titre exceptionnel, et par dérogation aux dispositions de l'article 31 de la loi du 9 janvier 1986, les concours donneront lieu à l'établissement, dans la limite des postes ouverts au concours, d'une liste d'aptitude classant les candidats déclarés aptes par le jury par ordre alphabétique ; cette liste d'aptitude sera valable un an ; les agents inscrits sur cette liste sont recrutés par des établissements qui auront offert un poste au concours ouvert dans le département et titularisés à la date de ce recrutement ;
- les emplois nécessaires seront prioritairement les emplois vacants du corps d'accueil des établissements du département et ceux créés, en tant que de besoin, par transformation des supports budgétaires affectés à la prise en charge des agents concernés.
D. - MESURES DE NATURE LEGISLATIVE
Le Gouvernement déposera un projet de loi destiné à couvrir certaines des modalités de résorption indiquées ci-dessus. Les dispositions réglementaires devront, pour leur part, intervenir en vue d'être applicables aux opérations de recrutement qui seront lancées dès 1997.
II. - LES DISPOSITIONS DESTINEES A EVITER LA RECONSTITUTION DE L'EMPLOI PRECAIRE
1. Le principe
L'objectif poursuivi est à la fois de résorber l'emploi précaire - objet du présent accord - et d'éviter sa reconstitution en faisant en sorte que le recours à un personnel non titulaire ne puisse intervenir que dans les cas expressément prévus par la loi. L'action ainsi mise en oeuvre doit notamment mettre fin aux formes d'emploi non statutaire qui ne reposent pas sur une base législative ou réglementaire et qui se sont développées ces dix dernières années.
2. Les modalités
Pour éviter des dérives dans la gestion de l'emploi public, les dispositions suivantes devront, à l'avenir, être respectées :
- les conditions de recrutement normal des titulaires seront améliorées, notamment par une gestion prévisionnelle des effectifs, des métiers et des emplois et par l'adaptation corollaire des statuts particuliers des corps ou cadres d'emplois. S'agissant de la fonction publique de l'Etat et de la fonction publique hospitalière, il sera fait une pleine application du dispositif permettant l'établissement de listes complémentaires. En outre, aussi souvent que possible, pour lesdits recrutements, seront mis en place des concours déconcentrés ;
- les comités techniques paritaires ainsi que les comités techniques d'établissement pour la fonction publique hospitalière seront obligatoirement informés des conditions dans lesquelles il a été recouru à des agents non titulaires ;
- dans chaque administration, une analyse des causes du recours à des agents non titulaires dans la période passée, et des mesures prises pour le limiter, sera entreprise ; cette analyse conduira à une limitation du recours à des contrats à durée déterminée continuellement prorogés ; les emplois d'agents non titulaires ou les crédits de rémunération qui excèdent les besoins de remplacement seront supprimés au fur et à mesure de la mise en oeuvre du plan de résorption ;
- des instructions seront données aux comptables publics en vue d'un contrôle renforcé de l'engagement de personnels non titulaires.
S'agissant de la fonction publique territoriale :
- des mesures seront prises pour renforcer le contrôle de légalité afin, notamment, de consolider le bon usage des dispositions introduites par la loi du 27 décembre 1994, notamment en matière de création d'emplois en application des trois derniers alinéas de l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 et compte tenu des possibilités de recrutement de titulaires élargies pour la catégorie C ;
- les conditions d'exercice du contrôle de légalité seront améliorées par la modernisation des supports d'information établis par l'administration centrale et le développement de formations adaptées ;
- des adaptations statutaires seront opérées afin, notamment, d'aboutir à la création de cadres d'emplois pour les métiers de l'animation (de niveaux C et B) ;
- il sera veillé à ce que le rôle des centres de gestion leur permettant d'assurer le remplacement de fonctionnaires, en vue de répondre aux cas prévus à l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984, soit mieux pris en compte.
Les conseils supérieurs de la fonction publique de l'Etat, sur la base des avis rendus par les comités techniques paritaires ministériels, de la fonction publique territoriale, de la fonction publique hospitalière, ainsi que le conseil supérieur des administrations parisiennes, connaîtront des conditions d'emploi des agents non titulaires.
Les conditions d'emploi des agents non titulaires feront l'objet chaque année d'un chapitre dans le rapport annuel sur la fonction publique de l'Etat.
III. - L'AMELIORATION DU REGIME DE PROTECTION SOCIALE DES AGENTS NON TITULAIRES
Les agents non titulaires feront l'objet de dispositions destinées à garantir leurs droits sociaux. Les mesures suivantes seront mises en oeuvre.
1. L'exigence d'un engagement écrit
Tout recrutement d'agent non titulaire dans les fonctions publiques de l'Etat, territoriale et hospitalière, donne lieu de manière systématique à l'établissement d'un contrat ou d'un engagement écrit, selon les cas, dans le respect des dispositions législatives et réglementaires applicables aux agents non titulaires de chacun des trois fonctions publiques. Ce contrat devra être conclu dans un délai maximal de quinze jours. Il précisera les conditions de rémunération et, le cas échéant, d'évolution de celle-ci ainsi que la durée et la quotité de travail. L'administration procédera à l'élaboration de contrats-types, qui comporteront obligatoirement les éléments suivants : identité des parties, références législatives et réglementaires, durée de l'engagement et conditions de son renouvellement éventuel, fonctions exercées et rémunération.
Les conditions de recrutement et d'emploi de certaines catégories d'agents, notamment des 'agents vacataires et contractuels à temps non complet ou partiel', employés dans la limite de 120 heures, seront mises à jour et clarifiées, dans le cadre des dispositions générales applicables aux agents non titulaires.
2. Les garanties sociales et institutionnelles
Les droits sociaux des agents non titulaires seront renforcés, notamment en ce qui concerne l'indemnité de licenciement pour inaptitude physique.
Il en sera de même en matière d'accès aux avantages sociaux (action sociale, restaurants administratifs), dans le cadre des dispositions générales relatives à l'action sociale dans la fonction publique.
Les commissions consultatives paritaires compétentes à l'égard des agents contractuels seront généralisées.
3. L'indemnisation du chômage
Les conditions de l'application de l'indemnisation du chômage seront améliorées, notamment en ce qui concerne la fonction publique de l'Etat et ses établissements publics administratifs. A cet effet, une étude sera menée avec l'U.N.E.D.I.C., d'ici au 31 décembre 1996.
Les principes directeurs des mesures sociales en faveur des agents non titulaires, principes décrits ci-dessus, feront l'objet d'une étude complémentaire qui déterminera notamment le détail des dispositifs à mettre en oeuvre et la nature des textes réglementaires ou législatifs nécessaires.
Il en sera rendu compte aux signataires.
IV. - LES CONTRATS EMPLOI-SOLIDARITE
Les agents sous contrat emploi-solidarité bénéficieront d'une formation, notamment à la préparation aux concours d'accès à la fonction publique. Les crédits nécessaires pourront être, dans le secteur hospitalier, abondés par des crédits mutualisés de formation continue. Les établissements employeurs veilleront à leur donner, comme il résulte de l'objet même de tels contrats, de réelles possibilités d'insertion professionnelle, en particulier dans les entreprises ou organismes qui sont leurs partenaires. Dans cette perspective le 'tutorat' sera systématisé.
Des instructions seront adressées à cette fin aux préfets et aux trésoriers-payeurs généraux.
Les obligations afférentes à ces recrutements (tutorat, formation et insertion) seront rappelées à tous les employeurs.
Toutes les instances paritaires et assimilées concernées seront systématiquement informées des conditions de recours à des agents sous contrat emploi-solidarité. En aucun cas ceux-ci ne pourront occuper des emplois correspondant à des besoins permanents.
V. - SUIVI DU PROTOCOLE
Le suivi des opérations de résorption sera assuré chaque année d'application du protocole avec les organisations syndicales signataires. Un bilan sera établi en fin de plan.
Direction générale de la santé. Direction des hôpitaux. Sous-direction de la fonction publique hospitalière. Bureau FH 1.
Mesdames et Messieurs les directeurs régionaux des affaires sanitaires et sociales (pour information) ; Mesdames et Messieurs les directeurs départementaux des affaires sanitaires et sociales (pour exécution) ; s/c de Mesdames et Messieurs les préfets de région et de département.
Texte non paru au Journal officiel.