

État des lieux des contractuels recrutés en application de l'article L. 954-3 du code de l'éducation

RAPPORT N° 2016-036
Juin 2016

Rapport à madame la ministre de l'éducation nationale,
de l'enseignement supérieur et de la recherche

monsieur le secrétaire d'État chargé de l'enseignement
supérieur et de la recherche



igaenr
Inspection générale
de l'administration
de l'Éducation nationale
et de la Recherche

**MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE,
DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE**

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

État des lieux des contractuels recrutés en application de l'article L. 954-3 du code de l'éducation

Juin 2016

Jean DÉROCHE
Amine AMAR
Christian BIGAUT
Anne GIAMI

Inspecteurs généraux de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche

SYNTHÈSE

Le présent rapport traite de la population des contractuels relevant de l'article L. 954-3 du code de l'éducation.

Les caractéristiques de cette population n'avaient jamais été étudiées auparavant, en tout cas de manière aussi approfondie et si l'on excepte quelques enquêtes, de portée réduite, déjà menées dans les universités par la direction générale des ressources humaines (DGRH) du ministère.

La catégorie de contractuels correspondante résulte de l'un des articles adoptés dans le cadre de la loi « liberté et responsabilités des universités » du 10 août 2007. Aux côtés d'autres articles, désormais également intégrés au code de l'éducation, le dispositif ainsi institué visait à donner des marges de manœuvre accrues aux universités dans le domaine des ressources humaines. Il s'agissait ainsi de leur procurer un nouveau cadre juridique pour leurs recrutements afin de leur permettre de mieux rivaliser avec leurs concurrentes étrangères et d'être en capacité d'attirer des talents scientifiques. Il s'agissait également de faciliter l'arrivée dans les établissements des experts nécessaires à l'exercice des nouvelles responsabilités définies par la même loi.

Les catégories d'emplois que le dispositif permet de pourvoir s'inscrivent sur un spectre large puisqu'il autorise le recrutement de personnels enseignants - chercheurs, enseignants, chercheurs ou assurant des fonctions administratives ou techniques, de catégorie A dans ces deux derniers cas, en contrat à durée déterminée ou indéterminée.

Le dispositif créé par l'article L. 954-3 se caractérise par des contraintes extrêmement réduites mises à son recours. Réservé aux seuls établissements ayant accédé aux responsabilités et compétences élargies (RCE), le cadre juridique qui lui est associé a été volontairement très peu défini par le législateur qui ne lui a donné explicitement comme conditions d'utilisation, outre de s'en tenir à la liste limitative de fonctions énoncée précédemment, que l'obligation de recueillir l'avis d'un comité de sélection pour recruter des enseignants - chercheurs, enseignants ou chercheurs d'une part et de respecter pour ces recrutements un plafond de masse salariale défini dans le contrat pluriannuel des établissements.

De fait, cette dernière condition n'a jamais été mise en œuvre par les services ministériels et est déjà tombée en désuétude. C'est donc un mode de recrutement offrant une liberté et un degré d'initiative incomparables qui est proposé aux établissements.

Après une analyse juridique du dispositif, portant notamment sur l'application qui pourra lui être faite des dispositions de la loi du 26 juillet 2005 qui impose la transformation des contrats à durée déterminée successifs au bout de six ans en contrats à durée indéterminée, le rapport en passe à une approche quantitative de la population des contractuels relevant de l'article L. 954-3.

C'est la première fois qu'une telle démarche à caractère statistique portant sur cette catégorie de personnels est réalisée de manière si ambitieuse. La DGRH avait déjà par le passé lancé des enquêtes à leur propos mais elles n'étaient que partielles, s'agissant tant des fonctions observées que des réponses obtenues en retour. L'enquête dont les résultats sont présentés dans le rapport repose en effet sur les données collectées auprès de l'intégralité des 107 établissements ayant accédé aux RCE.

Le recensement réalisé par la mission a donc permis de déterminer avec une grande précision le nombre de contractuels en fonctions en 2015 : ils étaient en 2015 1 835 et sont employés

dans 77 établissements, soit la majorité de ceux juridiquement à même de procéder à de tels recrutements. Ils assurent en premier lieu des fonctions enseignantes, puis dans l'ordre décroissant, administratives, techniques, d'enseignants - chercheurs et enfin de chercheurs. Leurs contrats sont pour 40 % des contrats à durée déterminée.

Des éléments plus qualitatifs ont également pu être recueillis à la faveur de cette enquête. C'est ainsi que le niveau de diplômes des contractuels L. 954-3 a pu être établi : 82 % d'entre eux détiennent un diplôme de type maîtrise ou master ou équivalent. La mission a également analysé les rémunérations qu'ils perçoivent. Elles sont peu élevées puisqu'en moyenne elles ne se montent qu'à 35 k€ bruts annuels et que trois quarts des contractuels ont une rémunération inférieure à 40 k€.

Un début d'analyse a enfin porté sur les métiers exercés par ces personnels, dans les fonctions administratives et techniques : on note la présence de professions très pointues, très en phase avec les missions les plus récentes assurées dans les universités, mais aussi d'autres beaucoup plus ordinaires, auxquels les outils juridiques classiques issus de la loi de 1984 auraient permis de pourvoir sans aucune difficulté.

Ces dernières observations ont conduit la mission à essayer d'établir quels objectifs sont poursuivis par les établissements lorsqu'ils recrutent des personnels au moyen de l'article L. 954-3. Pour ce faire, elle a rencontré les équipes dirigeantes et administratives de plusieurs d'entre eux et le rapport décrit les différentes stratégies qui ont été recensées. Elles sont très variées, s'inscrivant dans une gradation allant de l'absence totale d'utilisation à un recours totalement en appui à la politique de l'établissement. Les exemples sont nombreux et montrent l'étendue des situations auxquelles les établissements ont choisi d'apporter une réponse en mettant en œuvre le dispositif, pas forcément d'ailleurs dans l'esprit qui avait présidé à son adoption par la représentation nationale.

Pour clore son analyse, il a semblé important à la mission d'inventorier les pratiques mises en œuvre par les établissements s'agissant de l'exécution des contrats relevant de l'article L. 954-3, puisque son utilisation ne fait pas l'objet d'un cadrage particulier, hormis les conditions rappelées plus haut. De fait, les établissements se réfèrent, dans leur majorité, aux règles prévalant pour les titulaires pour définir ces conditions d'exécution de ces contrats. Même si, parfois, les solutions trouvées s'écartent de ce cadre général, qu'il s'agisse de définir la carrière, la rémunération, les obligations de service ou encore les droits à congés des personnels relevant du dispositif, c'est la situation procurée aux agents titulaires qui constitue la référence la plus couramment utilisée par les établissements.

Enfin, le rapport comporte les préconisations de la mission : la principale est de maintenir le dispositif institué par l'article L. 954-3. Il a en effet fait l'objet d'une proposition d'abrogation partielle lors de la discussion de la loi de 2013. Son utilisation n'a pas donné lieu à des abus puisque, quantitativement, la population de contractuels recensée par la mission comporte moins de 2 000 représentants. Pour autant, la remise en cause du dispositif causerait de l'incompréhension dans les établissements à qui il apporte une large gamme de solutions pour résoudre les difficultés qu'ils peuvent rencontrer en matière de recrutement.

À cette recommandation centrale sont associées d'autres préconisations qui visent à conférer au dispositif une reconnaissance qu'il n'a pas encore suffisamment acquise en maintenant par des enquêtes régulières un suivi de la population concernée, en en promouvant le recours dans le cadre de la contractualisation avec les établissements, ou en facilitant son utilisation en modifiant la portée de l'intervention des comités de sélection, par exemple.

SOMMAIRE

Introduction	1
1. Une présentation du dispositif	2
1.1. Une évaluation du dispositif près de neuf ans après l'entrée en vigueur de la loi du 10 août 2007 qui l'a introduit.....	2
1.2. Les ambitions du législateur et du gouvernement de 2007 ont été confirmées par la loi ESR du 22 juillet 2013.....	3
1.3. Un cadre dérogatoire aux règles de recrutement dans la fonction publique avec des contraintes limitées.....	3
1.3.1. <i>Une liberté contractuelle très étendue pour cette nouvelle catégorie de contractuels</i>	4
1.3.2. <i>Les limites apportées à la liberté contractuelle.....</i>	6
1.4. Une politique nationale autour de ce dispositif qui mériterait d'être clarifiée	7
2. Une population mal suivie et mal connue qui comptait 1 835 personnes en 2015 majoritairement rémunérée en-dessous de 40 000 €.....	9
2.1. Des tentatives de quantification jusqu'ici peu probantes faute d'outils de suivi pleinement adaptés qui ont conduit la mission à lancer une enquête auprès des établissements	9
2.1.1. <i>Les informations disponibles à l'automne 2015 proviennent de deux sources incomplètes et non cohérentes.....</i>	9
2.1.2. <i>La création d'un nouvel outil et la rénovation d'OREMS devraient permettre d'améliorer la connaissance de cette population sans toutefois permettre à court terme de l'isoler totalement de celle des autres contractuels.....</i>	10
2.1.3. <i>La mission s'est attachée à questionner les 107 établissements dotés en 2015 de responsabilités et compétences élargies.....</i>	11
2.2. En 2015, 77 établissements ont employé, plus souvent en CDD qu'en CDI, 1 835 contractuels L. 954-3, dont la moitié exerce des fonctions d'enseignement	12
2.2.1. <i>Les recrutements de contractuels L. 954-3 n'ont pas concerné tous les établissements et toutes les fonctions avec la même intensité</i>	12
2.2.2. <i>La catégorie de contractuels L. 954-3 la plus nombreuse est celle des enseignants, (735 et 40 % du total), suivie de celle des personnels administratifs (381 et 21 %), des personnels techniques (16 %), des enseignants-chercheurs (12 %) et des chercheurs (11 %).....</i>	14
2.2.3. <i>Sur les 1 835 contractuels, les deux cinquièmes (40 %) sont employés en CDI et 60 % en CDD.....</i>	16
2.2.4. <i>82 % des contractuels employés ont un diplôme supérieur ou égal à la maîtrise et au master</i>	17

2.2.5. <i>L'âge moyen des contractuels L. 954-3 en 2015 était de 41 ans avec une moyenne de 45 ans pour les contractuels à durée indéterminée et 39 ans pour ceux à durée déterminée</i>	20
2.3. Le montant global des rémunérations de ces personnels est marginal dans la masse salariale des établissements et les niveaux individuels rarement hors grille fonction publique	20
2.3.1. <i>En 2015, les rémunérations brutes annuelles moyennes étaient de 34 822 € pour l'ensemble des contractuels.....</i>	21
2.3.2. <i>Les rémunérations moyennes sont croissantes avec l'âge des contractuels.....</i>	22
2.3.3. <i>74 % des contractuels L. 954-3 (1 352) ont des rémunérations annuelles brutes inférieures à 40 000 € et 7 % des contractuels (136 dont 65 % en CDI) ont des rémunérations dépassant 60 000 € en 2015.</i>	24
3. Un dispositif très diversement utilisé dans les établissements.....	28
3.1. Une totale ou quasi-totale absence de recours au dispositif L. 954-3.....	29
3.1.1. <i>Ce choix peut résulter du climat social propre aux établissements concernés.....</i>	29
3.1.2. <i>Une utilisation parfois circonscrite à certaines catégories de contractuels.....</i>	29
3.2. Une utilisation en routine pour certains établissements.....	30
3.3. Une utilisation pragmatique au service d'objectifs spécifiques, pas toujours dans l'esprit du texte	30
3.3.1. <i>Un outil permettant de résoudre des difficultés ponctuelles</i>	31
3.3.2. <i>Une définition originale de la charge d'enseignement à accomplir.....</i>	32
3.3.3. <i>Une utilisation sociale dans quelques cas</i>	33
3.4. Une utilisation revendiquée, s'inscrivant au service de la stratégie de l'établissement	33
3.4.1. <i>Recruter des personnels en adéquation avec la politique de forte professionnalisation de l'établissement</i>	34
3.4.2. <i>S'attacher le concours de talents au service de la politique de recherche</i>	34
3.4.3. <i>Utiliser le dispositif pour se positionner dans la compétition mondiale.....</i>	36
3.4.4. <i>Le cas particulier des EPST</i>	37
4. Le contexte de mise en œuvre des dispositions des contrats conclus dans le cadre de l'article L. 954-3	38
4.1. De manière générale, il s'inspire de régimes existants sauf mentions contraires.....	38
4.1.1. <i>Des obligations de service en général analogues à celles définies pour les titulaires.....</i>	38
4.1.2. <i>Des grilles de rémunération souvent transposées de celles applicables aux fonctionnaires</i>	39
4.1.3. <i>Des pratiques variables pour l'indemnitaire et les cadences d'avancement</i>	40

4.1.4. <i>Dans le cas des fonctions enseignantes et/ou de recherche, le recours aux comités de sélection</i>	40
4.2. Les choix en matière de durée des contrats, déterminée ou indéterminée	41
4.3. Un régime d'exécution du contrat calé sur le décret de janvier 1986.....	42
4.4. Une utilisation parfois implicite de l'article L. 954-3.....	43
Préconisations de la mission.....	44
Conclusion	47
Annexes	49

Introduction

Au programme de travail 2015-2016 de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) publié au bulletin officiel du 3 septembre 2015 figure, au titre des missions relevant de l'enseignement supérieur et de la recherche, un thème de travail consistant en un « *état des lieux des contractuels recrutés en application de l'article L. 954-3 du code de l'éducation* ».

Cet article, issu de la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités dispose que :

« *sous réserve de l'application de l'article L. 712-9, le président peut recruter, pour une durée déterminée ou indéterminée, des agents contractuels :*

– pour occuper des fonctions techniques ou administratives correspondant à des emplois de catégorie A ;

– pour assurer, par dérogation au premier alinéa de l'article L. 952-6, des fonctions d'enseignement, de recherche ou d'enseignement et de recherche, après avis du comité de sélection prévu à l'article L. 952-6-1 ».

La mission correspondante a été confiée à une équipe pilotée par Jean Deroche et constituée d'Amine Amar, Christian Bigaut, et Anne Giami, inspecteurs généraux de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche¹.

Pour traiter ce sujet, qui n'avait jamais fait auparavant l'objet d'une étude de l'inspection générale, la mission a procédé à une série d'entretiens auprès des directions support et soutien de l'administration centrale, des groupements représentant différents acteurs de l'enseignement supérieur puis auprès d'un échantillon d'établissements d'enseignement supérieur présentant des profils variés. Elle a ajouté à la liste de ses interlocuteurs un responsable d'EPST². En effet, le code de la recherche a été complété, en 2009, par un article L. 431-2-1 qui comporte des dispositions voisines de celles du code de l'éducation en matière de recrutement de contractuels. Il paraissait donc important d'apprécier la pratique d'un EPST et les éventuelles analogies ou dissemblances qu'elle revêt par rapport à celles des EPSCP.

La réalisation de l'état des lieux demandé exigeait qu'une approche quantitative du sujet soit entreprise par ailleurs. Aussi, et parallèlement à ces entretiens, la mission a-t-elle cherché à établir une volumétrie de la population concernée. Mais l'absence d'informations exhaustives disponibles sur les contractuels relevant du dispositif prévu par l'article L. 954-3 et le peu de fiabilité des données issues des bases de suivi de la paie centralisées au niveau national l'ont amenée à réaliser sa propre enquête auprès de l'ensemble des établissements ayant accédé aux responsabilités et compétences élargies (RCE). Les données collectées grâce à cette initiative présentent l'avantage déterminant

¹ Sylvain Brunier, post-doctorant au centre de sociologie des organisations (Sciences Po - CNRS) a participé à une grande partie des entretiens conduits par la mission et aux réunions qui se sont tenues entre ses membres, dans le cadre plus large de l'étude qu'il a menée en 2015-16 sur l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche.

² La liste des personnes rencontrées par la mission figure en annexe 1 au présent rapport.

par rapport à toutes les enquêtes plus globales qui avaient été conduites auparavant d'être issues de la totalité des 107 établissements concernés, tous ayant répondu à cette enquête. Les réponses obtenues des établissements ont rendu possibles des analyses approfondies sur la population en cause, d'un point de vue quantitatif naturellement, mais aussi sur un plan qualitatif, grâce notamment à l'exploitation de données recueillies sur les diplômes détenus par les intéressés, sur le type d'activités qui leur sont confiées ou leurs niveaux de rémunération, par exemple.

Le présent rapport est organisé en quatre parties :

- la présentation du dispositif institué par l'article L. 954-3 du code de l'éducation ;
- la restitution des analyses réalisées à propos de la population des contractuels relevant de ces dispositions au moyen de l'enquête décrite précédemment ;
- l'étude des différentes utilisations qui sont faites du dispositif dans les établissements ;
- enfin la présentation des modalités retenues par ces établissements pour l'exécution des contrats de travail correspondants.

Ce rapport se clôturera avec les préconisations que la mission a souhaité formuler à l'issue des observations qu'elle a réalisées.

1. Une présentation du dispositif

1.1. Une évaluation du dispositif près de neuf ans après l'entrée en vigueur de la loi du 10 août 2007 qui l'a introduit

Les dispositions de l'article L. 954-3 du code de l'éducation ne sont applicables qu'aux établissements bénéficiant des RCE. Le passage des universités à l'autonomie s'est effectué par vagues successives sur une période de quatre ans s'étendant de 2009 à 2012. Si en 2011 près de 90 % des universités avaient accédé aux RCE et étaient ainsi en mesure de procéder au recrutement de contractuels sur le fondement de l'article L. 954-3, il était cependant raisonnable de laisser vivre ce dispositif quelques années avant que d'en évaluer la réalité et l'efficacité.

Pour autant, si le passage aux RCE est une condition nécessaire pour envisager de tels recrutements, il faut encore préciser que les universités et les écoles, engagées dans la transformation de leurs règles de gestion, ont, dans les deux premières années suivant l'accès aux RCE, accordé une priorité quasi exclusive à la question de la maîtrise de la masse salariale.

Dans ce contexte, le recours à l'article L. 954-3 a été différé dans le temps pour une large partie d'entre elles, du fait, non seulement de son caractère moins prioritaire, mais aussi parce que, s'agissant d'un mode de recrutement dérogatoire au droit commun de la fonction publique, le dispositif nécessitait, pour sa mise en œuvre, de s'intégrer dans la stratégie d'établissement et, éventuellement, dans un cadre formalisé qui restaient à définir.

Ainsi, l'évaluation du dispositif en 2016 intervient, en réalité, après environ cinq ans de mise en œuvre. Il s'agit là d'une période pertinente pour dresser un premier bilan.

1.2. Les ambitions du législateur et du gouvernement de 2007 ont été confirmées par la loi ESR du 22 juillet 2013

Le législateur a adopté en 2007 trois articles insérés dans le code de l'éducation au titre des dispositions applicables aux universités bénéficiant de responsabilités et de compétences élargies. Parmi celles-ci, l'article L. 954-3 autorise le président à recruter des agents contractuels pour assurer soit des fonctions techniques ou administratives, soit des fonctions d'enseignement, de recherche ou d'enseignement et de recherche. Par dérogation aux dispositions du premier alinéa de l'article L. 952-6, les enseignants et chercheurs contractuels sont recrutés après avis du comité de sélection mis en place par l'article L. 952-6-1 du code de l'éducation³.

Lors des débats parlementaires en 2007, l'article L. 954-3 a été présenté comme un moyen d'adapter l'organisation des activités des établissements et surtout comme permettant d'améliorer les rémunérations des personnels méritants et d'attirer des talents « *que la stricte grille des rémunérations de la fonction publique ne peut suffire à retenir* » notamment par comparaison avec la liberté de fixation du niveau de rémunérations dont dispose un certain nombre d'universités étrangères⁴ ; Plus globalement, les dispositions législatives nouvelles qui étendent les compétences confiées aux organes directeurs des établissements en matière de gestion des ressources humaines visaient à permettre ou faciliter d'une part, les recrutements des responsables des nouveaux services induits par la mise en place des RCE et autoriser une utilisation plus réactive des emplois disponibles. Il s'agissait de trouver d'autre part, des spécialistes et de recruter des compétences notamment pour les nouveaux métiers n'ayant pas d'existence dans la fonction publique.

Ces dispositions n'ont pas été remises en causes en 2013. Lors des discussions préparatoires de la loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche, la CPU s'est inquiétée d'un amendement adopté par le conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche (CNESER) qui prévoyait la suppression du 2^{ème} alinéa de l'article L. 954-3 disposant que « *pour assurer, par dérogation au premier alinéa de l'article L. 952-6, des fonctions d'enseignement, de recherche ou d'enseignement et de recherche, après avis du comité de sélection prévu à l'article L. 952-6-1* » dans la future loi sur l'ESR⁵. Mais cet amendement n'a été repris, ni dans le projet du Gouvernement soumis au conseil des ministres du 20 mars 2013, ni dans le texte adopté par les assemblées.

1.3. Un cadre dérogatoire aux règles de recrutement dans la fonction publique avec des contraintes limitées

La situation de non titulaire dans la fonction publique doit constituer une situation d'exception. L'article 3 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires dispose que :

« *Sauf dérogation prévue par une disposition législative, les emplois civils permanents de l'État, des régions, des départements, des communes et de leurs*

³ Les deux autres articles, L. 954-1 et L. 954-2, autorisent respectivement le conseil d'administration à définir, dans le respect des dispositions statutaires applicables, les principes généraux de répartition des obligations de service des personnels enseignants et de recherche entre les activités d'enseignement, de recherche et leurs autres tâches et transfère au président la compétence d'attribution de toutes les primes aux personnels de l'établissement.

⁴ Rapport Sénat (2006-2007) n° 372 de J. L. Dupont.

⁵ Synthèse. Enquête CPU sur le recrutement en CDI de personnels de catégorie A selon l'article L. 954-3 du 29 avril 2013.

établissements publics à caractère administratif sont occupés par des fonctionnaires ».

Les exceptions ne sont que des dérogations et sont limitativement prévues par divers articles de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État. Concernant les établissements publics d'enseignement supérieur, des recrutements de contractuels spécifiques sont autorisés par des textes particuliers.

L'article L. 954-3 du code de l'éducation constitue une nouvelle base légale pour une catégorie de contractuels spécifique.

Il n'appartient pas à la mission d'analyser en détail les bases légales traditionnelles qui peuvent être utilisées par les établissements d'enseignement supérieur pour recruter différentes catégories de contractuels ni de détailler les dispositions qui leur permettent de recruter spécifiquement des non titulaires pour assurer des fonctions d'enseignement.

Cependant la compréhension de ces dispositifs permet d'analyser la portée des évolutions permises par l'article L. 954-3 : c'est pourquoi le lecteur trouvera en annexe 2 un rappel du cadre juridique en vigueur en matière de personnels contractuels.

1.3.1. Une liberté contractuelle très étendue pour cette nouvelle catégorie de contractuels

L'article L. 954-3 a créé un cadre dérogatoire aux règles régissant les contractuels avec une liberté contractuelle très étendue tant pour les CDD que pour les CDI.

Il a en effet créé de nouvelles catégories d'agents contractuels relevant d'un régime spécifique non régi par les articles 4 et 6 de la loi du 11 janvier 1984 : les contractuels à durée déterminée et les contractuels à durée indéterminée.

Le cadre législatif ne fixe, à l'exception de la mention des catégories de fonctions susceptibles d'être concernées, aucune obligation, ni contenu à cette nouvelle catégorie de contractuels, ce qui a entraîné une divergence d'analyse entre la direction générale des finances publiques et la direction générale des ressources humaines du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (MENESR).

La direction générale des finances publiques du ministère chargé du budget considère que les enseignants recrutés dans le cadre de l'article L. 954-3 du code de l'éducation échappent au principe de la qualification par une instance nationale mais que l'article L. 951-2 du code de l'éducation nationale leur est applicable et qu'ils relèvent des dispositions du décret n° 86-83 du 17 janvier 1986, relatif aux dispositions générales applicables aux agents non titulaires de l'État pris pour l'application de l'article 7 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État⁶.

⁶ Courriel du 5 décembre 2011 de la direction générale des finances publiques. Bureau des opérateurs de l'État CE-2B. Chef des pôles juridique, modernisation et animation du réseau en réponse à un courriel du 12 octobre 2011 au sujet de la nature des contrats des personnels recrutés en référence aux dispositions de l'article L. 954-3 du code de l'éducation et sur la possibilité d'allouer une primes d'impatriation aux chercheurs étrangers, prime votée par le conseil d'administration de l'université (Toulouse 1-Capitole).

La direction générale des ressources humaines du MENESR soutient au contraire que la disposition législative est d'application directe et ne prévoit pas, pour son application, l'intervention d'un décret. Elle considère dès lors que le conseil d'administration de l'établissement et, à défaut, le chef d'établissement sont compétents pour fixer les règles applicables à ces agents⁷ :

- la rémunération est déterminée dans le contrat. Aucune disposition, tant législative que réglementaire, ne prévoit un encadrement. Plusieurs universités ont ainsi été conduites à fixer, par délibération du conseil d'administration, un cadre de référence, soit interne, soit par référence à la grille de la fonction publique ;
- les contractuels recrutés au titre de l'article L. 954-3 peuvent bénéficier des dispositifs d'intéressement que les établissements sont autorisés à créer en vertu de l'article L. 954-2 afin d'améliorer la rémunération des personnels. En revanche les autres dispositifs existant en matière de primes et indemnités ne leur sont pas applicables. Cependant la mission a noté que nombre d'établissements avaient fait voter par leur conseil d'administration des dispositifs de rémunération complémentaires proches, voire identiques, à ceux qui sont en vigueur pour les personnels titulaires (cf. partie 4 du présent rapport)⁸ ;
- la réglementation du régime général de sécurité sociale ainsi que celle relative aux accidents de travail et aux maladies professionnelles sont applicables aux agents non-titulaires visés à l'article 1^{er} du décret n° 86-83 du 17 janvier 1986. Or, « *le décret du 17 janvier 1986 ne s'applique pas de plein droit à l'ensemble des agents non titulaires et notamment à ceux recrutés en application d'une disposition spécifique dérogeant aux lois des 13 juillet 1983 et du 11 janvier 1984* » selon l'avis du conseil d'État n° 359964 du 30 janvier 1987. Dès lors, ces contractuels relèvent en matière de sécurité sociale et d'accident du travail du régime général et concernant les autres droits sociaux, des dispositions de leurs contrats ou des règles internes à l'établissement. L'établissement peut néanmoins prévoir dans le contrat, l'application pour l'agent recruté des dispositions du décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents non titulaires de l'Etat pris pour l'application de l'article 7 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat ;
- le conseil d'administration définit, dans le respect des dispositions statutaires applicables, les principes généraux de répartition des obligations de services des personnels d'enseignement et de recherche, qui ne dépendent plus exclusivement de textes nationaux (article L. 954-1 du code de l'éducation).

⁷ Cf. Lettre de la DGRH –A1-2 / n° 0011 du 19 janvier 2012. La DGRH s'appuie notamment sur un avis du CE- du 30 juin 1997 (n° 359964) de la section des finances - sur le régime juridique des agents non titulaires de l'Etat (en annexe 3) qui indique que le gouvernement peut toujours prendre des décrets encadrant la gestion des agents contractuels des établissements publics.

⁸ L'article L. 954-2 du code de l'éducation prévoit que le président est responsable de l'attribution des primes aux personnels qui sont affectés à l'établissement selon des règles générales définies par le conseil d'administration. Ce dernier peut créer des dispositifs d'intéressement permettant d'améliorer la rémunération des personnels. La direction générale des finances publie dans son mail précité les trois critères principaux de l'intéressement en référence à l'article L. 3314-1 du code du travail : il est collectif, c'est-à-dire qu'il concerne tous les salariés ou un groupe de salariés, il présente un caractère aléatoire et il est versé en fonction de la réalisation d'objectifs fixés au préalable.

1.3.2. Les limites apportées à la liberté contractuelle

- La compétence de recrutement est restreinte à deux catégories de fonctions : pour pourvoir des fonctions administratives ou techniques de catégorie A et pour assurer des fonctions d'enseignement, de recherche ou d'enseignement et de recherche.
- Un encadrement théorique de la masse salariale : l'article L. 712-9 du code de l'éducation encadre financièrement la masse salariale consacrée aux recrutements des contractuels LRU⁹ en disposant que « *le contrat pluriannuel d'établissement fixe le pourcentage maximum de cette masse salariale que l'établissement peut consacrer au recrutement des agents contractuels mentionnés à l'article L. 954-3* ».
- La DGESIP n'a jamais mis en œuvre la disposition relative au pourcentage maximum de la masse salariale qui peut être consacrée au recrutement des agents contractuels sur les bases de l'article L. 954-3. Les recteurs n'ont pas d'avantage effectué de contrôle sur les recrutements effectués en application de cet article.
- Des recrutements de contractuels dont le niveau des fonctions prévues sont limités à la catégorie A de la fonction publique pour les deux catégories concernées.
- S'agissant de personnels non enseignants, les BIATSS, l'article L. 954-3 ne peut être utilisé que pour recruter des agents « *pour occuper des fonctions techniques ou administratives correspondant à des emplois de catégories A* », ce qui exclut des recrutements pour des fonctions de niveau B et C. Ces derniers continuent à relever des dispositions de droit commun des articles 4 et 6 de la loi du 11 janvier 1984. Cette catégorie d'agents contractuels « L. 954-3 » est recrutée sans procédure particulière, par le président de l'université.
- Les agents « *recrutés pour assurer des fonctions de recherche ou d'enseignement et de recherche* » qui sont, de droit, des catégories A, sont en revanche recrutés après avis d'un comité de sélection prévu à l'article L. 952-6-1 du code de l'éducation.
- L'avis du comité de sélection institué par l'article L. 952-6-1 de la loi de 2007 pour le recrutement des enseignants-chercheurs titulaires est requis mais le comité de sélection, lorsqu'il se prononce sur un recrutement de contractuel relevant de l'article L. 954-3, n'intervient que comme organe consultatif dont l'avis ne lie pas le président.

Par ailleurs, le comité de sélection n'est pas constitué et ne fonctionne pas comme pour le recrutement des enseignants-chercheurs titulaires.

En effet, les règles définies par le décret n° 84-431 du 6 juin 1984 ne sont pas applicables en tant que telles et chaque conseil d'administration détermine ses règles propres de fonctionnement des comités de sélection, dans le respect des dispositions de l'article L. 952-6-1 du code de l'éducation et des principes généraux prévus par la loi. En particulier, il n'existe pas de nombre minimal de membres.

- L'établissement assure la publicité de la création ou la vacance de ce type d'emplois et définit les modalités de candidature qui leur sont applicables. L'article L. 954-3 du code de l'éducation ne

⁹ Nom donné parfois aux contractuels L. 954-3 du code de l'éducation.

prévoit pas de conditions particulières de diplôme à la différence de ce qui est exigé pour les enseignants-chercheurs.

- Le respect des exigences du droit communautaire : les dispositions de l'article 13 de la loi du 26 juillet 2005 transposant une directive européenne et obligeant les employeurs à modifier les contrats à durée déterminée successifs en CDI¹⁰ sont applicables aux contrats passés sur la base de l'article L. 954-3.
- Au-delà de six ans, les CDD ne pourront qu'être expressément reconduits pour une durée indéterminée. La transformation d'un CDD en CDI n'est pas la reprise à l'identique des dispositions contractuelles antérieures, elle implique la rédaction d'un nouveau contrat. Les agents qui auront bénéficié d'une transformation contractuelle de CDD en CDI ne pourront prétendre à un déroulement automatique de carrière à l'instar de celle existant pour les fonctionnaires. « *En effet, l'agent non titulaire reconduit pour une durée indéterminée ne voit son contrat modifié que dans la durée de sa relation contractuelle qui le lie à l'administration. Ni sa fonction ni son mode de rémunération ne sont modifiés* »¹¹.

Doit être enfin mentionné le souhait¹² d'élaborer « *une charte nationale de gestion des contractuels* » qui aborderait les quatre points suivants :

- 1) Le recrutement (identification du besoin, motif du recrutement, procédure, durée initiale du contrat...);
- 2) La rémunération (initiale, évolution, rémunération accessoire...);
- 3) Le parcours professionnel (poursuite du contrat, condition de renouvellement, droits et obligations, formation professionnelle....);
- 4) L'accompagnement vers la fin du contrat (délai de prévenance, entretien préalable, licenciement, accompagnement RH...).

1.4. Une politique nationale autour de ce dispositif qui mériterait d'être clarifiée

Le rôle de la DGESIP dans la gestion et l'animation du dispositif appelle au moins deux observations.

En premier lieu, les choix opérés par les établissements en matière de recrutements d'agents contractuels sur le fondement des dispositions de l'article L. 954-3 du code de l'éducation sont effectués de façon autonome. En effet, aucune initiative n'est prise par le ministère pour limiter ou faire obstacle aux recrutements opérés par les établissements. Le constat peut d'ailleurs être prolongé au-delà des services centraux du ministère, en ce sens que les recteurs, au titre du contrôle de légalité, ne formulent aucune observation sur ces recrutements.

Si la DGESIP et plus largement le ministère n'ont donc en rien bridé les initiatives des établissements qui souhaitent recourir à ce dispositif, force est de constater, en second lieu, qu'ils n'ont pas davantage réellement assuré sa promotion.

¹⁰ Voir pour plus de précisions l'annexe 4 du présent rapport.

¹¹ Voir réponse ministérielle, n° 95924, déjà citée. JOAN 10 octobre 2006, p. 10 650.

¹² Dans le cadre de l'agenda social piloté par la DGRH – réunion du 10 décembre 2015.

En réalité, les décisions prises en ce sens suggèrent qu'ils tiennent ce dispositif pour un élément parmi d'autres dans la panoplie des outils stratégiques ou pratiques à la disposition des établissements. En témoigne le renoncement *ab initio* à l'application de l'alinéa 2 de l'article L. 712-9 qui dispose : « *Le contrat pluriannuel d'établissement fixe le pourcentage maximum de cette masse salariale que l'établissement peut consacrer au recrutement des agents contractuels mentionnés à l'article L. 954-3* »¹³.

En effet, tant les établissements visités que la DGESIP elle-même ont confirmé la non-application de cette obligation législative. Même s'il est toujours étonnant de constater que l'administration assume de ne pas appliquer des dispositions qui ne relèvent pourtant pas en l'espèce de la formalité impossible, une telle décision peut tout de même être expliquée par le caractère particulièrement contraignant de l'application de cette obligation au regard de son intérêt en définitive relativement limité.

D'une façon plus générale, le positionnement du ministère à l'égard du dispositif semble à la fois en retrait et peu clair. Ainsi, la DGESIP n'hésite pas à le présenter dans son vade-mecum¹⁴ à destination des candidats à la nouvelle vague du Programme Investissements d'Avenir (PIA) parmi les diverses possibilités de recourir au recrutement de contractuels, mais, dans le même temps, la mission note que peu d'efforts d'information et de promotion sont consentis en direction des établissements pour inciter à sa mobilisation.

La mission considère que le ministère, et particulièrement la DGESIP, doit s'attacher à définir une doctrine relative à ce dispositif afin de l'intégrer, dès lors que cela se justifie, parmi les éléments du dialogue stratégique et contractuel avec les établissements. L'élaboration de cette doctrine doit s'appuyer sur un suivi quantitatif, en lien avec la DGRH, de la mise en œuvre du dispositif dans les établissements, mais aussi sur le développement d'une analyse qualitative permettant, entre autres, d'identifier à quelles conditions le recrutement de contractuels LRU peut constituer un levier au service de la stratégie définie par les universités et des écoles.

¹³ La rédaction de cet alinéa est le résultat de débats parlementaires intenses. La ministre le présentait aux députés comme une garantie en ces termes : « Il existe d'autres garde-fous, comme le contrat pluriannuel qui sera conclu entre l'État et l'université. Nous proposons que ce contrat pluriannuel fixe – et c'est là une demande qui a fait un temps l'objet d'un consensus fugitif au sein du groupe socialiste du Sénat – un pourcentage de la masse salariale consacré au recrutement de contractuels enseignants-chercheurs. Je propose, quant à moi, d'aller plus loin en fixant pour les contractuels de catégorie A recrutés par l'université un pourcentage maximal, ce qui garantit, pour répondre aux observations très justes de M. Le Déaut, que nos intentions sont pures ».

¹⁴ Document de travail intitulé « Les ressources humaines au service des projets Idex ou I-Site ».

2. Une population mal suivie et mal connue qui comptait 1 835 personnes en 2015 majoritairement rémunérée en-dessous de 40 000 €¹⁵

2.1. Des tentatives de quantification jusqu'ici peu probantes faute d'outils de suivi pleinement adaptés qui ont conduit la mission à lancer une enquête auprès des établissements

2.1.1. Les informations disponibles à l'automne 2015 proviennent de deux sources incomplètes et non cohérentes

Les services du ministère disposent de deux sources d'information, l'enquête annuelle de la DGRH sur les agents non titulaires de l'État et des informations issues de la base de la DAF, OREMS qui retrace chaque mois la paie des personnels dans les établissements passés aux responsabilités et compétences élargies. Ces deux sources d'informations, aux périmètres distincts¹⁶, ne sont pas rapprochées et l'usage de deux listes d'établissements différentes de celle produite par les services statistiques et l'une de l'autre complique le rapprochement ; en conséquence, chaque service travaille avec ses propres données. C'est d'ailleurs notamment parce que la DGRH n'était pas satisfaite de la partie de l'enquête portant sur les contractuels L. 954-3, qu'elle a proposé une mission sur ce thème au programme de l'inspection. À terme, la DGRH disposera d'une nouvelle source d'information, issue des fichiers de gestion des établissements d'enseignement supérieur, lorsque le dispositif de remontée d'information, RH Sup Info, qui fonctionne déjà pour les agents titulaires, sera étendu aux agents non titulaires. Pour l'heure, cette partie du dispositif va être mise en test.

La DGRH a établi, sur la base des déclarations dans l'enquête sur les personnels non-titulaires pour l'année 2015, une liste de 74¹⁷ établissements sur 107 passés aux RCE et susceptibles de recruter des contractuels L. 954-3 ; ces établissements ont déclaré avoir recruté 957 personnes contractuelles en 2015.

La base OREMS fait état pour la dernière année disponible, 2014, de 4 278 ETP de contractuels L. 954-3 rémunérés, répartis en six catégories différentes de code NNE (nomenclature nationale des emplois) indispensables à la préparation de la paie : chercheurs CDI, chercheurs CDD, enseignants - chercheurs CDI, enseignants-chercheurs CDD, enseignants CDI et BIATSS CDI. Or, cette nomenclature en six catégories mise à la disposition des établissements pour définir leur contractuels L. 954-3 ne permet pas de rendre compte de toutes les situations contractuelles possibles puisque manquent les enseignants en CDD et les BIATSS en CDD ; il serait par ailleurs raisonnable, à l'intérieur de la catégorie BIATSS, de pouvoir distinguer les personnels administratifs des personnels techniques et donc d'accroître de quatre le nombre de codes NNE. De plus, pour ajouter à la confusion, le code NNE des contractuels L. 954-3 BIATSS de catégorie A en CDI est également utilisé par les établissements pour les personnels BIATSS en CDI qui ne relèvent pas du L. 954-3. Ce qui explique qu'un très grand nombre de contractuels L. 954-3 apparaît dans OREMS.

¹⁵ En rémunération brute annuelle.

¹⁶ La base OREMS ne concerne que les 107 établissements passés aux RCE. L'enquête de la DGRH est adressée à tous les établissements d'enseignement supérieur mais tous ne répondent pas.

¹⁷ Déduction faite des anciens établissements disparus dans des fusions.

Malgré leurs imperfections, les chiffres produits sur les contractuels sont utilisés pour établir des diagnostics.

Ces informations imparfaites issues de l'enquête de la DGRH ont été utilisées par la Cour des comptes pour une évaluation quantitative de ces contractuels.

Dans sa communication de juin 2015 à la commission des finances du Sénat consacrée à « *l'autonomie financière des universités : une réforme à poursuivre* », la Cour constate, sur le fondement des chiffres issus de l'enquête de la DGRH, que « *l'usage du nouvel article L. 954-3 du code de l'éducation, qui autorise le recrutement direct de contractuels de catégorie A, y compris pour les enseignants, est resté modéré : la dernière enquête du ministère auprès des établissements dénombre 802 contrats dans 57 établissements pour les personnels administratifs et techniques, essentiellement sur des profils spécifiques : informatique, patrimoine et contrôle de gestion. En pratique, cette disposition se heurte à la recherche par de nombreuses universités d'une cohérence des rémunérations avec celles des titulaires* ».

2.1.2. La création d'un nouvel outil et la rénovation d'OREMS devraient permettre d'améliorer la connaissance de cette population sans toutefois permettre à court terme de l'isoler totalement de celle des autres contractuels

2.1.2.1 Le datum élaboré par la DGRH en liaison avec les directions d'administration centrale et les établissements devrait fiabiliser les remontées d'information sur les personnels des établissements d'enseignement supérieur

Ce *datum*¹⁸ est une liste de données attachées à chaque personne employée par un établissement, qu'elle soit titulaire ou non. Le *datum* détermine le nombre de caractères, la forme de chaque donnée et la nomenclature des différentes formes de la donnée¹⁹. Ce *datum* permettra à la DGRH de substituer à ses enquêtes annuelles des remontées mensuelles de données homogènes issues des systèmes de gestion des établissements par l'outil RH Sup Info. Ces remontées seront d'autant plus fiables que tous les établissements auront des bases de personnels propres, à jour et n'incluant plus des personnels ayant quitté l'établissement. La fiabilisation des données devrait prendre un peu de temps et, à terme, la DGRH devrait retrouver la bonne connaissance des personnels dont elle disposait jusqu'à la fin des années 2000.

2.1.2.2 La nouvelle version de la base OREMS devrait permettre une présentation individualisée et améliorée des données de paie, condition nécessaire mais non suffisante pour assurer le suivi des contractuels L. 954-3

La base OREMS est constituée de l'agrégation des fichiers de paie des établissements passés aux responsabilités et compétences élargies ; elle donne une très bonne connaissance des éléments inclus dans les fichiers de paie. La présentation des données est aujourd'hui globalisée pour une catégorie de salariés, professeurs, maîtres de conférences, ingénieurs de recherche, professeurs agrégés etc. Dans les mois qui viennent, la nouvelle version d'OREMS permettra un suivi individualisé des personnels rémunérés par les établissements. La base OREMS offre l'avantage d'être plus à jour

¹⁸ Singulier de data : donnée ou référentiel.

¹⁹ Par exemple, la donnée 17 « statut / base juridique » comprend cinq caractères, une lettre suivie de quatre chiffres et permet de distinguer les différentes catégories de contractuels selon une nomenclature propre au MENESR.

dans la mesure où elle retrace des rémunérations. Toutefois, outre que cette base ne touche pas tous les établissements d'enseignement supérieur, elle n'inclut pas des informations utiles comme les diplômes, les disciplines d'enseignement, les champs scientifiques de recherche. Et elle ne semble pas pouvoir être accompagnée au moment de sa sortie, de la création de suffisamment de codes NNE pour distinguer les catégories de contractuels selon leur fondement juridique (droit commun ou L. 954-3), leurs fonctions (chercheur, enseignant-chercheur, enseignant, administratif, personnels techniques) et la durée de leur contrat (CDI, CDD).

Au vu de leurs limites, ces deux outils nouveaux (imparfait renseignement des bases de personnels dans les établissements et absence d'une nomenclature NNE adaptée) ne devraient pas permettre à court terme un suivi de cette population et de l'ensemble de ses caractéristiques. Les conditions ne sont pas réunies pour produire en routine des données d'évolution historique de la population des contractuels L. 954-3.

2.1.3. La mission s'est attachée à questionner les 107 établissements²⁰ dotés en 2015 de responsabilités et compétences élargies

Ayant constaté des écarts majeurs entre les deux sources de données présentées supra (OREMS et enquête DGRH), l'objectif de la mission était tout à la fois d'en comprendre les raisons, d'améliorer la connaissance du sujet et de sensibiliser les établissements aux nécessités de l'enquête de la DGRH.

Pour chaque contractuel L. 954-3 présent en 2015, les établissements devaient préciser la nature du contrat, la fonction, l'âge, la rémunération annuelle, la quotité de temps de travail, le diplôme, la date d'obtention de celui-ci et l'éventuelle mention de l'article L. 954-3 sur le contrat de travail.

Les échanges avec les équipes des établissements ont mis en évidence quelques raisons aux difficultés du décompte qui s'ajoutent à celles évoquées précédemment : les frontières entre les contractuels de droit commun et les contractuels L. 954-3 ne sont pas toujours parfaitement perçues pour peu que les équipes de direction aient été renouvelées au fil du temps ; les contrats de travail ne portent pas toujours mention de l'article L. 954-3²¹, alors même que certaines caractéristiques, CDI pour un temps plein dès le début du contrat, niveau de rémunération, les placent automatiquement dans cette catégorie. L'absence d'une nomenclature adaptée dans les fichiers de gestion de personnels et de paie accentue le problème.

L'enquête a concerné l'ensemble des établissements et tous les contractuels L. 954-3 ; sans être trop lourde, elle a porté essentiellement sur des données de paie pour ne pas surcharger les DRH d'établissement. À ces éléments, ont été ajoutées les mentions suivantes : diplôme le plus élevé obtenu par le contractuel, date d'obtention de celui-ci, présence de la mention de l'article L. 954-3 dans le contrat de travail. En dépit du faible nombre des données demandées, les établissements ont parfois mis beaucoup de temps à répondre parce que, outre le travail quotidien, le sujet n'est pas toujours bien connu, les systèmes d'information ne sont pas complètement renseignés, en particulier sur les diplômes et également parce que l'enquête supposait de relire les contrats de travail pour déterminer s'ils visaient l'article L. 954-3 du code de l'éducation.

²⁰ 78 universités, y compris les trois universités de technologie, 4 ENS, le Collège de France, l'EHESS, l'EPHE, 22 écoles d'ingénieurs dont les INP et les INSA.

²¹ Selon les réponses des établissements il apparaît que 67 % des contrats portent mention de l'article, 24 % non et pour 9 % des contractuels, les établissements n'ont pas renseigné la rubrique.

Les 107 établissements questionnés ont répondu. Tous les tableaux et graphiques qui suivent ont leur source dans les données transmises.

2.2. En 2015, 77 établissements ont employé, plus souvent en CDD qu'en CDI, 1 835 contractuels L. 954-3, dont la moitié exerce des fonctions d'enseignement

Cet effectif de 1 835 personnes est à mettre en regard des presque 200 000 personnes, titulaires ou non en activité dans les établissements d'enseignement supérieur et, parmi les 200 000, des 71 000²² agents non titulaires. Les contractuels L. 954-3 constituent une catégorie quantitativement marginale.

2.2.1. Les recrutements de contractuels L. 954-3 n'ont pas concerné tous les établissements et toutes les fonctions avec la même intensité

Si le législateur avait vu dans cet outil le moyen de développer des forces en recherche, les établissements ont été peu nombreux à utiliser cette nouvelle catégorie juridique pour accroître le nombre d'enseignants-chercheurs et de chercheurs.

Tableau 1 : Présence ou non des contractuels L. 954-3 dans les établissements par type de fonctions

	Contractuels L. 954-3	L. 954-3 chercheurs	L. 954-3 enseignants- chercheurs	L. 954-3 enseignants	L. 954-3 administratifs	L. 954-3 techniques
Nombre d'établissements ayant des contractuels L. 954-3	77	17	27	55	50	35
Nombre d'établissements n'ayant pas de contractuels L. 954-3	30	90	80	52	57	72

Source : établissements pour l'enquête conduite par la mission

Sur les 107 établissements concernés, les trois-quarts, 77, ont recours à cette catégorie nouvelle de contractuels et un quart, 30, n'en a recruté aucun.

En 2015, la moitié des établissements a employé des contractuels L. 954-3 enseignants et administratifs²³, un tiers des contractuels techniques. Beaucoup moins nombreux, pas même un sur quatre, sont les établissements ayant employé des contractuels enseignants-chercheurs (27) et encore moins des chercheurs (17).

Si les contractuels à durée indéterminée sont moins nombreux (740) que ceux à durée déterminée (1 095), le nombre d'établissements qui en a employé est plus important, 64, que celui des établissements ayant recruté des CDD, 59.

²² Source : bilan social 2013-2014

http://cache.media.education.gouv.fr/file/Publications/56/9/ESR_BilanSocial_2013_444569.pdf.

²³ Ont été considérés comme administratifs les contractuels occupant des fonctions semblables à celle de la BAP J des ingénieurs et personnels techniques et administratifs de recherche et de formation ; les contractuels occupant des fonctions proches de celles des autres BAP (A à G) ont été considérés comme techniques.

Tableau 2 : typologie des établissements suivant leur recours à des CDD ou CDI de l'article L. 954-3 par fonction

	Contractuels L. 954-3	L. 954-3 chercheurs	L. 954-3 enseignants- chercheurs	L. 954-3 enseignants	L. 954-3 administratifs	L. 954-3 techniques
Nombre d'établissements ayant des contractuels L. 954-3 en CDI	64	3	12	37	46	31
Nombre d'établissements ayant des contractuels L. 954-3 en CDD	59	15	24	43	16	9

Source : établissements pour l'enquête conduite par la mission

Trois établissements sur cinq ont eu recours aux contrats à durée indéterminée et, lorsque cela a été le cas, ces contrats ont surtout concerné des personnels enseignants, administratifs et techniques ; le recours aux CDI pour les enseignants-chercheurs et surtout les chercheurs est marginal en 2015. Le recrutement en CDD a été utilisé par une proportion un peu plus faible d'établissements. Les CDD ont été offerts relativement plus souvent à des enseignants (40 % des établissements).

Encadré 1 : quelques établissements concentrent les CDI et CDD respectivement

Si plusieurs dizaines d'établissements ont recruté des contractuels L. 954-3, un petit nombre d'entre eux rassemble la majorité des contractuels : ainsi huit établissements emploient-ils, en 2015, 50 % des contractuels en CDI, Centrale-Supélec, Aix-Marseille université, l'École centrale de Nantes, l'université Stendhal Grenoble 3, l'université technologique de Troyes, l'université Paris-Dauphine, l'université de Strasbourg et l'université technologique de Belfort-Montbéliard. À l'opposé, 29 établissements ont recruté 10 % des CDI.

La situation est la même pour les CDD avec une répartition un peu moins concentrée sur les établissements de tête. Huit établissements emploient la moitié des L. 954-3 en CDD : l'université Paris-Est Créteil, l'université Bordeaux Montaigne, l'université de Versailles, l'université Jean Monnet, l'INP de Grenoble, Centrale-Supélec, l'université de Bordeaux et l'université François Rabelais de Tours. 26 établissements emploient 10 % des CDD.

Tableau 3 : répartition des établissements en fonction du nombre de contractuels L. 954-3

Contractuels L. 954-3 en 2015	Nombre d'établissements
Plus de 50 contractuels	12
De 10 à 50 contractuels	33
De 1 à 10 contractuels	32
0 contractuel	30
Total établissements	107

Source : établissements pour l'enquête conduite par la mission

En tout, 1 835 contractuels L. 954-3 ont été employés tout ou partie de l'année en 2015 par 77 établissements.

2.2.2. La catégorie de contractuels L. 954-3 la plus nombreuse est celle des enseignants, (735 et 40 % du total), suivie de celle des personnels administratifs (381 et 21 %), des personnels techniques (16 %), des enseignants-chercheurs (12 %) et des chercheurs (11 %)

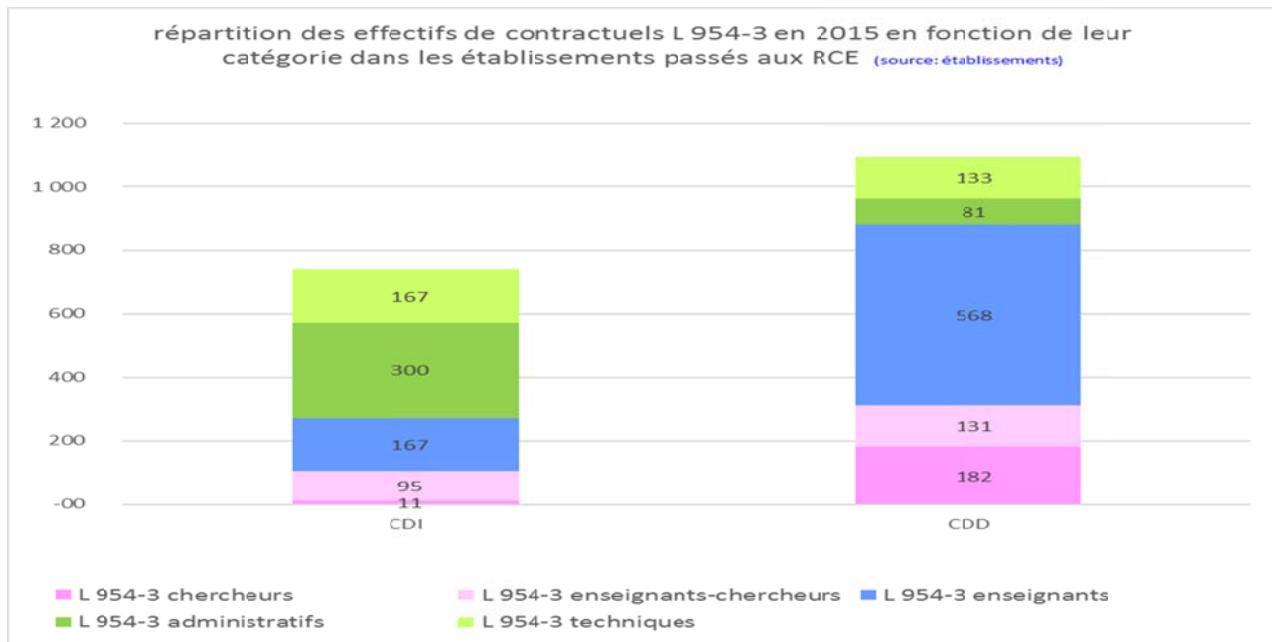
Tableau 4 : contractuels L. 954-3 par fonction, suivant le diplôme détenu

	tous contrats						total
	L 954-3 chercheurs	L 954-3 enseignants-chercheurs	L 954-3 enseignants	L 954-3 administratifs	L 954-3 techniques		
Doctorat HDR	136	143	162	34	63		538
Médecins	1	5	2	2	15		25
Ingénieur	7	9	23	20	33		92
Master, maîtrise, agrégation capes	31	57	420	228	109		845
Licence	2	2	46	24	22		96
DUT BTS	1	1	16	37	27		82
Bac	1	1	10	12	4		28
Brevet des collèges		2		2	2		6
Pas d'information	14	6	56	22	25		123
Total contractuels L 954-3	193	226	735	381	300		1 835

Source : établissements pour l'enquête conduite par la mission IGAENR

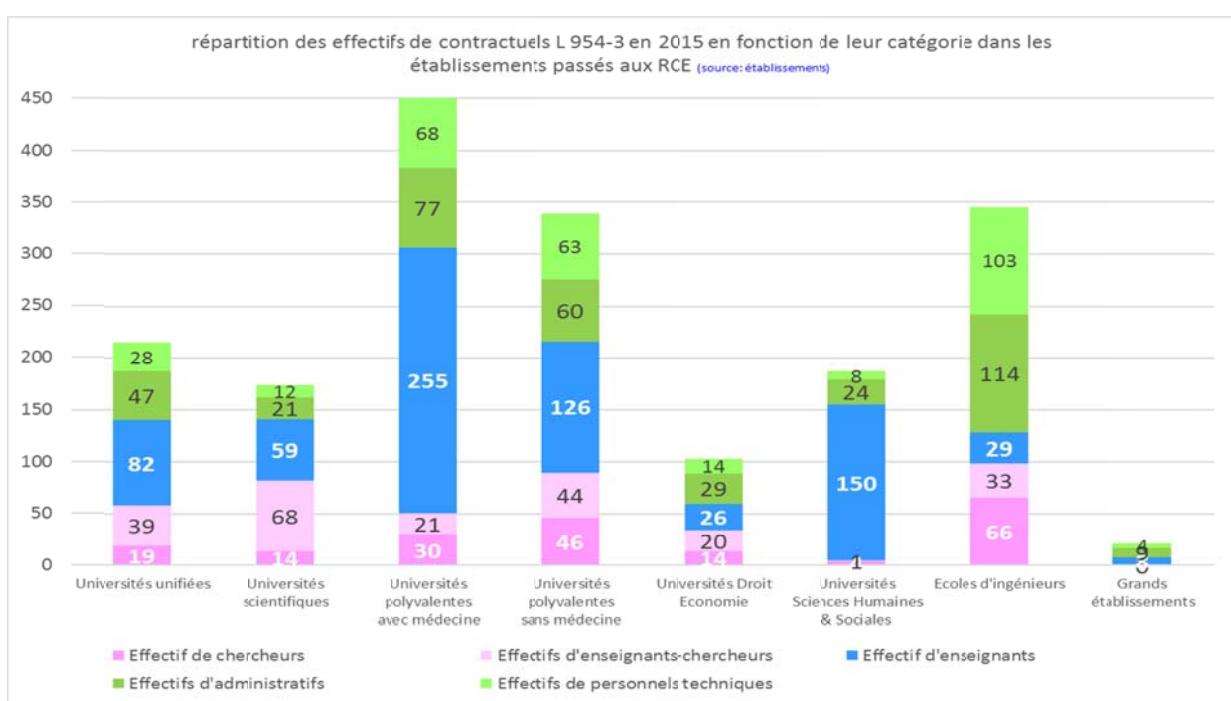
77 établissements emploient 538 docteurs et 25 médecins dans toutes les fonctions d'enseignement de recherche et d'administration ; 845 titulaires d'un diplôme de type master, y compris dans des fonctions de chercheurs et 92 ingénieurs sur toutes les fonctions.

Graphique 1 : répartition des effectifs de contractuels L. 954-3 en 2015 en fonction de leur catégorie



Les établissements de toutes les catégories ont recruté des contractuels L. 954-3, aussi bien les universités scientifiques que celles de sciences humaines et sociales et les écoles d'ingénieurs.

Tableau 5 : répartition des effectifs de contractuels L. 954-3 en 2015 en fonction de leur catégorie dans les établissements passés aux RCE (source : établissements)



2.2.3. Sur les 1 835 contractuels, les deux cinquièmes (40 %) sont employés en CDI et 60 % en CDD

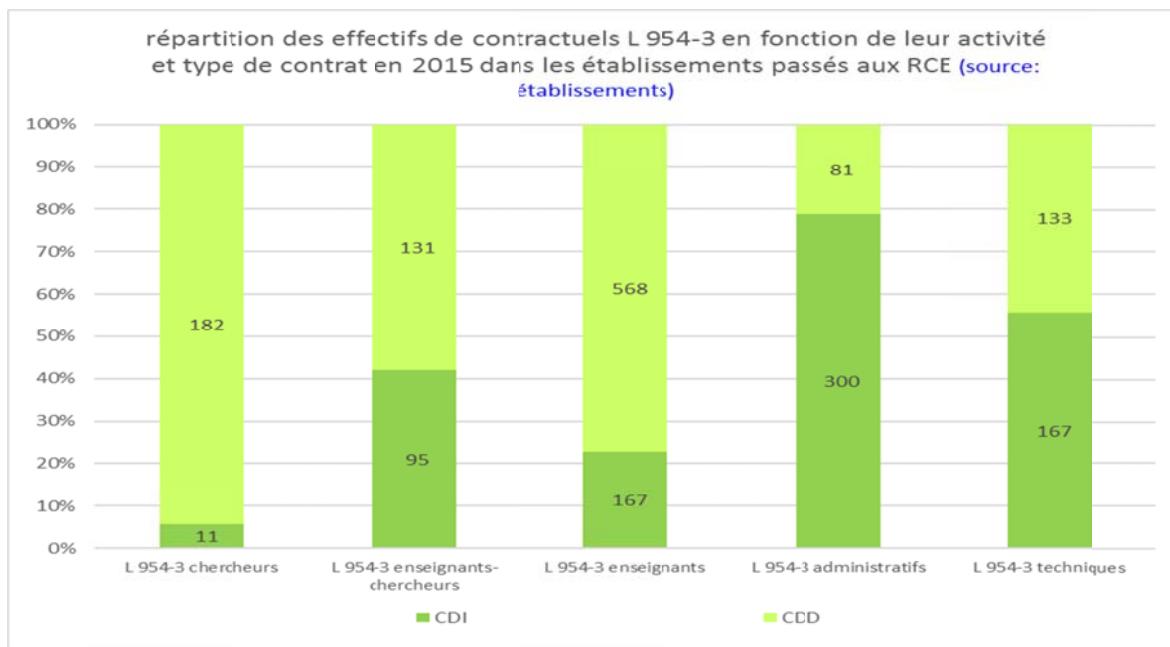
Tableau 6 : répartition des contractuels L. 954-3 par fonctions et durée de contrat

	L 954-3 chercheurs	L 954-3 enseignants-chercheurs	L 954-3 enseignants	L 954-3 administratifs	L 954-3 techniques	Total contractuels L 954-3
CDI	11	95	167	300	167	740
CDD	182	131	568	81	133	1 095
Total contractuels L 954-3	193	226	735	381	300	1 835

Source : établissements pour l'enquête conduite par la mission IGAENR

Les proportions de CDI et CDD varient selon les catégories de personnels : les chercheurs sont recrutés presqu'exclusivement en CDD, le plus souvent comme post-doc, les enseignants sont trois fois plus nombreux en CDD qu'en CDI tandis que les administratifs sont recrutés surtout en CDI. Les proportions sont assez équilibrées entre les deux types de contrats pour les enseignants-chercheurs et les personnels techniques.

Graphique 2 : répartition des effectifs de contractuels L. 954-3 en fonction de leur activité et type de contrat

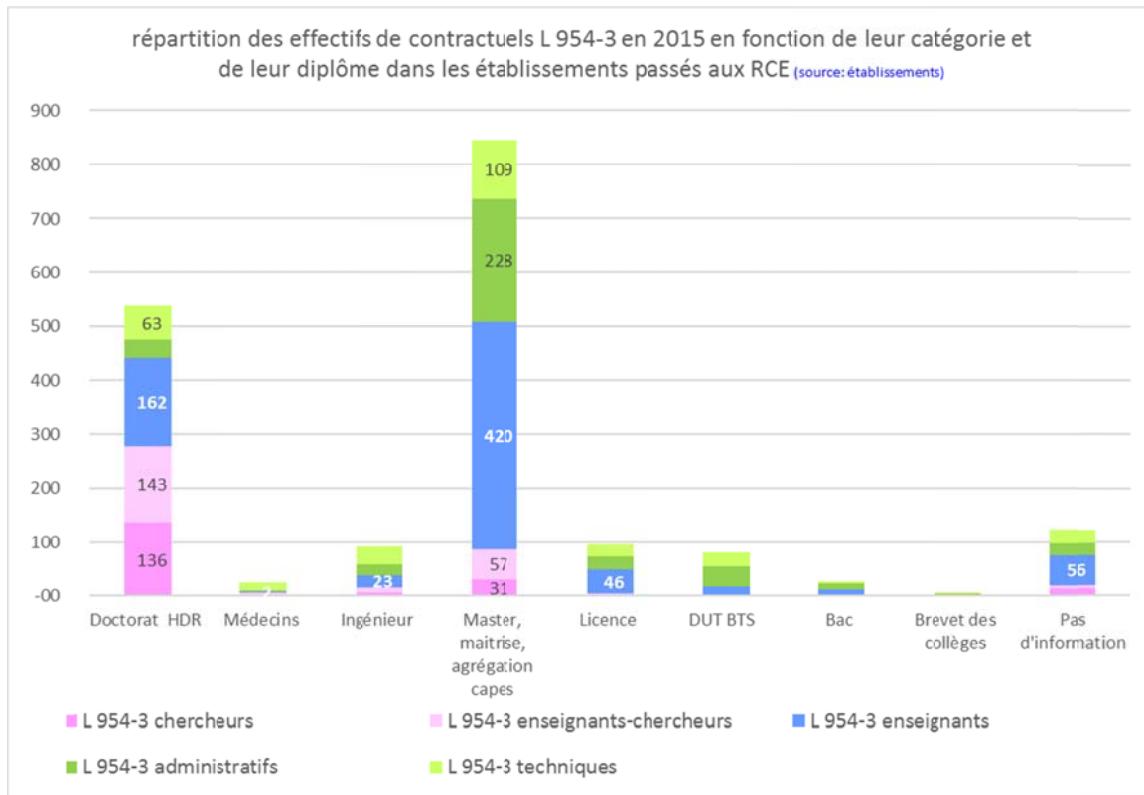


Source : établissements pour l'enquête conduite par la mission IGAENR

2.2.4. 82 % des contractuels employés ont un diplôme supérieur ou égal à la maîtrise et au master

2.2.4.1 La catégorie la plus nombreuse est celle des titulaires de maîtrise, master (46 % du total des effectifs), suivie de celle des titulaires d'un doctorat (30 %) ; les titulaires d'un diplôme d'ingénieurs constituent 5 % du total

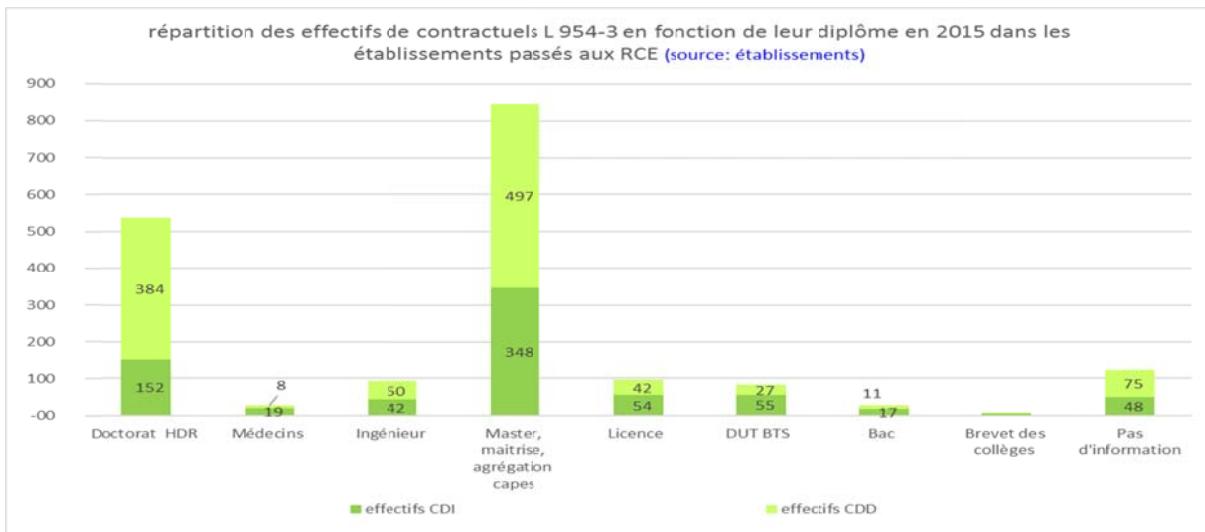
**Graphique 3 : répartition des effectifs de contractuels L. 954-3 en 2015
en fonction de leur catégorie et de leur diplôme**



Source : établissements pour l'enquête conduite par la mission IGAENR

Si on exclut les médecins et les ingénieurs, plus le diplôme est élevé, plus la part des CDD parmi leurs titulaires est importante : les docteurs sont employés en 2015 sur CDD pour 71 % d'entre eux, les ingénieurs pour 54 %, les masters, maîtrises pour 59 %, les licences 44 %, les DUT et BTS, 33 %, le bac 39 % et le brevet des collège 17 % ; il faut noter que les derniers diplômes concernent des effectifs réduits de contractuels d'un âge moyen compatible avec l'acquisition de compétences par l'activité professionnelle.

Graphique 4 : répartition des effectifs de contractuels L. 954-3 en fonction de leur diplôme

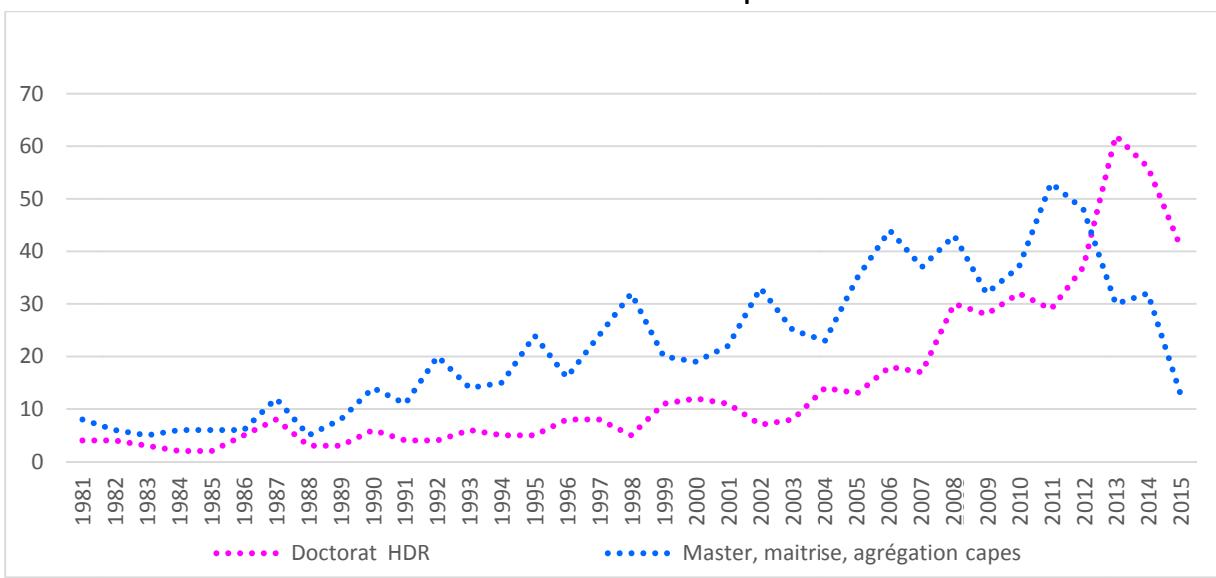


Source : établissements pour l'enquête conduite par la mission IGAENR

2.2.4.2 La moitié des contractuels L 954-3 a des diplômes postérieurs à 2005 et les trois-quarts postérieurs à 1996

La moitié des docteurs recrutés ont obtenu leur doctorat après 2009, la moitié des titulaires d'un diplôme de master ou équivalent a obtenu son diplôme après 2005, la moitié des ingénieurs après 1999, la moitié des titulaires d'un BTS ou DUT après 1998, la moitié des titulaires d'un baccalauréat après 1991.

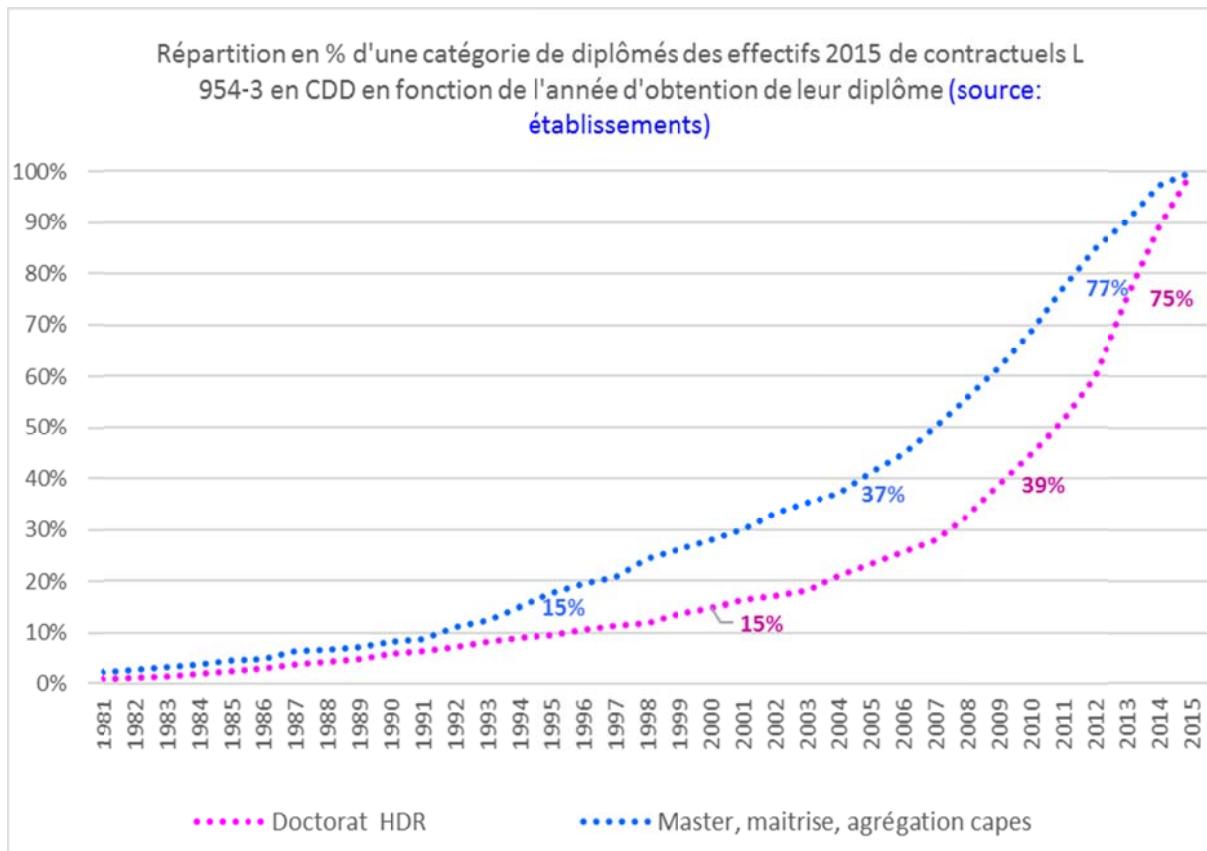
Graphique 5 : répartition des contractuels L954-3 en fonction de la nature et de la date d'obtention du diplôme



Source : établissements pour l'enquête conduite par la mission IGAENR

Les trois quarts des docteurs employés en CDD en 2015 ont obtenu leur diplôme depuis moins de deux ans. 40 % des docteurs employés en CDD par les établissements d'enseignement supérieur ont obtenu leur diplôme avant 2010 et 10 % avant 1996.

Graphique 6 : répartition des titulaires d'un doctorat et d'un master ou équivalent en fonction de l'année d'obtention du diplôme



Source : établissements pour l'enquête conduite par la mission IGAENR

Les trois-quarts des titulaires d'un master ou d'un diplôme à bac + 4 employés en CDD ont obtenu leur diplôme depuis moins de quatre ans. Et 40 % d'entre eux ont obtenu leur diplôme avant 2006.

Tableau 7 : répartition des contractuels L. 954-3 suivant leur diplôme et en fonction de leur rémunération annuelle brute

diplômes antérieurs à 1996	docteurs CDD	masters CDD	ingénieurs CDD	Licences CDD	DUT BTS CDD	bac CDD
moins de 20 K€	3	10	3		2	
de 20 à 39,9 K€	10	42	8	7	8	3
de 40 à 59,9 K€	5	7	2			1
de 60 à 79,9 K€	4	4			2	
de 80 à 99,9 K€	3	2	2			
plus de 100 K€						
total diplômés antérieurs à 1996	25	65	15	7	12	4

Source : établissements pour l'enquête conduite par la mission IGAENR

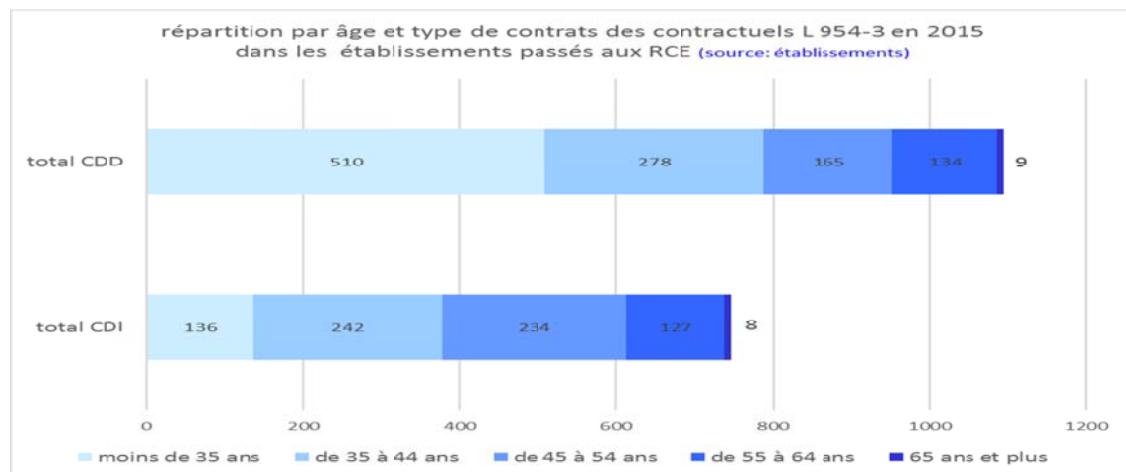
Les docteurs en CDD 20 ans après l'obtention de leur diplôme ont presque tous des fonctions d'enseignement et de recherche et sont pour une petite minorité rémunérés au-dessus de 60 K€.

La moitié d'entre eux reçoit en 2015 une rémunération annuelle brute de moins de 40 K€.

2.2.5. L'âge moyen des contractuels L. 954-3 en 2015 était de 41 ans avec une moyenne de 45 ans pour les contractuels à durée indéterminée et 39 ans pour ceux à durée déterminée

La répartition par âge montre que la moitié des CDI a plus de 45 ans tandis que presque la moitié (47 %) des CDD a moins de 35 ans, ce qui n'est le cas que de 18 % des CDI.

Graphique 7 : répartition par âge et type de contrats des contractuels L. 954-3



2.3. Le montant global des rémunérations de ces personnels est marginal dans la masse salariale des établissements et les niveaux individuels rarement hors grille fonction publique

En 2015, les 77 établissements d'enseignement supérieur concernés ont déclaré dans l'enquête avoir rémunéré leurs contractuels L. 954-3 à hauteur de 47 M€ ; cette somme est à mettre en regard des 11 milliards d'euros de rémunérations globales des établissements supérieur passés aux RCE.

Tableau 8 : rémunérations des contractuels L. 954-3 suivant leur diplôme et l'activité exercée

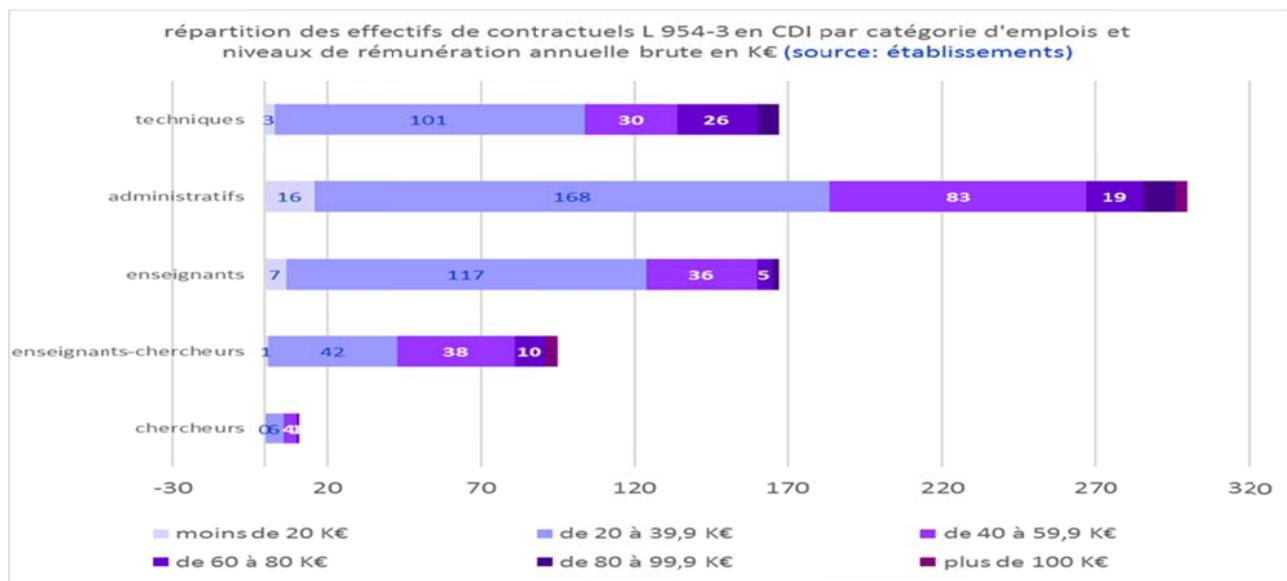
	L 954-3 chercheurs	L 954-3 enseignants-chercheurs	L 954-3 enseignants	L 954-3 administratifs	L 954-3 techniques	rémunération annuelle brute totale 2015 en €
Doctorat HDR	3 578 491	5 196 768	3 591 350	1 269 036	1 540 092	15 175 736
Médecins	3 145	115 811	52 800	141 947	716 057	1 029 760
Ingénieur	160 227	532 748	396 018	1 101 476	950 552	3 141 019
Master, maîtrise, agrégation capes	476 037	1 501 472	7 438 998	7 523 368	3 046 320	19 986 195
Licence	5 545	79 273	951 200	591 088	548 196	2 175 302
DUT BTS	29 781	5 740	280 052	899 016	831 525	2 046 114
Bac	1 796	27 337	157 392	297 530	142 603	626 658
Brevet des collèges		101 684		25 144	50 336	177 164
Pas d'information	423 979	70 573	792 486	752 934	1 011 937	3 051 909
rémunération annuelle brute totale 2015 en €	4 679 000	7 631 405	13 660 296	12 601 539	8 837 618	47 409 858

Source : établissements pour l'enquête conduite par la mission IGAENR

2.3.1. En 2015, les rémunérations brutes annuelles moyennes²⁴ étaient de 34 822 € pour l'ensemble des contractuels

Elles atteignaient la valeur moyenne de 40 057 € pour les titulaires d'un CDI et de 31 282 € pour les titulaires d'un CDD.

Graphique 8 : répartition des effectifs de contractuels L. 954-3 en CDI par catégorie d'emplois et niveaux de rémunération annuelle brute en K€

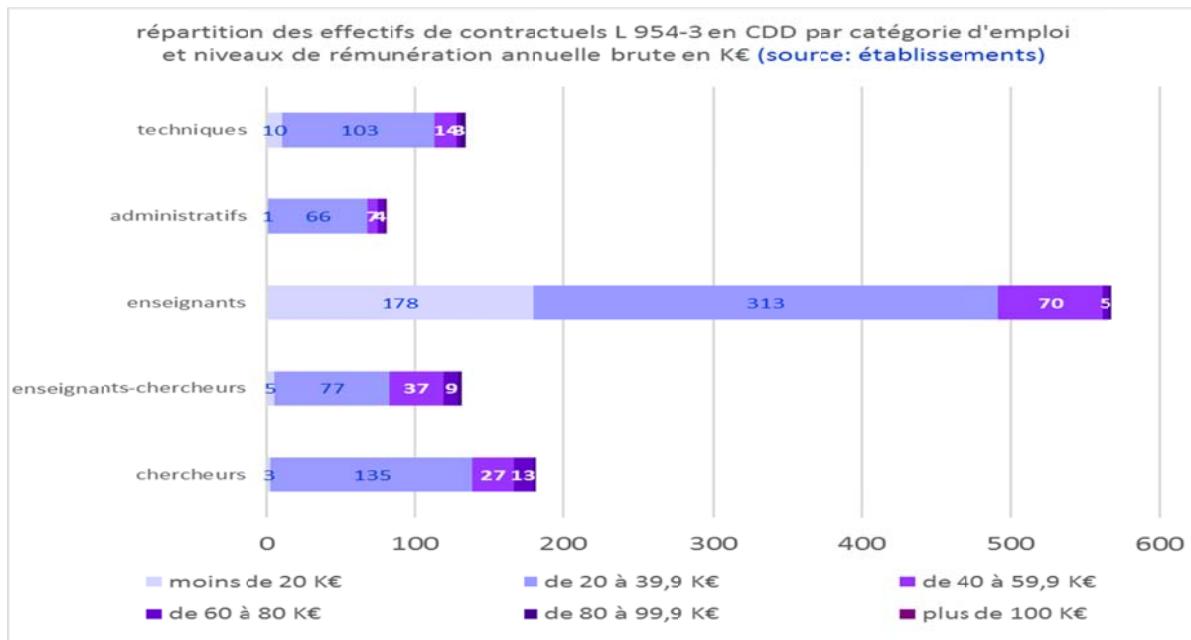


Source : établissements pour l'enquête conduite par la mission IGAENR

²⁴ Pour être comparables entre elles, les rémunérations annuelles sont des rémunérations reconstituées pour 12 mois de présence, y compris lorsque le contractuel n'a été présent qu'une partie de l'année. Il est possible qu'une petite partie des rémunérations inférieures à 20 000 € ne soient pas de rémunérations annuelles, le dialogue avec les établissements n'ayant pas été assez nourri pour clarifier certaines données.

58 % des CDI et 63 % des CDD ont une rémunération brute annuelle moyenne comprise entre 20 000 et 40 000 € ; 26 % des CDI et 14 % des CDD en ont une comprise entre 40 et 60 000 €. Les rémunérations supérieures à 60 000 € concernent 7 % des effectifs totaux, 12 % des effectifs en CDI et 4 % de ceux en CDD.

Graphique 9 : répartition des effectifs de contractuels L. 954-3 en CDD par catégorie d'emploi et niveaux de rémunération annuelle brute en K€

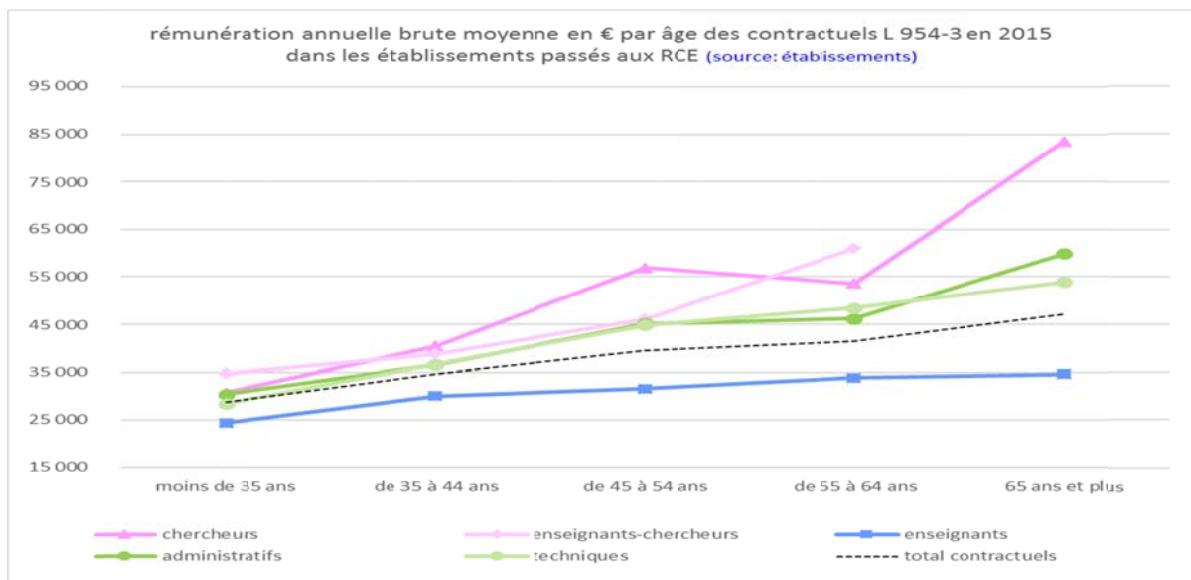


Source : établissements pour l'enquête conduite par la mission IGAENR

Les rémunérations les plus faibles sont celles des enseignants, les plus élevées celles des enseignants-chercheurs.

2.3.2. Les rémunérations moyennes sont croissantes avec l'âge des contractuels

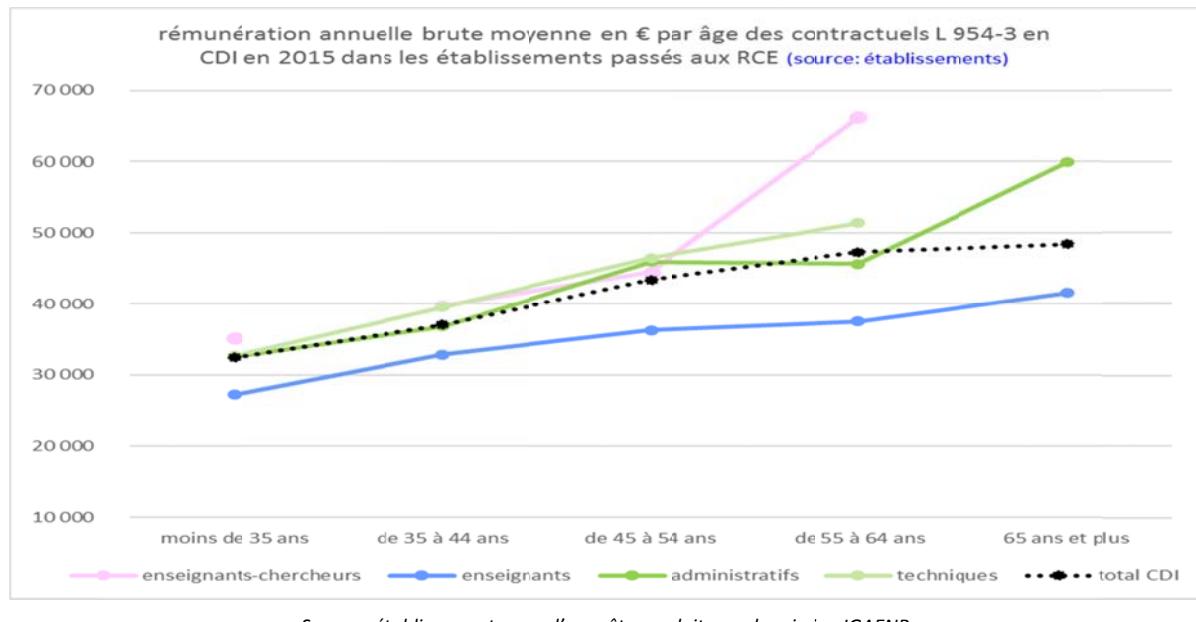
Graphique 10 : rémunération annuelle brute moyenne en € par âge des contractuels L. 954-3



Source : établissements pour l'enquête conduite par la mission IGAENR

Cette corrélation est vérifiée pour les CDI.

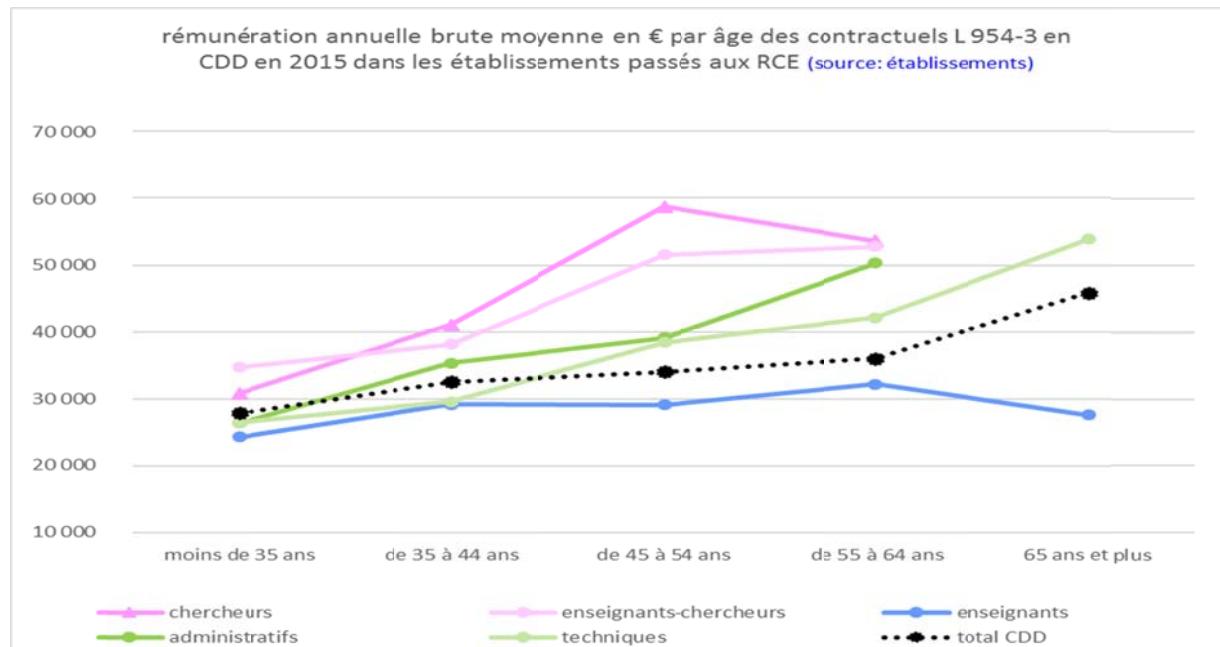
Graphique 11 : rémunération annuelle brute moyenne en € par âge des contractuels L. 954-3 en CDI



Source : établissements pour l'enquête conduite par la mission IGAENR

Elle est également vérifiée pour les CDD (à l'exception des contractuels enseignants) à des niveaux de rémunération inférieurs à ceux des CDI.

Graphique 12 : rémunération annuelle brute moyenne en € par âge des contractuels L. 954-3 en CDD



Source : établissements pour l'enquête conduite par la mission IGAENR

2.3.3. 74 % des contractuels L. 954-3 (1 352) ont des rémunérations annuelles brutes inférieures à 40 000 € et 7 % des contractuels (136 dont 65 % en CDI) ont des rémunérations dépassant 60 000 € en 2015

Tableau 9 : niveaux de salaires des contractuels L. 954-3 par fonction²⁵

	tous contrats						total
	chercheurs	enseignants-chercheurs	enseignants	administratifs	techniques		
moins de 20 K€	3	6	185	17	13		224
de 20 à 39,9 K€	141	119	430	234	204		1 128
de 40 à 59,9 K€	31	75	106	90	44		346
de 60 à 80 K€	14	19	10	23	29		95
de 80 à 99,9 K€	4	3	4	11	10		32
plus de 100 K€		4		5			9
total	193	226	735	380	300		1 834
sans rémunération	0	0	0	1	0		1

Source : établissements pour l'enquête conduite par la mission IGAENR

2.3.3.1 Seuls 40 contractuels ont une rémunération annuelle supérieure à 80 000 € dont les deux-tiers occupent des fonctions administratives ou techniques

Parmi ces 40, 35 ont un diplôme supérieur ou égal au master. Les deux-tiers ont un CDI et pour les administratifs la proportion monte à 9 sur 10.

Tableau 10 : répartition des contractuels L. 954-3 percevant une rémunération supérieure à 80 k€/an par fonction et par niveau de diplôme

	L 954-3 chercheurs	L 954-3 enseignants-chercheurs	L 954-3 enseignants	L 954-3 administratifs	L 954-3 techniques	total contractuels
contractuels docteurs avec rémunération > 80 K€	3	6	4	2		15
contractuels médecins avec rémunération > 80 K€				1	1	2
contractuels master avec rémunération > 80 K€				7	3	10
contractuels ingénieur avec rémunération > 80 K€		1		5	2	8
contractuels avec rémunération > 80 K€	4	7	4	15	10	40

Source : établissements pour l'enquête conduite par la mission IGAENR

²⁵ Une rémunération n'est pas connue.

Seules neuf rémunérations annuelles dépassent 100 000 € dont trois sont des rémunérations reconstituées²⁶ pour des contractuels à 10, 20 et 60 % de quotité de temps de service. Ces contractuels sont en CDI pour huit d'entre eux et un est en CDD. Il s'agit de quatre enseignants-chercheurs, de cinq administratifs. Leurs employeurs sont deux écoles d'ingénieurs pour six d'entre eux et trois universités différentes pour les trois autres contractuels. Deux contractuels ont une fonction originale de directeur du marketing stratégique et de directeur d'un institut digital.

Tableau 11 : répartition par fonction des contractuels L 954-3 percevant une rémunération supérieure à 100 k€/an

	L 954-3 chercheurs	L 954-3 enseignants-chercheurs	L 954-3 enseignants	L 954-3 administratifs	L 954-3 techniques	total contractuels
contractuels docteurs avec rémunération > 100 K€		4				4
contractuels master avec rémunération > 100 K€				3		3
contractuels ingénieur avec rémunération > 100 K€				2		2
contractuels avec rémunération > 100 K€		4		5		9

Source : établissements pour l'enquête conduite par la mission IGAENR

Encadré 2 : les titulaires des rémunérations les plus élevées

31 rémunérations²⁷ sont comprises entre 80 000 et 100 000 € et concernent 4 chercheurs, 3 enseignants-chercheurs, 4 enseignants, 10 administratifs et 10 personnels techniques, dont 4 médecins, un DGS, 4 directeurs des systèmes d'information, 2 directeurs de la communication, un directeur du numérique et un spécialiste des marchés. 19 de ces contractuels sont en CDI (52,4 ans d'âge moyen) et 12 en CDD (52 ans). Parmi ces 31, 11 sont docteurs, 2 sont médecins, 6 ingénieurs, 8 ont un master ou un DESS et un est titulaire d'une licence ; deux n'ont pas de diplôme indiqué. Un tiers est employé par 4 écoles d'ingénieurs et 19 par 11 universités. La seule fonction nouvelle est celle de directeur du numérique.

2.3.3.2 La majeure partie des rémunérations (1 128 sur 1 835 soit 62 %) se situe entre 20 et 40 000 €

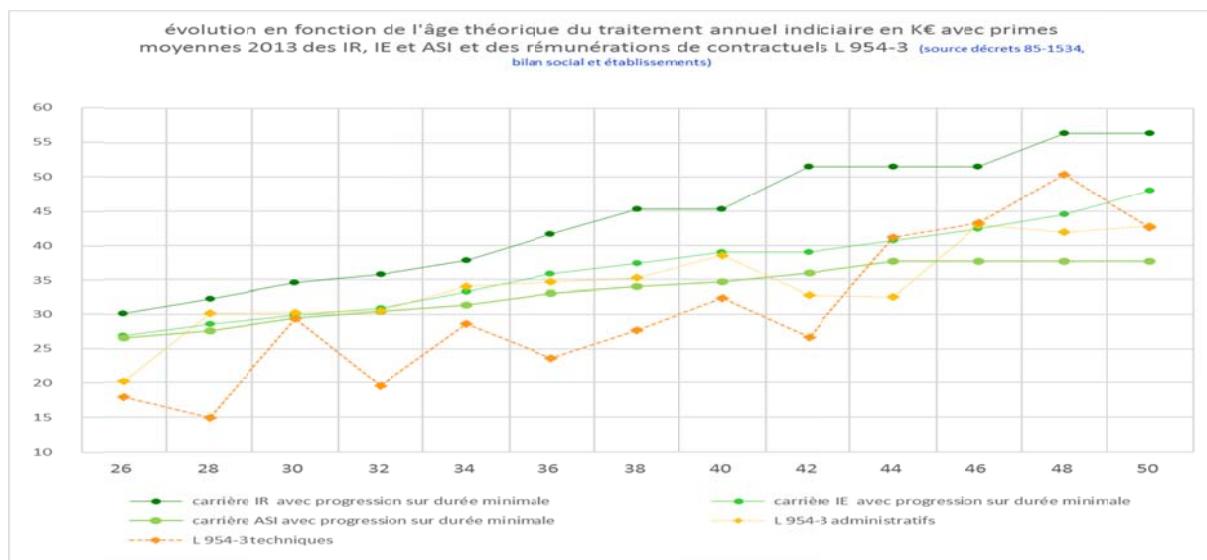
Si on s'abstient de quelques cas de rémunération élevée et que l'on compare les niveaux moyens de rémunérations des contractuels L. 954-3 et ceux des rémunérations théoriques des personnels titulaires²⁸, on constate qu'à âge égal, les niveaux de rémunérations des contractuels L. 954-3 sont globalement inférieurs à ceux des ingénieurs de recherche et des ingénieurs d'études qui connaissent les déroulements de carrière les plus rapides assortis du niveau moyen indemnitaire tel que retracé dans le bilan social 2013-2014 pour les établissements passés aux RCE.

²⁶ La rémunération du contractuel à 10 % de son temps est multipliée par 10.

²⁷ 40 personnes dont la rémunération est supérieure à 80 000 € moins 9 personnes dont la rémunération est supérieure à 100 000 €.

²⁸ Le graphique a été construit avec des hypothèses sur l'âge d'entrée dans le corps : 20 ans pour les ASI, 24 ans pour les ingénieurs d'études et 26 ans pour les ingénieurs de recherche ; l'évolution de carrière se fait avec une progression à 100 % sur durée minimum et avec le niveau de prime moyen pratiqué en 2013 par les établissements passés aux RCE.

Graphique 13 : évolution en fonction de l'âge théorique du traitement annuel indiciaire en K€ avec primes moyennes 2013 des IR²⁹, IE³⁰ et ASI³¹ et des rémunérations de contractuels L. 954-3



Source : établissements pour l'enquête conduite par la mission IGAENR

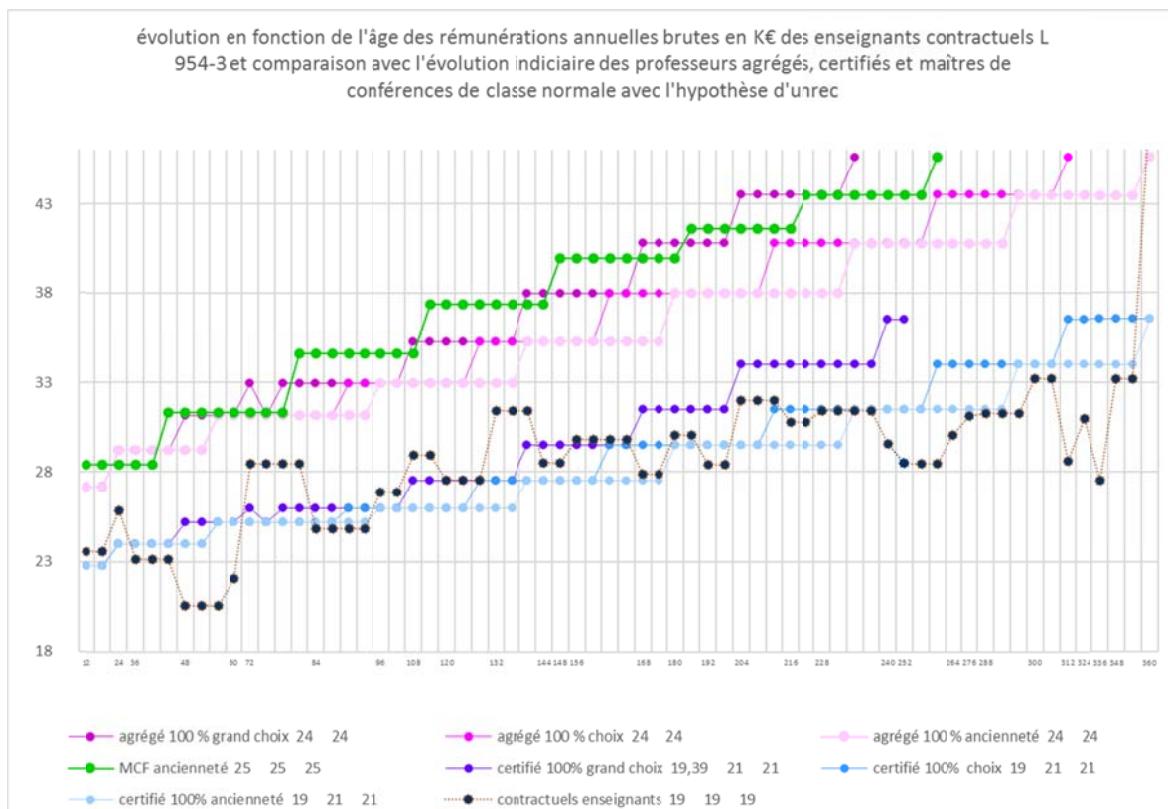
²⁹ Ingénieur de recherche.

³⁰ Ingénieur d'études.

³¹ Assistant ingénieur.

2.3.3.3 Pour la catégorie enseignante, les rémunérations des contractuels se situent à un niveau inférieur à celui des enseignants titulaires

Graphique 14 : évolution en fonction du nombre de mois après l'entrée dans le corps en K€ des rémunérations annuelles brutes des enseignants contractuels L. 954-3 et comparaison avec l'évolution indiciaire des professeurs agrégés, certifiés et maîtres de conférences



Source : enquêtes conduites par les missions IGAENR « agrégés » et « contractuels L. 954-3 »

Le graphique 14 ci-dessus établit les rémunérations annuelles indiciaires des professeurs agrégés et certifiés en fonction d'hypothèses d'âge de recrutement (25 ans) et de progression de carrière et celles des contractuels employés par les établissements en 2015 qui se situent presque toujours en-dessous de celles d'un professeur certifié progressant à l'ancienneté.

Les rémunérations des contractuels à durée indéterminée ingénieurs sont globalement plus élevées que celles des docteurs pour des âges moyens assez semblables, ce qui n'est pas le cas pour les CDD.

Si le dispositif a servi dans un petit nombre de cas à recruter des compétences rares à un moment donné, il a aussi été utilisé beaucoup plus largement que le législateur ne l'avait prévu, pour des compétences, en apparence, assez banales.

2.3.3.4 Sans atteindre des niveaux extrêmement élevés, les rémunérations peuvent être inhabituelles pour certaines fonctions

Ainsi le cas des 22 assistants de direction et de communication en contrat L. 954-3 ; ils ont en moyenne 46 ans et une rémunération annuelle brute moyenne de 31 460 €, ce qui est plus élevé que

la moyenne des rémunérations des fonctionnaires titulaires dans ces fonctions ; leurs diplômes vont du brevet des collèges au master.

Plusieurs dizaines de contractuels, en CDI occupent des fonctions assez banales dans l'administration et bien qu'il soit très difficile de mesurer le degré de rareté de leurs compétences et leur productivité, on peut se poser la question de savoir si un recrutement de fonctionnaire titulaire n'aurait pas tout autant permis de satisfaire les besoins des employeurs.

Tableau 12 : caractéristiques des contractuels L. 954-3 suivant les diplômes détenus

	tous types de contrats			CDI			CDD		
	effectifs	âge moyen	rémunération annuelle brute	effectifs CDI	âge moyen CDI	rémunération moyenne CDI en €	effectifs CDD	âge moyen CDD	rémunération moyenne CDD en €
Doctorat HDR	538	40	37 778	154	46	44 550	384	38	35 063
Médecins	25	44	51 965	17	50	61 176	8	32	32 394
Ingénieur	92	41	41 731	42	44	54 511	50	38	30 996
Master, maîtrise, agrégation capes	845	41	32 348	348	43	37 889	497	39	28 460
Licence	96	43	29 299	54	44	32 820	42	41	24 772
DUT BTS	82	43	30 936	55	42	31 348	27	45	30 097
Bac	28	45	30 637	17	49	34 777	11	39	24 239
Brevet des collèges	6	40	37 778	5	51	35 871	1	31	22 866
Pas d'information	123	45	38 131	48	47	41 659	75	44	35 874
Total contractuels L 954-3	1 835	41	34 822	740	45	40 057	1 095	39	31 282

Source : établissements pour l'enquête conduite par la mission IGAENR

3. Un dispositif très diversément utilisé dans les établissements

Les établissements retenus par la mission pour constituer son échantillon correspondent à des profils diversifiés. Ils ont été choisis pour certains en raison du recours supposé ou parfois notoire qu'ils font du dispositif L. 954-3. Pour d'autres, ce sont les résultats qu'ils affichaient dans le cadre des requêtes OREMS et/ou dans les enquêtes DGRH qui ont amené la mission à les inclure dans la liste des établissements visités.

Cette liste comporte les universités de La Rochelle, Lyon 1, Nantes, Paris 5, Paris 12, Strasbourg, Toulouse 1 et l'École centrale de Nantes. S'y ajoute le CNRS au titre des EPST. La mission n'a pas rencontré d'autres établissements de recherche pour les raisons qui seront évoquées plus loin.

Au-delà de cet échantillon, les réponses obtenues par l'intermédiaire de l'enquête décrite dans la partie précédente du rapport ont amené la mission à solliciter des informations complémentaires auprès de certains établissements dont les pratiques semblaient originales : c'est ainsi que seront mentionnées dans la suite du présent rapport les modalités mises en œuvre par certaines universités au-delà de l'échantillon présenté ci-dessus.

La présentation qui suit décrit tout le spectre d'utilisation de l'article L. 954-3 que la mission a pu rencontrer dans les établissements dont elle a analysé les modalités de mise en application du dispositif. Ces modalités sont présentées dans une gradation qui commence à partir d'une totale absence de recours à l'article L. 954-3 pour se terminer avec une utilisation revendiquée, assumée et intensive de ce même article.

3.1. Une totale ou quasi-totale absence de recours au dispositif L. 954-3

3.1.1. Ce choix peut résulter du climat social propre aux établissements concernés

Les entretiens conduits avec la conférence des présidents d'université (CPU) ainsi qu'avec les réseaux de représentation des vice-présidents « ressources humaines » ou des directeurs généraux des services ont fait apparaître que, dans certains établissements, le sujet des contractuels n'était tout simplement pas évoqué, en raison des risques qu'il faisait peser sur l'équilibre social instauré localement : la question d'une utilisation du dispositif institué par l'article L. 954-3 du code de l'éducation n'y est donc pas posée.

Le rejet du dispositif y est parfois explicite et se fonde sur la volonté de ne pas instituer une fonction publique parallèle, de seconde zone.

Dans des établissements où on y a pourtant recours, la question ne va pas forcément de soi et est abordée avec précaution. Ainsi, l'utilisation du dispositif est-elle soigneusement encadrée à l'université de Nantes par une délibération du conseil d'administration en date du 5 juillet 2010 qui n'approuve l'emploi d'enseignants et enseignants - chercheurs contractuels qu'après avoir rappelé « *que le recrutement de personnels contractuels ne saurait se substituer au recrutement de personnels titulaires sur concours* ».

3.1.2. Une utilisation parfois circonscrite à certaines catégories de contractuels

L'absence d'utilisation de l'article L. 954-3 peut plus simplement résulter, pour certains établissements d'un défaut de perception de sa valeur ajoutée par rapport au cadre juridique préexistant, issu de la loi de 1984.

Ils sont minoritaires dans cette position, l'enquête menée par la mission ne recensant que 30 établissements ayant accédé aux RCE ne mettant pas du tout en œuvre le dispositif.

Des établissements en circonscrivent l'usage à certaines catégories seulement, en fonction de l'appréciation qu'ils portent sur son apport à leur politique RH, cette appréciation étant différente d'un établissement à l'autre.

Ainsi, l'université de Nantes exclut-elle tout recrutement de personnel BIATSS dans le cadre de l'article L. 954-3, estimant que les différentes possibilités ouvertes par la loi de 1984 suffisent amplement à répondre à ses besoins dans ce registre.

L'École centrale de Nantes réserve, quant à elle, le dispositif aux personnels BIATSS, même s'il lui est arrivé, exceptionnellement, de l'utiliser pour des chercheurs, dans des circonstances particulières.

Les critères aboutissant au choix d'utiliser le dispositif peuvent résulter de motifs d'ordre politique. C'est le cas par exemple à l'université Bordeaux Montaigne³² : elle limite le recours à cet article aux seuls personnels enseignants et en exclut explicitement, par une délibération de son conseil d'administration en date du 20 juillet 2012, toute autre catégorie de personnels, précisant en particulier que « *par cette délibération, l'établissement confirme son engagement de refuser de recruter des contractuels enseignants susceptibles d'assurer des fonctions d'enseignants-chercheurs* ».

3.2. Une utilisation en routine pour certains établissements

Le recours au dispositif de l'article L. 954-3 peut au contraire, pour certains établissements, constituer la norme pour le recrutement de leurs personnels non titulaires.

C'est le cas par exemple pour l'université technologique de Troyes³³, en raison notamment du fait que, dès avant la promulgation de la loi LRU, elle était autorisée par l'administration centrale à recruter des contractuels, en particulier enseignants - chercheurs, pour faire face à sa sous dotation en emplois ouverts en loi de finances, compensée par des crédits de masse salariale. Elle a prolongé cette pratique dans le cadre permis par l'article L. 954-3.

L'enquête de la mission montre que c'est également le cas pour Centrale Supélec. Avant la fusion des deux établissements, les personnels de Centrale étaient surtout des fonctionnaires titulaires tandis que les personnels de Supelec avaient des contrats de travail de droit privé. Depuis la fusion, l'établissement recourt à l'article L. 954-3 de façon beaucoup plus large que ne le faisait l'École centrale.

Pour l'université Paris-Est Créteil, le cadre institué par cet article a constitué la norme pour le recrutement de contractuels BIATSS.

3.3. Une utilisation pragmatique au service d'objectifs spécifiques, pas toujours dans l'esprit du texte

La mission a pu constater des modalités de recours au dispositif de l'article L. 954-3 très diverses dans les établissements visités. Sans forcément correspondre aux objectifs pour l'atteinte desquels la loi avait été conçue, elles répondent à des besoins particuliers auxquels les établissements font face et dont ils ont estimé qu'elles leur apportaient une solution adéquate.

La teneur de l'entretien que la mission a eu avec le président de l'université Paris 5-René Descartes fournit un bon exemple de l'usage pragmatique que peut avoir un établissement des dispositions de l'article L. 954-3. Pour ce dernier en effet, elles sont d'une grande utilité pour le règlement de situations particulières pour lesquelles le cadre issu du droit commun ne permet pas de trouver de solutions juridiquement assurées ou financièrement praticables. Elles procurent un fondement juridique pour effectuer des recrutements particuliers notamment dans le cas de métiers en tension ou qui ne disposent pas de concours adaptés ou de cadre d'emploi dans la fonction publique alors qu'ils correspondent à des besoins effectifs dans l'enseignement supérieur.

³² Commentaires de l'université en accompagnement de sa réponse à l'enquête de la mission, par courriel du 23 mars 2016.

³³ Commentaires de l'université en accompagnement de sa réponse à l'enquête de la mission, par courriel du 31 mars 2016.

En somme, dans certaines situations et en tant que de besoin, ces dispositions permettent de faire du « *sur mesure* ».

Les exemples ci-dessous illustrent la variété des situations auxquelles des réponses ont été apportées dans les établissements par l'intermédiaire de l'article L. 954-3.

3.3.1. Un outil permettant de résoudre des difficultés ponctuelles

Un premier ensemble de solutions retenues par les établissements porte sur une préoccupation de leur part de s'attacher les services de personnels dont ils ont un besoin impératif pour leur bon fonctionnement et pour lesquels les voies classiques de recrutement sont inadaptées ou inopérantes.

C'est le cas s'agissant d'enseignants intervenant dans des disciplines pour lesquelles il n'existe pas de concours de recrutement, de type CAPES ou agrégation. Il s'agit souvent de l'enseignement du français langue étrangère (FLE), comme à Nantes et La Rochelle ou encore, pour cette dernière, de l'enseignement de langues rares, notamment asiatiques.

C'est aussi le cas pour des métiers sans cadre d'emploi dans la fonction publique : Lyon 1 évoque à cet égard les besoins liés aux enseignements dispensés dans son Institut des sciences de réadaptation qui doivent être couverts avec des professionnels relevant de professions paramédicales très spécialisées. On retrouve une approche similaire à l'université d'Auvergne qui organise des formations paramédicales.

L'université de Strasbourg souligne également dans cette même logique, la nécessité devant laquelle elle a été placée de devoir recruter un intervenant à l'occasion de la mise en place de son master d'islamologie : la question du rattachement de l'emploi correspondant à une discipline CNU rendait l'organisation d'un recrutement par la voie classique compliquée, que le recours au dispositif de l'article L. 954-3 a permis de surmonter.

Mais l'absence de concours de recrutement n'est pas le seul motif de recours à ce cadre juridique : la mission a constaté à différentes reprises que les établissements ont par ce biais pérennisé des vacataires intervenant sur des volumes horaires importants car ils ne pouvaient se passer de leur apport.

Les universités de Nantes ou Paris-Est-Créteil ont ainsi proposé des CDI à de tels intervenants, notamment en langues vivantes, ce qui a par ailleurs permis de s'affranchir dans certains cas de difficultés au regard des conditions relativement strictes de recrutement des vacataires fixées par le décret de 1987, tout comme à l'université de Strasbourg pour certains d'entre eux qui n'avaient plus d'emploi principal. Pour l'UPEC, ces contrats ont été les premiers passés dans le cadre de l'article L. 954-3 et la dimension sociale qu'ils ont revêtue, en procurant une stabilisation dans leurs fonctions à ces intervenants, a ouvert la voie à la passation de contrats de même nature conclus avec d'autres catégories de personnels, notamment BIATSS et facilité leur acceptation sociale en interne.

Encadré 3 : Une utilisation originale à la faculté de médecine de l'université de Paris-Est-Créteil

En médecine, se pose la question des surnombres de droit qui sont créés pour les chefs de clinique bénéficiant d'un congé de maternité. Les chefs de clinique ont à accomplir une période de deux ans de stage obligatoire ; la survenance d'un congé de maternité reporte de l'équivalent de sa durée la date de titularisation de l'intéressée. L'organisation de sa suppléance aboutit à la création d'un surnombre puisqu'il y a pendant le congé deux rémunérations simultanées, celle de la chef de clinique ainsi que celle du contractuel recruté pour le remplacement et qui entame ainsi son propre stage de deux ans. L'UPEC gère ces situations au moyen de l'article L. 954-3 qui lui permet de disposer d'un support pour la durée du congé et de gérer le surnombre temporaire. L'établissement estime que sur une population d'une centaine de chefs de clinique, il y a dix pour cent de surnombres en moyenne.

Bien évidemment, on trouve aussi des cas d'utilisation du dispositif pour des recrutements concernant des métiers en tension, en totale concordance d'ailleurs avec l'esprit de la loi. Il s'agit par exemple de médecins de prévention ou encore des professionnels relevant de domaines émergents, tel le numérique, ou bien requérant une expertise spécifique comme la formation continue, les relations internationales ou encore la valorisation, sans que ces exemples soient exhaustifs. La directrice générale des services de Toulouse 1 précise à ce propos le caractère décisif que présente la possibilité de recruter directement en CDI avec l'article L. 954-3. C'est ce qui lui a permis de mener à bien certains recrutements dans des conditions tout à fait concurrentielles par rapport à d'autres employeurs intéressés.

3.3.2. Une définition originale de la charge d'enseignement à accomplir

Deux établissements au moins ont mis à profit la totale latitude qu'autorise l'article L. 954-3 pour la définition des contrats en établissant un régime horaire inaccoutumé pour leurs enseignants.

C'est le cas à La Rochelle, même si cette université est revenue depuis au moins partiellement sur la pratique qu'elle avait instituée. Par une délibération de son conseil d'administration adoptée en 2010, elle a en effet porté à 540 heures équivalent TD annuelles les obligations de services de ses enseignants contractuels (contre 384 heures pour un enseignant titulaire du second degré). Les débats précédant cette délibération font apparaître que la proposition initiale du groupe de travail qui avait préparé cette délibération avant son passage au conseil s'élevait à un niveau de 648 HETD. L'université est toutefois partiellement revenue en arrière par une nouvelle délibération adoptée en 2014. Elle y distingue les enseignants en CDD qui sont astreints à accomplir un volume de 384 HETD, les obligations de service des enseignants disposant d'un CDI étant de 450 HETD. Cette même délibération prévoit le passage « à terme » à 384 heures, sans plus de précision sur une éventuelle date de mise en œuvre. On notera que les quelques enseignants - chercheurs en CDD que l'établissement a recruté ont, depuis l'origine, un régime horaire de 192 heures, identique à celui d'un enseignant - chercheur titulaire.

L'université Bordeaux Montaigne s'est également dotée d'une délibération, adoptée le 20 juillet 2012, établissant des obligations de service particulières pour ses contractuels enseignants en CDD :

« Le principe général de définition de leurs obligations de service est basé sur celles des enseignants du second degré. Elles peuvent être augmentées sans toutefois pouvoir dépasser le double plafond de 576 heures de cours dont un maximum de 480 heures en présentiel ».

Ces deux exemples ne reflètent pas la pratique mise en œuvre dans la majorité des universités, comme on le verra plus loin, et paraît peu conforme à l'esprit dans lequel la loi avait été conçue. L'université de La Rochelle se propose d'y mettre fin ultérieurement et d'en revenir aux 384 heures plus usuelles, comme précisé plus haut.

3.3.3. Une utilisation sociale dans quelques cas

La grande liberté que procure le dispositif L. 954-3 a été parfois mise à profit à des fins d'ordre social.

Des établissements y recourent ainsi pour permettre à des doctorants ayant épousé leurs possibilités d'être ATER de conserver une rémunération en leur procurant un service d'enseignement, comme par exemple à Nantes. On procède de même à l'égard d'un docteur qualifié mais non retenu dans une campagne de recrutement afin de lui garantir une situation qui lui permettra de se porter à nouveau candidat l'année suivante.

L'université de Bordeaux s'est pour sa part dotée en 2014 d'un dispositif de recrutement dédié aux doctorants pour exercer des fonctions d'enseignement sur le fondement de l'article L. 954-3. Il s'agit d'aider des doctorants non financés comme le précise l'exposé des motifs de cette délibération :

« Considérant que les dispositions de l'article L. 954-3 [...] constituent un cas de recours aux agents non titulaires exerçant des fonctions d'enseignement non exclusif d'autres dispositifs légaux et réglementaires existants ; Considérant que l'université de Bordeaux souhaite mettre en œuvre les dispositions de l'article L. 954-3 en vue de recruter des doctorants régulièrement inscrits en vue de la préparation d'un doctorat ne pouvant notamment prétendre au bénéfice du dispositif du décret n° 2009-464 du 23 avril 2009 relatif aux doctorants contractuels des établissements publics d'enseignement supérieur ou de recherche, faute d'avoir obtenu un financement de thèse ».

La délibération définit le périmètre de ces recrutements : « Peuvent être recrutés sur le fondement des dispositions de l'article L. 954-3 du code de l'éducation des doctorants régulièrement inscrits à l'université de Bordeaux en vue de la préparation d'un doctorat et dont les travaux de thèse ne sont pas financés » et précise les modalités de publicité sur ces emplois qui doivent être respectées, de même que celles pour la constitution des comités de sélection mis sur pied pour chaque emploi à pourvoir.

Au moment où l'université de Bordeaux a répondu à l'enquête lancée par la mission, 36 doctorants étaient en fonction, recrutés dans le cadre ainsi décrit.

3.4. Une utilisation revendiquée, s'inscrivant au service de la stratégie de l'établissement

À la différence de certaines des situations passées en revue précédemment, les exemples qui suivent sont en totale adéquation avec la philosophie portée par la loi.

3.4.1. Recruter des personnels en adéquation avec la politique de forte professionnalisation de l'établissement

Lors de l'entretien qu'ils ont eu avec la mission, les représentants de l'université Paris-Est-Créteil ont indiqué que l'une des raisons du recours par l'établissement au dispositif de l'article L. 954-3 tenait au fait qu'il leur avait permis de porter remède à des insuffisances, à leurs yeux, de la dotation en emplois d'État transférée au moment du passage aux RCE. En effet, les responsables successifs de cette université, fortement professionnalisée, estiment ne pas avoir suffisamment d'emplois d'enseignants associés au regard des exigences liées à ce profil. Ils ont donc mis en place des contrats relevant de ce dispositif pour corriger cette situation et recruter des professionnels.

La mission pourrait objecter que le recours à l'article L. 954-3 n'était nullement indispensable pour procéder à de tels recrutements, un établissement passé aux RCE pouvant fort bien, dans la double limite de son plafond d'emplois et de ses crédits de masse salariale, réorienter la nature de ses emplois. Il n'en reste pas moins que cette université a utilisé le dispositif pour ce faire.

Suivant la même logique, à l'université Paris 5-René Descartes, le dispositif permet de s'attacher les compétences d'experts dans des domaines très pointus, comme par exemple celui de la certification dans le domaine de la santé et ainsi, autorise le bon fonctionnement pédagogique de certaines des formations de l'établissement et leur compétitivité.

3.4.2. S'attacher le concours de talents au service de la politique de recherche

Les illustrations qui suivent sont en parfaite correspondance avec les objectifs poursuivis avec l'adoption de la LRU. Les établissements tirent pleinement parti du dispositif, au service de leur politique propre.

La mission a eu à connaître de plusieurs exemples d'une utilisation du dispositif pour de telles finalités.

Ainsi, à l'École centrale de Nantes, c'est notamment pour mener à bien un projet de recherche autour d'une éolienne offshore que l'établissement a recruté un expert issu de l'industrie pétrolière et qui avait l'expérience du fonctionnement des plateformes de haute mer. Un contrat établi dans le cadre de l'article L. 954-3 lui a été proposé, sous la forme d'un CDI, avec un niveau de salaire adapté à son passé professionnel. Dans cet établissement également, la direction a fait le choix de recruter une DRH issue de l'entreprise : il s'agissait ce faisant de sensibiliser et familiariser l'école à la culture RH du secteur privé, avec lequel l'école entretient des liens étroits et s'inspirer, le cas échéant, de ses pratiques. Le DSI de l'école a également été recruté dans un tel cadre.

La direction de l'école a précisé, lors de l'entretien avec la mission, que ce ne sont pas systématiquement des compétences rares qui ont été recherchées avec l'article L. 954-3 mais que le dispositif correspondant a présenté l'opportunité d'adapter les recrutements aux profils, parfois très particuliers, dont elle avait besoin pour son fonctionnement. Un autre avantage de la formule, pour elle, a été d'accéder à des réseaux professionnels plus aisément en raison de la grande souplesse permise pour la rédaction des contrats, quasiment sans contrainte.

À l'École centrale de Nantes, l'article L. 954-3 est devenu, sinon l'outil exclusif de recrutement des BIATSS contractuels, du moins le principal en raison de sa très grande modularité.

À l'université Paris 5 - René Descartes, la direction estime qu'il permet de procéder à des recrutements répondant à des besoins pour les emplois BIATSS exigeant des qualifications importantes ou pour lesquels il existe une forte concurrence entre les différents employeurs. Les offres d'emploi que l'université propose empruntent le même circuit que toutes les autres, c'est à dire qu'elles sont publiées à la BIEP et mentionnent la possibilité d'un recrutement par voie contractuelle, si besoin. Si aucune candidature de fonctionnaire n'est déposée ou ne correspond au poste proposé de façon évidente, alors le recrutement est pourvu avec un contractuel, qui peut relever du dispositif L. 954-3.

À l'université de Strasbourg, on se félicite d'avoir eu recours au dispositif pour faire venir des cadres issus du privé, notamment dans les domaines du numérique ou encore de la formation continue : dans ce dernier cas, le responsable du service a développé de manière conséquente le chiffre d'affaires de ce domaine d'activité. Comme à Paris 5, l'article L. 954-3 n'est pas l'outil unique pour le recrutement de contractuels mais il est mis en œuvre quand l'établissement estime qu'il est le plus adapté.

Encadré 4 : des expériences assimilables à des « *tenure tracks* »

L'université de Strasbourg réfléchit à un dispositif de « *tenure track* », qui serait juridiquement fondé sur l'article L. 954-3, dans le cadre de l'IDEX dont elle est lauréate. L'École centrale de Nantes a eu une expérience en la matière mais qui n'a pas prospéré, l'enseignant - chercheur pressenti ayant finalement renoncé, mais cette piste demeure en réflexion pour le futur, si des opportunités venaient à se présenter. Dans l'un et l'autre cas, ces modalités de recrutement présentent l'avantage de permettre à l'établissement et à l'enseignant - chercheur recruté de se familiariser l'un avec l'autre, sans prendre d'engagements définitifs mais avec la possibilité de prolonger les relations professionnelles entre les deux parties, par un recrutement traditionnel ou via un nouveau contrat, à durée indéterminée cette fois. L'UPEC, qui doit faire face à une aspiration de ses cadres BIATSS vers des emplois parisiens et qui souhaite endiguer les départs correspondants, a pris des initiatives assimilables aux stratégies de « *tenure track* ». Ainsi, pour le recrutement de gestionnaires de contrats de recherche, elle a utilisé des CDD de trois ans relevant de l'article L. 954-3 : ces personnels exercent leurs fonctions à titre probatoire pendant cette durée à l'issue de laquelle, si l'essai est estimé satisfaisant, un concours est organisé pour permettre aux intéressés d'avoir une possibilité d'accéder à la titularisation. L'université de Strasbourg se donne aussi la possibilité d'évaluer un personnel recruté dans le cadre du dispositif au moyen d'un CDD de trois ans : cette formule est utilisée pour des cadres de haut niveau dont l'établissement souhaite vérifier les aptitudes avant de les pérenniser.

À l'université de Nantes, un seul recrutement à un niveau exceptionnel d'enseignant - chercheur a été opéré avec le dispositif L. 954-3 mais pour une durée limitée, sur une chaire Europe cofinancée par la région. D'autres talents ont été recrutés par l'intermédiaire d'une action cofinancée par la région, mais sur des emplois de PUPH : un chercheur californien notamment qui a permis de déclencher une dynamique scientifique. Dans son cas, il ne perçoit pas de rémunération hors normes mais l'université lui garantit un environnement en doctorants et en équipement très favorable. Pour les cofinanceurs et en particulier les collectivités, la souplesse de recrutement autorisée par le dispositif L. 954-3 constitue un argument convaincant pour répondre favorablement à des demandes de subvention de l'université.

3.4.3. Utiliser le dispositif pour se positionner dans la compétition mondiale

Pour le président de l'université Toulouse 1, l'article L. 954-3 constitue une avancée majeure pour tous les recrutements qui interviennent dans deux disciplines présentes dans son établissement, finances et sciences économiques.

Dans ces disciplines en effet, les établissements qui comptent à l'international, et Toulouse 1 en fait partie en raison du prix Nobel de Jean Tirole et de la fondation Toulouse School of Economics, participent chaque année à un « *job market* » qui se tient aux États-Unis³⁴, alternativement sur les côtes est puis ouest. Ce salon leur permet de rencontrer des chercheurs juniors issus de tous les continents qui sont candidats à une intégration dans les équipes scientifiques de ces établissements prestigieux, afin de consolider leur curriculum vitae.

Pour chaque emploi qu'elle souhaite pourvoir, l'université effectue une pré-sélection d'une dizaine de dossiers puis, après des entretiens menés sur le salon même, une partie des candidats est invitée à Toulouse en vue d'une présentation des équipes de recherche qui recrutent et pour découvrir l'environnement scientifique qui leur est proposé.

Encadré 5 : un marché hautement concurrentiel et des modalités de rémunération et d'accueil calibrées en conséquence

Le « marché » dans ces disciplines est hautement concurrentiel et mondialisé en raison également des offres d'emploi qui proviennent de l'industrie financière. Mais la recherche reste attractive pour les post doctorants à la recherche d'une intégration dans un laboratoire renommé. Les quelques jeunes à haut potentiel sont en capacité de mettre les établissements recruteurs en concurrence et de négocier leurs conditions de rémunération et d'accueil. Pour ce faire, les recrutements ayant lieu sur des emplois État vacants, l'université prend en charge l'équivalent du traitement d'un salaire de MCF débutant ; ce traitement est doublé par la fondation qui, de surcroît, finance l'embauche d'un « lecturer » qui assurera les enseignements non effectués par le jeune chercheur qui dispose d'une demie décharge de service.

Les recrutements se font par l'intermédiaire de contrats L. 954-3 d'une durée de trois ans, renouvelables une fois. Les premiers ont été signés en 2010 et l'université arrive donc au terme de ces six ans d'emplois pour une première vague de chercheurs. Plus aucun recrutement de MCF n'intervient pour les deux disciplines en question en recourant aux procédures nationales : tous les emplois vacants sont dorénavant utilisés dans le cadre du marché ainsi décrit.

Il importe de noter que la liste des recrutements ainsi réalisés telle que fournie par l'université fait apparaître que, sur les quinze contrats conclus à ce jour, seuls trois concernent des français. Six contractuels proviennent d'autres pays de l'Union européenne, quatre d'Asie, un d'Amérique du sud et un de la zone Océanie - Pacifique. Ces chiffres témoignent de manière éloquente du caractère mondial de ce marché.

L'objectif de ces jeunes chercheurs n'est en aucune façon de devenir fonctionnaires de l'État français mais bien de densifier leurs états de service et de publier pour gagner en notoriété. Dans ces conditions, ce système de contrats, portant sur une durée maximale de six ans, leur convient parfaitement. S'ils souhaitent en définitive se stabiliser sur Toulouse, ils pourront toujours se porter candidats sur un emploi de professeur ouvert au recrutement.

³⁴ L'autre participant français aux côtés de Toulouse 1 à ce « *job market* » est l'IEP de Paris.

L'École centrale de Nantes souligne l'existence d'un état d'esprit similaire de la part de certains de ses contractuels : ils ne sont nullement intéressés par une carrière dans la fonction publique mais bien par l'acquisition d'une nouvelle expérience professionnelle qu'ils valoriseront plus tard, auprès d'un autre employeur.

3.4.4. Le cas particulier des EPST

À l'occasion du vote de la loi de finances 2010, le parlement a adopté une modification du code de la recherche avec l'introduction d'un article L. 431-2-1 qui dispose que :

« Les établissements publics à caractère scientifique et technologique peuvent recruter, pour une durée indéterminée, des agents contractuels :

- pour occuper des fonctions techniques ou administratives correspondant à des emplois de catégorie A ;*
- pour assurer des fonctions de recherche ».*

Cet article nouveau, étroitement dérivé de l'article L. 954-3 du code de l'éducation, résulte d'une demande expresse des EPST qui souhaitaient pouvoir disposer d'instruments de recrutement équivalents à ceux ouverts aux universités depuis la loi LRU.

Si, comme le montrent les résultats de l'enquête de la mission qui a été présentée dans la partie précédente, les établissements d'enseignement supérieur ont pour beaucoup d'entre eux utilisé le dispositif pour des recrutements certes limités mais nullement anecdotiques, il n'en a pas été de même dans les EPST.

Bien que demandeurs d'une mesure analogue à celle dont bénéficient les EPSCP, ils ne se sont finalement pas montrés particulièrement enclins à en user.

Ainsi, le CNRS a recruté au plus une trentaine de ces contractuels sous cette forme, l'Inserm et l'INRA beaucoup moins. Les deux-tiers des recrutements du CNRS sur le fondement de l'article L. 431-2-1 du code de la recherche ont été réalisés les deux premières années après la promulgation du texte, pour des chercheurs de haut niveau, des directeurs de recherche de 1^{ère} classe (DR1) et des ingénieurs sur des projets complexes.

Puis le nombre de ces contractuels a diminué, notamment en raison des démissions des intéressés qui ont poursuivi leur carrière ailleurs, sans être remplacés par de nouveaux contractuels relevant de cet article du code de la recherche. Le CNRS considère que l'article L. 431-2-1 offre une souplesse utile marginalement mais, fort de la sélectivité de ses concours, de la qualité de ses recrues et du très haut niveau de qualification de l'ensemble de sa population, il recourt essentiellement aux dispositifs classiques existants.

Il ne reste plus au CNRS à la date de réalisation de la mission que vingt-six de ces contractuels et ses dirigeants étant réservés sur le principe même des CDI, cette population devrait encore diminuer dans le futur.

Pour autant, les responsables du Centre ne souhaitent pas la disparition de cette disposition du code de la recherche : elle peut parfois apporter des solutions adaptées dans des circonstances particulières. Il faut simplement qu'il demeure ce qu'il a toujours constitué à leurs yeux, c'est-à-dire

un dispositif d'exception par rapport aux autres formes plus classiques de recrutements et qui peut avoir une place marginale mais utile à côté de ces derniers.

4. Le contexte de mise en œuvre des dispositions des contrats conclus dans le cadre de l'article L. 954-3

Le cadre extrêmement peu contraignant du dispositif résultant de l'article L. 954-3, tel que décrit dans la première partie du présent rapport, donne lieu à des modalités de mise en œuvre variées dans les établissements, même si on trouve des points communs sur certains aspects, telle la reprise, très répandue, des dispositions du décret de 1986 sur les non titulaires.

D'un point de vue formel, la mission relèvera que tous les établissements n'ont pas fait statuer leur conseil d'administration sur le mode d'utilisation du dispositif en interne.

L'université Paris 5, par exemple, n'a pas défini une procédure cadre qui aurait été adoptée par le conseil d'administration. Son équipe dirigeante estime que ces recrutements sont le fait du président et n'ont pas à faire l'objet d'une intervention du conseil.

Le président de l'université de Toulouse 1 a une position globalement identique : il n'y a pas eu de délibération sur les modalités de recours au dispositif. Mais il estime que les débats très riches qui ont lieu dans les conseils de composante puis dans les conseils centraux qui sont amenés à se prononcer successivement chaque année sur la politique d'emploi et sur les prévisions de recrutement de contractuels permettent d'informer largement la communauté des choix opérés et d'engager les discussions à ce propos.

À l'École centrale de Nantes, le conseil en formation plénière n'a pas non plus été amené à délibérer sur la question. En revanche, des débats approfondis se sont tenus sur le sujet en conseil restreint et le directeur estime également que, de ce fait, l'utilisation qui est faite du dispositif est copieusement discutée au sein de l'école.

On a vu en revanche, au début de la troisième partie du présent rapport, que différentes universités avaient statué sur le dispositif, avec pour objectif de l'encadrer et d'éviter qu'il ne prenne une place trop grande au sein de l'établissement, comme à Nantes ou à Bordeaux Montaigne. Mais ce type de délibération « restrictive » n'est pas exclusif : l'organe délibérant de l'université Lyon 1 a examiné à différentes reprises le sujet du recours au dispositif, et a défini de manière très précise la procédure à suivre pour le recrutement d'enseignants contractuels dans ce cadre, lors de sa séance du 24 mars 2015, par exemple.

4.1. De manière générale, il s'inspire de régimes existants sauf mentions contraires

4.1.1. Des obligations de service en général analogues à celles définies pour les titulaires

Les obligations de service de leurs enseignants contractuels telles que définies par les universités de La Rochelle et Bordeaux Montaigne ont été présentées dans la partie précédente du présent rapport : se caractérisant par un alourdissement de la charge d'enseignement par rapport à ce qui est demandé à un enseignant titulaire, elles font cependant exception dans le panorama des

situations que la mission a rencontrées. De manière générale en effet, les établissements demandent à leurs enseignants contractuels un service de 384 heures équivalent TD et confient à leurs enseignants-chercheurs contractuels 192 heures d'enseignement à accomplir, complétées par un service de recherche.

L'université Paris 5 se caractérise toutefois par le fait d'exiger un service inférieur à 192 heures de la part de ses enseignants - chercheurs contractuels à compétences rares : deux exemples ont ainsi été cités à la mission, ceux d'un intervenant spécialiste de la certification des médicaments et d'un IGAS, expert sur la sécurité sociale.

Pour les BIATSS contractuels, c'est le régime de droit commun en vigueur dans l'établissement qui s'applique uniformément en matière d'obligations de service.

4.1.2. Des grilles de rémunération souvent transposées de celles applicables aux fonctionnaires

Dans l'ensemble, les établissements reprennent largement, pour la définition des niveaux de rémunération applicables à leurs contractuels, les éléments qui prévalent pour les corps analogues de fonctionnaires.

Ainsi, l'université de Strasbourg transpose intégralement, sauf rares exceptions, les grilles applicables aux personnels titulaires à l'intention de ses personnels BIATSS.

L'UPEC n'utilise que les éléments applicables aux fonctionnaires pour la rémunération de ses contractuels, enseignants - chercheurs ou BIATSS.

Mais cette reprise intégrale des modalités de détermination des rémunérations issues de la fonction publique n'est pas la solution unique retenue par les établissements.

Par exemple, l'université de La Rochelle rémunère ses enseignants contractuels par référence aux grilles des PRCE mais en se limitant au premier grade du corps exclusivement. Les enseignants-chercheurs qu'elle recrute, uniquement en CDD, bénéficient d'un traitement calculé sur la base du premier échelon des MCF.

Mais il peut parfois être nécessaire d'échapper à cette logique de transposition totale ou partielle et d'individualiser les rémunérations ou, en tout cas, de se doter d'un autre cadre de référence.

C'est exemplairement le cas à Toulouse 1 pour les enseignants - chercheurs contractuels dont on a vu précédemment qu'ils ont un traitement multiplié par deux, grâce à l'intervention de la fondation.

Mais au-delà de ce cas hors norme, la mission a pu constater assez fréquemment que des logiques de personnalisation sont à l'œuvre, pour les BIATSS relevant de professions en tension. La même université de Toulouse 1 adapte les niveaux de salaire de certains de ses experts en fonction du marché. C'est aussi le cas à l'École centrale de Nantes ou à Strasbourg, pour des emplois très qualifiés qui, dans ce cas, dérogent à la règle de transposition du régime « fonction publique » décrite précédemment.

La mission observe aussi que le dispositif L. 954-3 est utilisé par les établissements pour recruter des médecins de prévention, relevant d'une spécialité médicale très recherchée dont employeurs publics et privés se disputent les trop rares représentants. Dans ce cas particulier, une transposition des

rémunérations des médecins de l'éducation nationale serait définitivement dissuasive et les établissements préfèrent s'aligner sur les dispositions de la convention collective en vigueur dans le secteur et ainsi rester concurrentiels et attractifs.

4.1.3. Des pratiques variables pour l'indemnitaire et les cadences d'avancement

S'agissant des accessoires de rémunération et des éléments de carrière, le régime défini pour la fonction publique constitue, là aussi, une source d'inspiration importante.

Pour ses contractuels BIATSS, l'université de Strasbourg transpose les modes de gestion applicables pour les titulaires, y compris en matière de tableaux d'avancement et de listes d'aptitude. Mais dans ce domaine aussi, les experts recrutés à des niveaux hors grille échappent à la règle : s'applique à leur intention une clause annuelle de « revoyure » qui permet de renégocier, si besoin le forfait de rémunération.

D'autres sont plus restrictifs, comme à l'université Lyon 1 qui s'est dotée d'une politique à l'égard de ses contractuels BIATSS par délibération du 21 décembre 2011 qui leur aménage une carrière sur dix échelons, le temps de passage pour chacun étant de trois ans et qui aligne leur régime indemnitaire sur celui des titulaires dès lors qu'ils ont trois ans d'ancienneté dans l'université.

4.1.4. Dans le cas des fonctions enseignantes et/ou de recherche, le recours aux comités de sélection

Aux termes de l'article L. 954-3-2, le recrutement de contractuels pour assurer des fonctions d'enseignement, de recherche ou d'enseignement et de recherche est soumis à un « *avis du comité de sélection prévu à l'article L. 952-6-1* » du code de l'éducation. Créé par délibération du conseil académique siégeant en formation restreinte aux représentants élus des enseignants - chercheurs, chercheurs et personnels assimilés, ce comité est composé « *d'enseignants - chercheurs et de personnels assimilés, pour moitié au moins extérieurs à l'établissement, d'un rang au moins égal à celui postulé par l'intéressé.* » Si ces règles de composition s'imposent aux établissements, en revanche, « *les règles de constitution, de composition et de procédure définies par le décret n° 84-431 du 6 juin 1984 pour le recrutement des enseignants-chercheurs de statut universitaire ne sont pas applicables aux recrutements d'agents contractuels mentionnés au 2° de l'article L. 954-3 du code de l'éducation. Il appartient à chaque établissement de déterminer ses règles propres dans le respect des dispositions de l'article L. 952-6-1* »³⁵.

La mission a pu observer que le respect de ces dispositions par les établissements était variable. Certains, comme l'université Lyon 1, privilégident une lecture extensive de ces obligations qui se traduit par une duplication des règles de fonctionnement des comités de sélection applicables aux enseignants-chercheurs relevant du régime de la fonction publique. D'autres établissements, à l'exemple de l'université de Bordeaux, ont fait le choix d'un fonctionnement des comités de sélection adapté aux spécificités des recrutements sur le fondement de l'article L. 954-3 en s'écartant des règles imposées par le décret n° 84-31 du 6 juin 1984 modifié. Enfin, quelques établissements s'affranchissent du recours à l'avis du comité de sélection dans le cadre du recrutement d'agents contractuels assimilables à des enseignants du second degré.

³⁵ « *Guide de fonctionnement du comité de sélection de l'enseignement supérieur prévu par l'article L. 952-6-1 du code de l'éducation et par les articles 9 à 9-2 du décret n° 84-431 du 6 juin 1984* » DGRH, août 2015, p. 5.

Ces différentes pratiques sont révélatrices à la fois des incertitudes juridiques posées par la procédure d'avis préalable du comité de sélection et de son inadaptation partielle à cette catégorie particulière d'emplois. Le cas du recrutement en l'absence d'avis du comité de sélection des agents contractuels assimilables à des enseignants du second degré illustre parfaitement cette réalité. En toute rigueur, ces recrutements entrent bien dans le champ d'application des emplois soumis à l'avis préalable du comité de sélection. Pour autant, la mission s'interroge sur le bien-fondé et l'intérêt de cette obligation dès lors que l'article L. 952-6-1 réserve l'examen des candidatures par le comité de sélection aux seuls emplois d'enseignants-chercheurs et non aux enseignants et aux chercheurs. Au cours de ses auditions, la mission a noté que les équipes de direction estiment cette procédure trop contraignante et appellent de leurs vœux son allégement et sa clarification sans remettre en cause l'objectif de transparence qui doit présider à ces recrutements.

Tenant compte du caractère partiellement inadapté de la procédure, des pratiques centrifuges des établissements et des souhaits exprimés par les équipes de direction rencontrées, la mission préconise au moins d'adapter les conditions d'intervention des comités de sélection, voire de modifier substantiellement le dispositif en abandonnant le recours aux comités de sélection et en confiant l'examen des recrutements opérés dans le cadre de l'article L. 954-3-2 à une autre instance qui offre les mêmes garanties de transparence : le conseil académique en formation restreinte.

4.2. Les choix en matière de durée des contrats, déterminée ou indéterminée

Les pratiques des établissements sont variables sur ce sujet. Beaucoup soulignent l'avantage indéniable que procure le dispositif L. 954-3 pour conclure d'emblée un CDI avec un personnel BIATSS, ce que la loi de 1984 ne permet pas. Cette particularité est souvent mise à profit par les établissements en présence de recrutements de professionnels de haut niveau ou ayant déjà une solide expérience et qui n'accepteraient pas des conditions d'emploi précaires.

On a vu plus haut que quelques établissements avaient une pratique assimilable à des « *tenure tracks* » qui les font opter dans certaines situations pour une première embauche au moyen d'un CDD de deux ou trois ans qui correspond plus ou moins à une période d'essai à l'issue de laquelle le contrat n'est pas renouvelé ou l'est à durée indéterminée ou encore une orientation vers un concours de recrutement est décidée.

Les modalités en vigueur à l'université Toulouse 1 en direction des chercheurs juniors est quant à elle délibérément organisée sous la forme de deux CDD de trois ans, ce qui concorde d'ailleurs avec les vœux des candidats eux-mêmes qui, *a priori*, ne souhaitent pas faire toute leur carrière sur place et, encore moins, intégrer la fonction publique : ce choix est donc tout à fait approprié aux attentes des intéressés et aux conditions du marché sur lequel l'établissement opère.

Le choix entre l'une ou l'autre des formules peut également tenir au contexte dans lequel se situent les emplois correspondants. C'est parce qu'il n'y a pas de concours de recrutement dans certaines disciplines que l'université de La Rochelle a fait le choix de conclure des CDI avec des enseignants, par exemple de FLE, ce qui est une manière de s'attacher durablement leurs services. À l'inverse, dans cette université, les enseignants contractuels intervenant dans une discipline pour laquelle un CAPES existe ne pourront prétendre qu'à un CDD.

À l'université Paris 5, les contrats relevant de l'article L. 954-3 sont ordinairement des CDI. Il existe toutefois une exception dans le cas des gestionnaires recrutés dans le cadre de l'IDEX dont le contrat

est limité à la période probatoire pendant laquelle les financements sont assurés, l'établissement provisionnant dans le même temps les crédits permettant de leur verser d'éventuelles indemnités de licenciement à l'issue de cette période probatoire.

Enfin, le choix d'un recours exclusif à des CDD peut résulter d'une volonté politique comme c'est le cas à l'université Bordeaux Montaigne, avec la délibération déjà mentionnée du conseil d'administration prohibant par principe les recrutements de contractuels enseignants en CDI.

4.3. Un régime d'exécution du contrat calé sur le décret de janvier 1986

L'exécution des contrats met en œuvre dans la majorité des cas les dispositions contenues dans le décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents non titulaires de l'État. Ce texte, « *charte réglementaire des agents non titulaires* », a été modifié à dix-huit reprises entre 1988 et 2014³⁶. Les dernières modifications ont consacré des droits nouveaux au bénéfice de ces agents.

Nombre d'articles du texte originel ont été largement réécrits depuis 2007. Cette version de 2007 a été modifiée par les décrets n° 2007-338 du 12 mars 2007³⁷, n° 2008-281 du 21 mars 2008³⁸, n° 2014-364 du 21 mars 2014³⁹ et n° 2014-1318 du 3 novembre 2014⁴⁰.

L'application concrète de ce texte ou de certaines de ces dispositions résulte souvent de décisions émanant des conseils d'universités :

- soit en application d'une délibération du conseil d'administration de l'université⁴¹ ;

³⁶ Les dix-huit modifications par les décrets n° 88-585 du 6 mai 1988, n° 95-134 du 7 février 1995, n° 95-178 du 20 février 1995, n° 98-158 du 11 mars 1998, n° 2000-978 du 2 octobre 2000, n° 2000-1129 du 20 novembre 2000, n° 2003-173 du 25 février 2003, n° 2003-1307 du 26 décembre 2003, n° 2005-1237 du 28 septembre 2005, n° 2006-536 du 11 mai 2006, n° 2007-338 du 12 mars 2007, n° 2007-658 du 2 mai 2007, n° 2008-281 du 21 mars 2008, n° 2011-184 du 15 février 2011, n° 2012-1061 du 18 septembre 2012, n° 2013-68 du 18 janvier 2013, n° 2014-364 du 21 mars 2014 et n° 2014-1316 du 3 novembre 2014.

³⁷ Voir JO n° 62 du 14 mars 2007. Les nouvelles dispositions du décret du 12 mars 2007 adaptent les dispositions relatives aux agents non titulaires de l'État aux nouvelles conditions d'emploi de ces derniers à la suite de l'introduction des contrats à durée indéterminée dans la fonction publique. Il insère dans le droit applicable aux agents non titulaires des dispositions issues du protocole d'accord signé par trois organisations syndicales représentatives de fonctionnaires le 25 janvier 2006. Enfin, il toilette le décret du 17 janvier 1986 afin de mettre en conformité certaines de ses références devenues obsolètes ou ayant été modifiées depuis sa rédaction.

³⁸ Voir JO n° 71 du 23 mars 2008. Ce texte a modifié le décret en ce qui concerne les indemnités versées en cas de licenciement non disciplinaire.

³⁹ Voir JO n° 70 du 23 mars 2014. Les modifications introduites par la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 ont conduit à modifier le décret du 17 janvier 1986 afin : d'étendre l'entretien annuel d'évaluation à tous les agents non titulaires recrutés par contrat à durée déterminée de plus d'un an ; de préciser les conditions de recrutement des contractuels de nationalité étrangère ; de compléter les mentions obligatoires liées à la rédaction du contrat (motif précis du recrutement, catégorie hiérarchique dont relève l'emploi) ; de prévoir l'obligation de délivrance par l'administration d'un certificat administratif attestant de la durée des services effectifs ; d'organiser une « portabilité » des droits des agents contractuels liés à des conditions d'ancienneté (droits à congés, droits à formation, évolution des rémunérations, conditions d'ancienneté pour passer des concours internes, calcul du montant de l'indemnité de licenciement) à l'occasion d'une mobilité ; de clarifier les conditions de recrutement des agents contractuels par les établissements publics dérogatoires en application du 2^e de l'article 3 de la loi du 11 janvier 1984.

⁴⁰ Voir JO n° 256 du 5 novembre 2014. La modification résultant de l'article 49 de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 a ajouté des dispositions définissant pour les agents contractuels les motifs de licenciement. Il organise les obligations de reclassement de ces agents et les règles de procédure applicables en cas de fin de contrat. Le texte encadre la durée de la période d'essai qui est fixée en fonction de la durée du contrat et détermine les critères de rémunération des agents contractuels tout en fixant des règles de réévaluation périodique de leur rémunération.

- soit par l'adoption d'une convention de gestion des personnels contractuels de l'université ou d'un règlement de gestion des personnels enseignants contractuels⁴² ;
- soit par reprise des dispositions décrétale dans le contrat⁴³ ;
- soit encore par un mécanisme de renvoi aux dispositions décrétale⁴⁴.

Certaines universités n'ont, à ce jour, pas adopté de délibération précisant les modalités de recours au dispositif de l'article L. 954-3 du code de l'éducation, tout en mettant en œuvre cette disposition pour quelques emplois « en tension » ou pour lesquels « il n'existe pas de concours de recrutement adaptés ».

L'extension progressive du contenu du décret au fur et à mesure des modifications et ajouts qu'il a connus a amené à ce que les contrats rédigés n'en retiennent que certains points, tandis que d'autres reprennent l'ensemble des dispositions du texte⁴⁵.

Plusieurs raisons expliquent l'application soit par reprise, soit par renvoi(s) aux dispositions du décret : le refus d'une incertitude juridique liée au choix de principes différents de ceux figurant dans le décret – qui, par ailleurs, couvre toutes les situations – afin d'éviter un contentieux, pour adopter des règles de « bonne gestion » négociées avec les organisations syndicales représentatives, pour ne pas avoir à réécrire un texte qui couvre l'ensemble des situations susceptibles d'intervenir pour les contractuels de l'État.

C'est le constat que la mission a fait en examinant la manière dont les contrats sont rédigés et les visas qu'ils comportent.

4.4. Une utilisation parfois implicite de l'article L. 954-3

Le recours par les établissements au dispositif est, dans certains cas, implicite. Il arrive que les contrats ne comportent pas l'article L. 954-3 dans les visas qui y figurent : c'est la pratique qu'en a l'université Paris 5 dont les contrats font référence au code de l'éducation dans son ensemble mais pas précisément à cet article, qui inspire pourtant, aux dires de l'équipe présidentielle, une part non négligeable des recrutements de contractuels effectués localement.

Les représentants rencontrés de l'université de Strasbourg admettent quant à eux avoir à réaliser un important travail sur les visas figurant sur les contrats existants : à ce jour, ses services RH recourent

⁴¹ Par exemple, université de Nantes : extrait du procès-verbal des délibérations du CA n° 2010-07-05-5 de la séance du 5 juillet 2010. Point 5 : Approbation du principe et des modalités de recrutement d'enseignants-chercheurs et d'enseignants contractuels ou université Paris-Est-Créteil Val de Marne : Approbation en CTP du 21 juin 2011 et du 28 septembre 2011 et en CA le 30 septembre 2011 pour la validation du contrat avec pleine application des dispositions des articles 10 à 31-1 et 34 à 56 du décret n° 86-83 pour les BIATSS et les personnels enseignants.

⁴² Ainsi, université de Strasbourg : délibération n° 311-2010 du conseil d'administration. Séance du 28 septembre 2010, point 3.5.1 Règlement de gestion des personnels contractuels enseignants. Voir « III Dispositions sociales communes aux personnels contractuels exerçant des fonctions d'enseignement, et d'enseignement et de recherche ».

⁴³ Ainsi, université de Bordeaux. Contrat de travail de personnel enseignant à durée déterminée.

⁴⁴ Ainsi, les contrats de recrutement d'enseignants - chercheurs contractuels à durée indéterminée de l'université Toulouse 1 (visa du contrat mentionnant le décret expliquant ainsi les doubles ou triples visas et le contenu mentionnant des dispositions spécifiques « *et pour toutes les questions non prévues par le contrat : application du décret de 1986* ») pour les contrats de travail de personnel enseignant à durée déterminée.

⁴⁵ Les domaines réglementés par le décret du 17 janvier 1986 modifié figurent en annexe 6 au présent rapport.

à des visas simplifiés mais il est prévu d'évoluer en faisant à l'avenir expressément référence à l'article L. 954-3 pour les CDI.

Au-delà des réponses de ces établissements visités, l'enquête menée auprès de l'ensemble par la mission comportait un item devant permettre de savoir si les contrats qu'ils déclaraient à ce titre visaient réellement l'article L. 954-3.

Les réponses négatives collectées auprès des établissements se montent à 434 sur les 1 835 contrats recensés.

Certains ont répondu ainsi pour la totalité des contractuels qu'ils ont inclus dans le champ de l'enquête.

Mais la mission recense également, dans ce total, des réponses négatives émanant d'établissements qui, simultanément, ont déclaré des contrats qui, eux, visent effectivement l'article en question du code : c'est le cas par exemple des universités de Valenciennes, de Toulouse 1 et de Toulon, ou encore de l'ENS Paris.

La mission ne peut guère en conclure que ces établissements estiment qu'au-delà des contrats qu'ils ont effectivement passés dans le cadre de l'article L. 954-3, d'autres, qui n'y font pas explicitement référence, s'inscrivent néanmoins pleinement dans la philosophie globale du dispositif, même s'ils n'en font pas mention claire dans le contrat de travail passé avec l'intéressé.

Préconisations de la mission

1 – Maintenir le dispositif même s'il est actuellement peu utilisé

Même relativement faible au regard de l'ensemble des personnels de l'enseignement supérieur et de la recherche, le nombre de contractuels relevant de l'article L. 954-3 mis en évidence par l'enquête lancée par la mission n'est pour autant pas complètement marginal. Il démontre que le dispositif est un outil dont l'utilisation est loin d'être négligeable, d'autant qu'il est utilisé par une majorité des établissements, dans des conditions extrêmement variées et pour des motifs qui ne le sont pas moins. Sa souplesse d'emploi sans équivalent, résultant du cadrage juridique minimal dont il fait l'objet, lui confère un rôle de « boîte à outils » quasiment universel permettant aux établissements une gamme étendue d'utilisations en fonction de leurs besoins.

Certains établissements s'en servent, *a minima*, pour résoudre pragmatiquement des problèmes qui se posent à eux. D'autres, privilégient une utilisation plus ambitieuse et en ont fait un élément opérationnel de leur stratégie, comme l'université Toulouse 1 - Capitole.

Mais dans tous les cas, un éventuel abandon du dispositif constituerait une décision peu compréhensible, privée de justification et qui ne manquerait pas d'être contestée par les directions d'établissements.

Même le CNRS, qui utilise son équivalent « recherche » de manière extrêmement mesurée, estime qu'il a sa place comme dispositif d'exception aux côtés des procédures de recrutement de droit commun et qu'à ce titre il doit subsister. C'est la même position à l'université de Strasbourg.

2 – Améliorer la connaissance de la population des contractuels L. 954-3

L'enquête réalisée par la mission et dont les résultats ont été présentés dans le présent rapport a fait apparaître tout l'intérêt qui s'attache à disposer d'une connaissance aussi fine que possible de la population des contractuels relevant de l'article L. 954-3.

Au-delà des aspects purement quantitatifs que devra impérativement permettre un suivi régulier de ces personnels par l'administration centrale, il paraît indispensable que des aspects qualitatifs susceptibles de les caractériser plus précisément ne soient pas négligés. L'enquête entreprise par la mission a ainsi permis de recueillir des éléments de grand intérêt sur les niveaux de diplômes et de salaire des intéressés par exemple. Les données ainsi collectées ont permis la réalisation d'analyses et de comparaisons qui pourraient encore être enrichies dans l'avenir en intégrant dans l'enquête des items supplémentaires qui se justifient pleinement du fait de la grande variété des situations d'emplois des contractuels L. 954-3 qu'il convient de pouvoir apprécier.

La mission avait, pour sa part, intégré dans le questionnement adressé aux établissements une interrogation sur les métiers exercés, particulièrement intéressante s'agissant des BIATSS. Quelques éléments en ont été tirés et intégrés dans le rapport mais ces renseignements n'ont pu faire l'objet d'une exploitation approfondie, en raison du caractère libre des réponses fournies par les établissements, interdisant un traitement automatisé. Pour l'avenir, l'élaboration d'une liste de métiers ou de domaines professionnels à laquelle les établissements se réfèreraient pour leurs réponses permettrait des analyses sur les fonctions éventuellement spécifiques, assurées par les contractuels et, éventuellement, la présence exclusive de contractuels L. 954-3 dans certains cas.

En tout état de cause, les résultats obtenus par la mission dans le cadre de cette enquête ont montré que les systèmes d'information des établissements leur permettaient de réunir, rapidement et sans mobilisation excessive de leurs services, une grande variété d'informations.

3 – Réserver plus fréquemment une place à la stratégie poursuivie avec le dispositif L. 954-3 dans les contrats pluriannuels des établissements

Les recommandations précédentes procèdent du souhait des membres de la mission que le dispositif permis par l'article L. 954-3 soit mieux connu par les établissements et que son utilisation soit développée en raison de sa souplesse juridique et pratique et de son intérêt pour résoudre des difficultés auxquelles ils peuvent être confrontés dans la sphère RH.

Ce constat conduit la mission à prôner évidemment son maintien et souhaiter en améliorer la connaissance : la mise en évidence de la variété des situations qui peuvent être traitées grâce à ce dispositif peut susciter de plus nombreuses utilisations dans les établissements qui y trouveront un instrument adapté à leur attente et efficace en termes de résultats.

La mission estime que, dans son rôle de diffusion des bonnes pratiques, l'administration centrale doit s'engager de manière plus affirmée qu'actuellement dans la promotion du dispositif auprès des établissements.

Au-delà, on peut concevoir que, pour certains établissements, le recours au dispositif L. 954-3 soit intégré comme un élément à part entière de leur stratégie de développement et, par voie de conséquence, explicitement mentionné dans leur contrat pluriannuel.

Dans cette hypothèse, la mission recommande que la contractualisation porte également sur l'utilisation du dispositif et fasse l'objet d'un suivi au moyen d'un indicateur spécifique.

4 – Clarifier, pour les homogénéiser, les conditions d'intervention des comités de sélection

Le constat dressé (§ 4.1.4) relatif aux conditions incertaines de mise en œuvre de l'obligation de recueillir l'avis du comité de sélection avant de procéder au recrutement de contractuels pour l'enseignement et la recherche, justifie d'envisager une évolution ou une modification des règles en vigueur. Cette évolution ou cette modification doivent permettre de gagner en clarté et en souplesse, sans sacrifier à l'impératif de transparence auquel tant le législateur que la communauté universitaire restent attachés.

Pour mettre un terme aux hésitations des établissements qui donnent lieu à des pratiques différentes, il pourrait être envisagé l'élaboration par la DGESIP et la DGRH d'un document de référence (circulaire, guide, vade-mecum) précisant les règles de composition du comité de sélection compétent pour le recrutement au titre de l'article L. 954 3-2. Ce même document pourrait proposer des modèles de délibération fixant les règles de fonctionnement de ces comités de sélection particuliers. Cette initiative, à droit constant, présente l'avantage de ne pas modifier les dispositions en vigueur tout en offrant aux établissements un cadre informatif plus précis et sécurisé pour leurs opérations de recrutement.

Une proposition plus ambitieuse, en ce sens qu'elle suppose une modification législative⁴⁶, peut également être formulée. Elle vise, en substance, à conférer un régime adapté à ces recrutements spécifiques. Dans cette perspective, l'avis sur les candidatures, pour les contractuels assimilés à des enseignants, ne serait plus donné par le comité de sélection mais par le conseil académique siégeant en formation restreinte aux représentants élus des enseignants-chercheurs, des chercheurs et des personnels assimilés. Cette proposition est recommandée pour au moins deux raisons :

- pour sa dimension simplificatrice : le conseil académique est constitué de façon permanente, il se réunit régulièrement et a vocation à traiter des questions relatives aux enseignants, chercheurs et enseignants - chercheurs. Cette solution permet d'éviter d'avoir à constituer des comités de sélection pour chaque recrutement, en les réservant aux seuls enseignants - chercheurs et chercheurs. Le conseil académique restreint serait saisi, à l'occasion de ses réunions ordinaires, des propositions de recrutement de contractuels pour l'enseignement ;
- pour son respect de l'exigence de transparence : composé de membres élus, le conseil académique siégeant en formation restreinte formulera un avis indépendant, écartant ainsi le risque de voir le recrutement, si sensible, de contractuels pour l'enseignement « confisqué » par la direction de l'établissement.

5 – Supprimer la référence à la définition dans les contrats pluriannuels d'une part maximale de la masse salariale pouvant être utilisée pour le dispositif

L'article L. 954-3 du code de l'éducation, dans sa rédaction en vigueur, intègre une limite à son utilisation par les établissements ayant accédé aux RCE : en effet, cet article subordonne l'utilisation

⁴⁶ L'article L. 954-3-2 serait rédigé comme suit : « Pour assurer, par dérogation au premier alinéa de l'article L. 952-6, des fonctions d'enseignement après avis du conseil académique siégeant en formation restreinte aux représentants élus des enseignants - chercheurs, chercheurs et personnels assimilés, de recherche ou d'enseignement et de recherche ».

du dispositif aux dispositions de l'article L. 712-9 du même code qui précise que « *le contrat pluriannuel d'établissement fixe le pourcentage maximum de [la] masse salariale que l'établissement peut consacrer au recrutement des agents contractuels mentionnés à l'article L. 954-3* ».

Comme on l'a vu dans le présent rapport, cette disposition n'a dans les faits jamais été appliquée et les établissements recrutent donc librement des contractuels dans le cadre posé par l'article L. 954-3.

De fait, elle ne paraît, de toutes façons, plus guère opportune désormais. Contrairement aux craintes des auteurs de l'amendement parlementaire ayant conduit à l'adoption de cette restriction, les établissements n'ont aucunement abusé du dispositif qui demeure marginal et ne s'est nullement substitué aux procédures de recrutement classiques de titulaires.

Bien qu'elle ait conscience de la lourdeur que représente la procédure législative qui serait nécessaire, la mission estime qu'une abrogation de cette mention serait donc pleinement justifiée en raison de sa désuétude et de son inutilité. La simplification des procédures de recrutement y gagnerait. Cette suppression pourrait être intégrée dans la réflexion actuellement menée par le MENESR en matière de simplification.

6 – Obtenir que les codifications NNE permettent de distinguer les contractuels L. 954-3

Cette recommandation, à caractère purement technique, est destinée à surmonter une difficulté qu'a rencontrée la mission lorsqu'elle a tenté une première approche quantitative du sujet. En effet, les codifications disponibles pour les gestionnaires de rémunérations dans les établissements ne leur permettent pas de les différencier des autres types de contractuels et d'identifier parmi les L. 954-3 les cinq catégories définies par la loi. Une évolution des codifications dans ce sens autoriserait un suivi précis de cette population et des rémunérations associées.

Conclusion

L'état des lieux réalisé par la mission a mis en évidence une présence numériquement faible mais parfois stratégique dans les établissements d'enseignement supérieur des contractuels relevant de l'article L. 954-3 du code de l'éducation – et accessoirement dans les EPST (article L. 431-2-1 du code de la recherche).

Loin d'être massive et encore moins sur le point de supplanter les procédures classiques de recrutement comme avaient pu le redouter certains parlementaires lors de l'adoption de la loi LRU, le dispositif a indiscutablement démontré son utilité et fait l'objet fait l'objet d'un usage assumé par les établissements.

En effet, bien que la loi de 1984, qui définit le droit commun du recrutement de non titulaires dans ces établissements comme dans le reste de la fonction publique d'État, se prête à de nombreuses utilisations, la très grande souplesse permise par l'article L. 954-3 leur procure des facilités supplémentaires, du fait de la modicité des contraintes présidant à son emploi.

La grande variété des situations auxquelles l'article L. 954-3 permet d'apporter des réponses et que le présent rapport a passé en revue, apporte la démonstration de l'extrême adaptabilité du dispositif et, donc, de son caractère irremplaçable au service de la politique de ressources humaines des établissements d'enseignement supérieur.

Le contexte de concurrence internationale dans lequel ils évoluent, qui avait été le motif premier de sa création en 2007, justifie pleinement le maintien de ce dispositif qui donne à ceux de ces établissements qui souhaitent s'en emparer, un instrument adapté pour rivaliser avec leurs compétiteurs tant nationaux qu'internationaux.



Jean DÉROCHE



Amine AMAR



Christian BIGAUT



Anne GIAMI

Annexes

Annexe 1 :	Liste des personnes rencontrées	51
Annexe 2 :	Cadre juridique en vigueur pour le recrutement de contractuels.....	52
Annexe 3 :	Avis du conseil d'état du 30 janvier 1997.....	65
Annexe 4 :	Avis du conseil d'état du 11 mars 2008	70
Annexe 5 :	Tableau DGAFP sur les catégories de contractuels	74
Annexe 6 :	Domaines réglementés par le décret du 17 janvier 1986	77

Liste des personnes rencontrées

Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche

Direction des affaires financières

Thierry	Bergeonneau	Sous-directeur du budget de la mission « recherche et enseignement supérieur »
Jean-Philippe	Trébillon	Chef du bureau des opérateurs de l'enseignement supérieur et de la recherche
Claire	Le Couëdic	Adjointe au chef de bureau
Marie-Alixé	Meier	Chargée d'études

DGRH - service des personnels de l'enseignement supérieur et de la recherche

Brice	Lannaud,	Chef du service
Annick	Wagner	Chef du service DGRH C
Thierry	Delanoë	Sous-directeur des études de gestion prévisionnelle, statutaires et de l'action sanitaire et sociale
Sophie	Decker	Adjointe au chef du bureau des études statutaires et réglementaires
Julien	Thirion,	Département des études d'effectifs et d'analyse des ressources humaines
Guillaume	Aujaleu,	Chef du département des études statutaires et réglementaires
Marc	Bideault	Département des études d'effectifs et d'analyse des ressources humaines

DGRI - service de la performance, du financement et de la contractualisation avec les organismes de recherche

Thierry	Bergeonneau	Chef du service
Benoît	Debosque,	Chef du département de l'appui au pilotage des organismes et de la réglementation
Isabelle	Delacroix	Adjointe au chef de département

DGESIP-DGRI

Alain	Abécassis	Chef du service de la coordination des stratégies de l'enseignement supérieur et de la recherche
Béatrice	Noël	Adjointe au chef du département des stratégies de ressources humaines, de la parité et de la lutte contre les discriminations
Marie-Hélène	Prieur	chargée de « L'état de l'emploi scientifique »
Louis	Méric	Sous-direction des systèmes d'information et des études statistiques
DGESIP		
Frédéric	Forest	Sous-directeur du financement de l'enseignement supérieur- DGESIP B2
Catherine	Pasquay	Adjointe au chef du département de l'allocation des moyens

Organisme de recherche

CNRS

Pierre	Coural	Directeur des ressources humaines
Isabelle	Longin	Adjointe au DRH
Martine	Jallut	Service « conseil et expertise juridique », DRH

Groupements professionnels

Conférence des présidents d'université

Jean-François	Balaudé	Vice-président de la commission des moyens et des personnels
---------------	---------	--

Association des vice-présidents ressources humaines

Françoise	Le Fichant	Présidente de l'association
-----------	------------	-----------------------------

Association des directeurs généraux des services

Éric	Dutil	Président de l'association
------	-------	----------------------------

Établissements d'enseignement supérieur

Université de La Rochelle

Mathias	Tranchant	Vice-président du conseil d'administration
Marlène	Barbotin	Directrice générale des services
Isabelle	Wiart	Directrice générale adjointe - DRH
Aline	Autissier	Service d'aide au pilotage

Université Claude Bernard - Lyon 1

François-Noël	Gilly	Président
Hamda	Ben Hadid	Vice-président du conseil d'administration
Alain	Helleu	Directeur général des services
Sandrine	Hello	DRH

Université de Nantes

Mohamed	Bernoussi	Vice-président du conseil d'administration
Dominique	Averty	Vice-président Formation et vie universitaire
Françoise	Le Fichant	Vice-présidente ressources humaines
Stéphanie	Texier	Directrice générale adjointe
Delphine	Loret	DRH
Stéphane	Lévéque	DRH - pôle enseignants chercheurs

École centrale de Nantes

Arnaud	Poitou	Directeur
Annabelle	Wajs	Directrice générale des services
Radika	Drif	DRH

Université René Descartes - Paris 5

Frédéric	Dardel	Président
Nicolas	Mignan	Directeur général des services
Sophie	Cuvelier	Directrice adjointe des ressources humaines
Marie-Céline	Slimani	Chef du service contrôle qualité des rémunérations et du SIRH
Frédérique	Lefebvre	Directrice du pilotage et de la qualité
Lucie	Douillard	Responsable du pilotage de la masse salariale

Université Paris Est Créteil - Paris 12

Christian	Cuesta	Vice-président du conseil d'administration
François	Tavernier	Directeur général des services
Renaud	Siolly	Directeur général adjoint - DRH
Marion	Castelain	DRH - pôle enseignants
Isabelle	Garnier - Duval	DRH - pôle BIATSS

Université de Strasbourg

Hugues	Dreyssé	Vice-président ressources humaines
Frédéric	Dehan	Directeur général des services
André	Jamet	DRH
Hugues	Boyer	Chef du département de gestion administrative et financière - DRH
Catherine	Vivès	Médecin de prévention
Philippe	Portelli	Directeur des usages du numérique

Université de Toulouse 1 - Capitole

Bruno	Sire	Président
Cécile	Chicoye	Directrice générale des services
Olivier	De Souza	DRH
Didier	Duguet	DRH - pôle enseignants
Christiane	Rigaud	DRH - pôle BIATSS

Cadre juridique en vigueur pour le recrutement de contractuels

1- Les bases légales traditionnelles pour le recrutement de différentes catégories de contractuels

La loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État prévoyait initialement la possibilité de recruter des agents contractuels dans cinq cas⁴⁷.

- **L'introduction du CDI dans la fonction publique**

La loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique⁴⁸ transposant à la fonction publique française la directive 1999/70 CE du Conseil du 28 juin 1999 concernant l'accord-cadre CES,UNICE et CEEP sur le travail à durée déterminée, a constitué une innovation : l'extension du champ du CDI de droit public dans la fonction publique. Jusqu'alors, les seuls agents bénéficiant de contrats à durée indéterminée étaient ceux recrutés avant la loi du 13 juillet 1983, ceux ayant bénéficié des dispositions de l'article 34 de la loi du 12 avril 2000 (les « Berkaniens » issus de l'arrêt Berkani du 25 mars 1996, par lequel le tribunal des conflits a posé le principe selon lequel les personnels non statutaires travaillant pour le compte d'un service public administratif sont des agents contractuels de droit public) et ceux recrutés pour un besoin permanent impliquant un service à temps incomplet. La loi du 26 juillet 2005 a ouvert, sous certaines conditions, la possibilité de reconduire des contrats à durée déterminée en contrats à durée indéterminée. Avant la loi du 26 juillet 2005, un CDD pouvait être renouvelé sans limitation de durée. Cette loi ne fait néanmoins aucune obligation de renouveler le contrat au-delà de 6 ans sauf pour les agents âgés de plus de 50 ans.

La loi du 26 juillet 2005 a défini deux cas dans lesquels la reconduction du contrat d'un agent non titulaire doit se faire en CDI et un troisième cas concernant les agents non titulaires de plus de 50 ans.

- *Le renouvellement du contrat au-delà de six ans (agents non titulaires recrutés sur des emplois permanents)*

L'article 12 de la loi du 26 juillet 2005 qui a modifié l'article 4 de la loi n° 84-86 du 11 janvier 1984 prévoit, pour la fonction publique d'État, que la durée maximale de contrats à durée déterminée successifs ne peut excéder six ans. Au-delà, le contrat ne peut être reconduit que par disposition expresse et pour une durée indéterminée. Ces dispositions s'appliquent aux seuls contrats à durée déterminée correspondant à des emplois permanents et non aux agents recrutés pour faire face à des besoins temporaires, lorsqu'il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes ou pour les emplois de catégorie A et les emplois dans les représentations de l'État à l'étranger, lorsque la nature des emplois ou les besoins des services le justifient.

⁴⁷ Article 3 : pour des remplacements momentanés de fonctionnaire ou de vacance temporaire d'emploi ; Article 4 -1 : lorsqu'il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes ; Article 4-2 : pour des emplois du niveau de la catégorie A et dans les représentations de l'État à l'étranger, des autres catégories, lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient ; Article 6-1 : pour assurer des fonctions correspondant à des besoins permanents à temps incomplet ; Article 6-2 : pour assurer des fonctions correspondant à des besoins saisonniers ou occasionnels.

⁴⁸ JORF n° 173 du 27 juillet 2005.

Le décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents non titulaires de l'État a été modifié pour indiquer les modalités de transformation des CDD en CDI par le décret n° 2007-1307 du 12 mars 2007 (voir page 55).

- *Les dispositions applicables aux agents recrutés avant la loi du 26 juillet 2005 (mesures transitoires concernant le renouvellement des contrats d'agents contractuels nommés sur des emplois permanents)*

Les agents contractuels nommés sur des emplois permanents peuvent bénéficier de la reconduction de leur contrat en CDI à l'expiration d'une durée de six ans de CDD. Lorsque le recrutement a eu lieu plus de six ans avant la publication de la loi, le contrat ne peut être renouvelé que sous la forme d'un CDI⁴⁹.

- *Les dispositions visant à la transformation en CDI des contrats des agents non titulaires âgés de plus de cinquante ans*

La loi du 26 juillet 2005, dans son article 15 II, prévoit la transformation automatique des CDD en CDI à la date de publication de la loi pour les agents âgés de plus de cinquante ans réunissant les trois autres conditions suivantes : être en fonction ou en congé ; justifier d'une durée de services effectifs au moins égale à six ans au cours des huit dernières années et occuper un emploi permanent. La loi, à la différence des dispositions concernant les autres agents contractuels, n'indique pas un « renouvellement » mais une « transformation » en CDI. Elle est automatique dès que l'agent remplit les conditions fixées par la loi⁵⁰.

Cette loi du 26 juillet 2005 a modifié l'article 3 de la loi du 11 janvier 1984 : elle a introduit la règle selon laquelle la durée des contrats à durée déterminée successifs conclus pour répondre à un besoin permanent ne peut excéder six ans, ces contrats ne pouvant être reconduits au-delà de cette échéance qu'en CDI.

⁴⁹ Article 13 :

I. - Lorsque l'agent, recruté sur un emploi permanent, est en fonction à la date de publication de la présente loi ou bénéficie, à cette date, d'un congé, en application des dispositions du décret mentionné à l'article 7 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, le renouvellement de son contrat est soumis aux conditions prévues aux quatrième, cinquième et sixième alinéas de l'article 4 de la même loi.

Lorsque, à la date de publication de la présente loi, l'agent est en fonction depuis six ans au moins, de manière continue, son contrat ne peut, à son terme, être reconduit que par décision expresse et pour une durée indéterminée.

II. - Le contrat est, à la date de publication de la présente loi, transformé en contrat à durée indéterminée, si l'agent satisfait, le 1^{er} juin 2004 ou au plus tard au terme de son contrat en cours, aux conditions suivantes :

1° Être âgé d'au moins cinquante ans ;

2° Être en fonction ou bénéficier d'un congé en application des dispositions du décret mentionné à l'article 7 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 précitée ;

3° Justifier d'une durée de services effectifs au moins égale à six ans au cours des huit dernières années ;

4° Occupier un emploi en application de l'article 4 ou du premier alinéa de l'article 6 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 précitée, dans les services de l'État ou de ses établissements publics administratifs.

⁵⁰ Article 15 :

II. - Le contrat est, à la date de publication de la présente loi, transformé en contrat à durée indéterminée, si l'agent satisfait, le 1^{er} juin 2004 ou au plus tard au terme de son contrat en cours, aux conditions suivantes :

1° Être âgé d'au moins cinquante ans ;

2° Être en fonction ou bénéficier d'un congé en application des dispositions du décret mentionné à l'article 136 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée ;

3° Justifier d'une durée de services effectifs au moins égale à six ans au cours des huit dernières années ;

4° Occupier un emploi en application des quatrième, cinquième ou sixième alinéas de l'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée dans une collectivité ou un établissement mentionné à l'article 2 de la même loi.

- **La requalification des contrats en CDI est strictement encadrée et limitée**

Les contrats correspondant à des emplois non permanents ne sont pas concernés par une transformation en CDI, comme l'a précisé une réponse ministérielle⁵¹.

➤ *La transformation de CDD en CDI n'implique pas un déroulement automatique de carrière à l'instar de celle existant pour les fonctionnaires*

La possibilité ouverte par la loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005, portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique, de reconduire le contrat pour une durée indéterminée au-delà d'une période d'emploi en contrat à durée déterminée (CDD) de six ans n'implique pas la mise en œuvre à l'adresse des agents en contrat à durée indéterminée (CDI) d'un déroulement automatique de carrière à l'instar de celle existant pour les fonctionnaires. En effet, l'agent non titulaire reconduit pour une durée indéterminée ne voit son contrat modifié que dans la durée de sa relation contractuelle qui le lie à l'administration. Ni sa fonction ni son mode de rémunération ne sont révisés. À cet égard, l'avis du Conseil d'État du 30 janvier 1997 aux termes duquel « *aucun principe général du droit n'impose de faire bénéficier les agents non titulaires de règles équivalentes à celles applicables aux fonctionnaires* » reste pertinent. Au surplus, dans ce même avis, la Haute Assemblée a rappelé « *qu'aucun principe n'impose au Gouvernement de fixer, par voie réglementaire, toutes les conditions de rémunération d'agents contractuels ainsi que les règles d'évolution de ces rémunérations* ».

Toutefois, les négociations conduites par le ministre de la fonction publique avec les organisations syndicales en décembre 2005 et janvier 2006 ont donné lieu à un accord, signé le 25 janvier par trois des organisations syndicales représentatives au niveau national, la CFDT, l'UNSA et la CFTC, portant sur l'évolution de l'action sociale et l'amélioration des carrières dans la fonction publique pour 2006-2008. S'agissant des agents non titulaires, cet accord prévoit tout d'abord une amélioration de la protection sociale des agents non titulaires, notamment en CDI, par l'assouplissement des modalités d'ouverture du congé pour convenance personnelle, la mise en place d'un dispositif juridique qui rende leur mobilité possible notamment par la création d'un congé de mobilité, le renforcement des droits des agents non titulaires en matière d'information (entretiens obligatoires avant le terme du contrat), l'introduction d'un dispositif d'évaluation des agents non titulaires, et la généralisation au bénéfice des agents en CDI, sans préjudice des dispositions plus favorables des contrats, d'une clause de « *rendez-vous* », au moins tous les trois ans, sur l'évolution de leur rémunération. Cette dernière mesure exclut la perspective d'une augmentation automatique à l'ancienneté qui s'apparenterait à l'institution d'un quasi-statut mais impose que la rémunération de l'agent contractuel soit soumise à négociation entre celui-ci et son employeur au moins tous les trois ans.

⁵¹ « Pour ce qui concerne les agents recrutés en application du premier alinéa de l'article 3 de la loi du 26 juillet 2005 a clairement circonscrit son champ d'application en prévoyant que sont éligibles au CDI les agents recrutés pour occuper un emploi permanent en application des alinéas 4, 5 ou 6 de l'article 3 précité. Les agents engagés en application du premier alinéa de cet article ne sont donc pas concernés en raison du fait que, s'ils occupent un emploi permanent, ils ne le font, en application de la loi que de manière temporaire en attendant le retour du fonctionnaire qu'ils remplacent ou, dans l'hypothèse soulevée par l'honorable parlementaire, que l'emploi vacant soit pourvu par une personne inscrite sur liste d'aptitude ». Réponse ministérielle n° 95924, JOAN, 10 octobre 2006, p. 10 650.

➤ *Le champ d'application des transformations de CDD en CDI*

La loi du 26 juillet 2005 a clairement circonscrit l'éligibilité à un CDI aux agents recrutés pour occuper un emploi permanent en application des alinéas 4, 5 ou de l'article 3 précité. Ne sont donc pas concernés, les agents engagés sur un emploi permanent que de manière temporaire en attendant le retour du fonctionnaire qu'ils remplacent ou, que l'emploi vacant soit pourvu par une personne inscrite sur liste d'aptitude.

➤ *L'appréciation de la durée de service*

S'agissant de l'appréciation de la durée de service exigée, l'article 3 précité indiquant que le CDI n'est envisageable que dans le cadre d'un renouvellement de contrat à l'issue d'une période de six ans, cette durée s'apprécie sur le même emploi au sein de la même collectivité. En revanche, pour les agents âgés de plus de cinquante ans, seule une condition de services effectifs, six ans sur les huit dernières années, est prévue. À ce titre, l'ensemble des services publics effectués durant cette période auprès des collectivités et établissements territoriaux ou de l'État est pris en compte.

2- La mise en conformité avec les règles communautaires et l'encadrement jurisprudentiel

- **L'occupation continue du même emploi**

Les contrats à durée déterminée cumulés pendant six ans doivent présenter un caractère de continuité, c'est-à-dire que le contractuel à durée déterminée doit avoir occupé le même emploi pendant six ans, de manière continue.

- **L'absence de modification substantielle des clauses du contrat précédent dans un sens globalement défavorable à l'intéressé**

La Cour de justice de l'Union européenne a dans son arrêt n° C-251/11 du 8 mars 2012⁵² dit pour droit que :

« La clause 5 de l'accord-cadre sur le travail à durée déterminée, conclue le 18 mars 1999 qui figure en annexe de la directive 1999/70/CE du Conseil du 28 juin 1999 ; concernant l'accord-cadre CES, UNICE et CEEP sur le travail à durée déterminée, doit être interprétée en ce sens qu'un État membre qui prévoit dans sa réglementation nationale la transformation des contrats à durée déterminée en un contrat de travail à durée indéterminée lorsque les contrats de travail à durée déterminée ont atteint une certaine durée n'est pas tenu d'imposer dans le contrat de travail à durée indéterminée, la reprise à l'identique des clauses principales figurant dans le contrat précédent. Toutefois, afin de ne pas porter atteinte aux objectifs poursuivis par la directive 1999/70/CE et à son effet utile, cet État membre doit veiller à ce que la transformation des contrats de travail à durée déterminée en un contrat de travail à durée indéterminée ne s'accompagne pas de modifications substantielles des clauses du contrat précédent dans un sens globalement défavorable à la personne intéressée lorsque l'objet de la mission de celui-ci et la nature de ses fonctions demeurent les mêmes ».

⁵² Dans l'affaire C-251/11 ayant pour objet une demande de décision préjudiciale au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le tribunal administratif de Rennes, par décision du 5 mai 2011, parvenue à la Cour le 23 mai 2011 dans la procédure Martial Huet contre Université de Bretagne occidentale.

Le tribunal administratif de Rennes a, sur le fondement de l'interprétation de la cour de justice de l'union européenne du 8 mars 2012, considéré que « *la transformation ou le renouvellement , d'un contrat de travail à durée déterminée en contrat de travail à durée indéterminée ne donne pas lieu à une reconduction à l'identique des termes du contrat précédent, sous réserve que les modifications apportées ne présentent pas un caractère substantiel et globalement défavorable à la personne concernée* ». En l'occurrence le tribunal constatant une diminution de rémunération de plus de 17 % considéra que « *une telle évolution, eu égard à son ampleur, présente un caractère substantiel et globalement défavorable à la situation professionnelle de l'intéressé* » devait déclarer illégale la modification et que le président de l'université avait commis une erreur de droit en rejetant la demande de l'intéressé tendant à la révision de son contrat⁵³.

La Cour de justice de l'Union européenne rappelle que l'accord cadre n'établit que des principes généraux et des prescriptions minimales destinées à protéger les salariés en CDD contre les discriminations et les abus. La liberté accordée aux États n'est pas pour autant absolue et ne peut en aucun cas compromettre l'effet utile de l'accord-cadre. La Cour invite les juges nationaux à vérifier si, à mission et fonctions identiques, le passage au CDI n'a pas entraîné de modifications substantielles des clauses antérieures du contrat de travail, ce qui serait contraire à la clause 5 de l'accord-cadre et à la directive 1999/70/CE. Dans l'affaire examinée, la signature du CDI succédant au dernier CDD ne reprenait pas les clauses du contrat antérieur et prévoyait que désormais le chercheur occuperait des fonctions d'ingénieur d'études assorties d'une rémunération moindre que celle perçue en tant que chercheur sur la base des contrats précédents. Compte tenu de la baisse de rémunération, la Cour tout en précisant qu'il n'y a pas d'obligation de reprendre les clauses du contrat antérieur à l'identique a répondu par l'affirmative. Selon la Cour, les modifications, si elles ont lieu- doivent s'apprécier globalement (considérant 46). Une dégradation de certains points peut en revanche être compensée par une amélioration sur d'autres points.

La Cour mentionne la « transformation du contrat » alors qu'il n'y avait pas transformation car le CDD avait pris fin. Pas plus qu'il n'y avait « requalification » du CDD en CDI par un juge. Il y avait succession de contrats.

3- L'applicabilité des normes et exigences communautaires aux contrats de l'article L. 954-3 du code de l'éducation

La loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique est antérieure à la création de la nouvelle catégorie de contrats instituée par la loi n° 2007-1199 du 10 aout 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités. Cette catégorie de contrats dérogatoires à de nombreuses règles est en vertu de la hiérarchie des normes et de la primauté du droit communautaire soumis aux exigences de celui-ci.

Aucun contentieux n'a concerné à ce jour les contrats relevant de l'article L. 954-3 du code de l'éducation en raison de leur nouveauté – ils ont été institués par la loi de 2007 et progressivement mis en œuvre jusqu'en 2012 – et de l'exigence d'un délai de six ans pour revendiquer une transformation en CDI. De premiers contentieux, compte tenu de la computation des durées de contrat et de saisine et examen par les juridictions, seront donc possibles à partir de 2017.

⁵³ Voir : TA Rennes, 30 aout 2012, M. X, n° 0804504, LIJ 172-Février 2013 P. 15.

La mission a constaté l'existence de contrats à durée indéterminée tout comme déterminée signés par des universités et visant expressément la loi du 26 juillet 2005 (université René Descartes Paris 5), donc régis expressément par les dispositions visées. Les visas indiquent la base juridique du contrat. Le conseil d'État a indiqué que les visas n'ont pas de portée juridique propre et que l'omission d'un visa ou une erreur dans les visas est sans influence sur la légalité de l'acte (CE sect, 28 juin 1974, Charmasson, n° 79473). Néanmoins, le visa fournit des indications utiles à la compréhension du texte et à l'esprit des co-contractants.

La question de l'applicabilité de ce texte de transposition d'un texte européen à des contrats à durée déterminée et indéterminée de l'article L. 954-3 du code de l'éducation ne mentionnant pas le texte de la loi de transposition et dont les clauses seraient contraires aux prescriptions de la directive européenne par un juge français n'a certes pas de précédent pour cette catégorie de contrats spécifiques. Un juge national pourrait faire prévaloir l'applicabilité du texte européen malgré le vide de transposition de la directive concernant la transformation des CDD en CDI. Un précédent permet de le constater. En effet, alors qu'aucune des parties n'avait invoqué la directive n° 1999/70/CE du 28 juin 1999, le tribunal administratif de Rennes a posé à la Cour de justice la question préjudiciale de la reprise à l'identique des clauses principales du dernier contrat et d'apprécier la compatibilité d'une réglementation nationale prévoyant la transformation d'un CDD en CDI et des conditions dans lesquelles cette transformation a eu lieu⁵⁴. La Cour de justice des Communautés européennes a rappelé que la directive du 28 juin 1999 a vocation à s'appliquer aux contrats et relations de travail à durée déterminée conclus avec les administrations et autres entités du secteur public⁵⁵.

La CJCE a indiqué en 2006 que la directive n'obligeait pas les États membres à prévoir la transformation de CDD successifs en CDI en cas d'abus⁵⁶. Ce sont les modalités de transformations de cette nature que la loi du 26 juillet 2005 a instituées.

Le recours aux CDD successifs est subordonné, d'une part, à la justification d'un besoin véritable, d'autre part à la démonstration de l'aptitude et de la nécessité d'avoir recours à ce type de contrat.

Le Conseil d'État a dans un avis (section des finances) du 11 mars 2008 précisé les critères susceptibles de permettre d'apprécier si la notion de contrats successifs se matérialise⁵⁷.

Les éléments listés par la haute juridiction dans cet avis permettent de constater que l'on est passé d'une gestion statutaire de la carrière à une gestion fonctionnelle de l'emploi.

⁵⁴ CJUE, 8 mars 2012 X c Université de Bretagne occidentale n° C-251/11. LJ n° 165 de mai 2012 et AJDA n° 10/2012, 19 mars 2012 La « question préjudiciale » est la procédure par laquelle un juge national, avant de statuer, pose à la Cour de justice de l'Union européenne une question portant sur l'interprétation ou l'appréciation de validité d'une norme de l'Union –traité et droit dérivé-applicable à un litige dont il est saisi. Cette procédure est prévue à l'article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (T.F.U.E.).

⁵⁵ CJCE, 4 juillet 2006, Konstantinos Adeneler, e.a / Ellinikos Organismos Galaktos (ELOG) C-212/04, points 54 à 57. <http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?Lang=FR&Submit=rechercher&numaff=C-212/04>, CJCE, 7 septembre 2006, Cristiano Marrosu et Gianluca Sardino, C-53/04, points 40 à 43 ; CJCE, 7 septembre 2006, Andrea Vassalo, C-180/04, points 32 à 35 ; CJCE, 13 septembre 2007, Yolanda Del Cerro Alonso, C-307/05, point 25.

⁵⁶ CJCE, 4 juillet 2006, Konstantinos Adeneler, points 91 à 95.

⁵⁷ Cf. avis en annexe 4 au présent rapport.

4- La lutte contre les abus de CDD et la précarisation (généralisation du dispositif de « CDIsation » à l'ensemble des contrats d'engagement de non titulaires)

La loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 permet d'apporter une réponse à la situation d'agents qui, bien que recrutés sur des emplois non permanents ou pour des besoins temporaires, disposent d'une ancienneté de service auprès de leur employeur telle qu'il est possible de considérer que leur emploi est, de fait, pérenne. Elle vise à une sécurisation des parcours professionnels⁵⁸.

Depuis la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique qui a eu pour objet de favoriser l'accès des contractuels à l'emploi titulaire et d'encadrer les cas de recours et les conditions de renouvellement des contrats, les articles 3, 4, 6 et 7 de la loi du 11 janvier 1984 ont modifié les cas de recours aux agents contractuels. Ces derniers sont désormais prévus par les articles 4, 6, 6 quater, 6 quinquies et 6 sexies de la loi du 11 janvier 1984.

Les contractuels recrutés sur le fondement de l'article L. 954-3 relèvent d'une disposition de nature législative dérogeant au principe fixé par l'article 3 de la loi du 13 juillet 1983 selon lequel les emplois permanents de l'État et de ses établissements publics sont occupés par des fonctionnaires. Les contractuels L. 954-3 sont exclus du champ d'application de la loi « Sauvadet »⁵⁹.

- **Les cas de recours aux agents contractuels définis par le statut général de la fonction publique⁶⁰**

Ils sont au nombre de six.

1- Absence de corps de fonctionnaire

Article 4-1 : lorsqu'il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes. L'article 4 de la loi du 11 janvier 1984 dans sa rédaction issue de la loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 prévoit que les agents non titulaires recrutés sur ce fondement sont engagés par des contrats à durée déterminée, d'une durée maximale de trois ans. La durée de ces contrats successifs ne peut excéder six ans. À l'issue de la période de six ans, ils ne peuvent être reconduits que par une décision expresse et pour une durée indéterminée.

⁵⁸ Le tribunal Administratif de Nantes, par un arrêt du 12 mars 2013 (N° 1208586, 1208556, 1208668 ; 1211336) Mme Allain-Maillet, a enjoint à l'INSERM de transformer le contrat de l'intéressée en CDI en application de l'article 8 de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 dans un délai de deux mois, suite à l'examen détaillé par le tribunal des conditions d'emploi de la requérante depuis son recrutement initial, tant au point de vue de la nature de ses fonctions que de celui de son niveau de rémunération ou celui de ses positionnements hiérarchiques. Il a jugé que « *les deux partenaires de l'ISERM -le CHU et le CNRS- devaient être regardés comme agissant pour son compte. Que dès lors, par les 13 contrats successifs liant à trois employeurs différents, la requérante a été continûment employée, sur le même emploi..., situé dans les mêmes locaux de l'institut... pour exercer des fonctions de même nature au sein de trois unités mixtes de recherche... placées sous l'autorité du même responsable hiérarchique...* » conduisant à regarder la requérante comme ayant été affectée auprès du même établissement public, légitimant sa demande de CDI.

⁵⁹ Voir : BOEN n° 35 du 26 septembre 2013. Annexe 5 Champ d'application de la loi du 12 mars 2012 à l'égard des personnels d'enseignement et de recherche non titulaires.

⁶⁰ Un tableau, élaboré par le ministère de la fonction publique, énumérant les cas de recours aux contractuels figure en annexe 5 au présent rapport.

2- Fonctions ou besoins particuliers

Article 4-2 : pour les emplois du niveau de la catégorie A et, dans les représentations de l'État à l'étranger, des autres catégories, lorsque la nature des fonctions ou les emplois du service le justifient.

3- Besoins permanent d'un service à temps incomplet d'une durée inférieure ou égale à 70 % d'un service à temps complet

Article 6 : pour assurer des fonctions correspondant à un besoin permanent qui impliquent un service à temps incomplet d'une durée n'excédant pas 70 % d'un service d'un service à temps complet ;

4- Remplacement momentané d'un fonctionnaire

Article 6 quater : pour assurer le remplacement momentané de fonctionnaires ou d'agents contractuels autorisés à exercer leurs fonctions à temps partiel ou indisponibles en raison d'un congé annuel, d'un congé maladie, de grave ou de longue maladie, d'un congé de longue durée, d'un congé de maternité ou pour adoption, d'un congé parental ou d'un congé de présence parentale, d'un congé de solidarité familiale, de l'accomplissement du service civil ou national, du rappel ou du maintien sous les drapeaux, de leur participation à des activités dans le cadre des réserves opérationnelles, de sécurité civile ou sanitaire ou en raison de tout autre congé régulièrement octroyé en application des dispositions réglementaires applicables aux agents contractuels de l'État .

5- Pourvoir temporairement un emploi vacant

Article 6 quinques : pour faire face à une vacance temporaire d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire.

6- Faire face à un accroissement temporaire ou saisonnier d'activités

Article 6 sexies : pour faire face à un accroissement temporaire ou saisonnier d'activité lorsque cette charge ne peut être assurée par des fonctionnaires.

5 – S'ajoutent pour les établissements publics d'enseignement supérieur le recrutement de non titulaires spécifiques pour assurer des fonctions d'enseignement.

- **Trois types de fonctions justifient le recours à des non titulaires**

- *A : Pour des fonctions spécifiques.*

1 : les agents non titulaires recrutés pour leur expérience professionnelle

- Les enseignants associés et les enseignants invités⁶¹. Ils sont recrutés sous la forme d'un acte réglementaire : décret du Président de la République pour les professeurs et arrêtés du président

⁶¹ Loi 84-16 article 5, Décret 85-733 du 17/07/1985 relatif aux maîtres de conférences et professeurs des universités associés ou invités. Décret 91-267 du 06/03/1991 relatif aux enseignants associés ou invités dans certains établissements d'enseignement supérieur relevant du ministre chargé de l'enseignement supérieur. Décret n° 91-966 du 20 septembre 1991 relatif aux personnels associés des centres hospitaliers et universitaires dans les disciplines

ou du directeur de l'établissement pour les maitres de conférences. La nomination des maitres de conférences et des professeurs associés à temps plein intervient pour une durée comprise entre six mois et trois ans. Elle est renouvelable. La durée totale des fonctions d'enseignant associé à temps plein ne peut excéder six ans. Les maitres de conférences et les professeurs associés à mi- temps sont nommés pour une durée comprise entre trois et neuf ans.

Les maitres de conférences et professeurs invités sont nommés par le président ou le directeur de l'établissement pour une durée de 1 à 12 mois.

Le décret n° 2015-527 du 12 mai 2015 relatif aux instances compétentes pour les décisions de recrutement et de rémunération de certains personnels enseignants des établissements d'enseignement supérieur peuvent librement fixer les rémunérations des professeurs invités⁶².

Les dispositions du décret n° 86-83 ne sont pas applicables aux enseignants associés et invités : les titres IX (travail à temps partiel), IX bis (cessation progressive d'activité), IX ter (cessation totale d'activité) et X (suspension et discipline).

Le Conseil d'État a considéré que les dispositions de l'article 4 de la loi du 11 janvier 1984, qui transpose la directive 1999/70/CE du 28 juin 1999 relative au contrat à durée déterminée, qui prévoit, en cas de reconduction d'un CDD au-delà de six ans , sa transformation en CDI, ne s'appliquent pas aux professeurs des universités associés dont le recrutement se déroule sur le fondement exclusif de l'article 5 de la loi du 11 janvier 1984⁶³. Un enseignant associé ne peut se prévaloir d'un droit au renouvellement de ses fonctions. Le conseil d'administration d'une université peut légalement rejeter une demande de renouvellement dans les fonctions de professeur associé à mi-temps exercées pendant neuf ans au motif qu'un renouvellement au-delà de cette durée n'est pas compatible avec la politique de l'établissement.

- Les lecteurs de langues étrangères et maitres de langue étrangère des établissements publics d'enseignement supérieur⁶⁴. Les lecteurs et maitres de langue étrangère sont des étrangers qui sont recrutés au titre de leur langue maternelle ou d'une langue qu'ils pratiquent à l'égal de leur langue maternelle. Ils sont nommés par le président ou le directeur de l'établissement par contrat pour une durée d'un an renouvelable une fois.
- Les professeurs contractuels du second degré⁶⁵. Les professeurs contractuels du second degré sont recrutés à titre temporaire par les chefs d'établissement d'enseignement supérieur afin de pourvoir des emplois vacants de professeur du second degré. En fonction de leurs titres universitaires, leur contrat de travail les classe dans l'une des quatre catégories suivantes : hors catégorie, 1^{ère} catégorie, 2^{ème} catégorie et 3^{ème} catégorie.

médicales et odontologiques et n° 93-128 du 27 janvier 1993 relatif aux personnels invités dans les disciplines médicales et odontologiques.

⁶² JORF n° 111 du 14 mai 2015.

⁶³ CE, 21 mai 2008, M. Jean-Michel A, n° 299553.

⁶⁴ Décret 87-754 du 14/09/1987.

⁶⁵ Décret 92-131 du 05/02/1992 et décret n° 81-535 du 12 mai 1981.

2 : les agents non titulaires recrutés parmi les étudiants pour la préparation d'un diplôme

- Les attachés temporaires d'enseignement et de recherche⁶⁶. Les établissements publics d'enseignement supérieur relevant du ministère chargé de l'enseignement supérieur peuvent faire appel à des attachés temporaires d'enseignement et de recherche recrutés par contrat à durée déterminée.
- Les ATER sont recrutés par le président ou le directeur d'établissement, après avis du conseil académique, pour exercer des tâches d'enseignement et de recherche à plein temps ou à temps partiel. Le contrat est d'une durée de 3 ans avec possibilité d'une reconduction d'une année.
- Ils sont soumis aux dispositions générales figurant dans le décret n° 86-84 du 17 janvier 1986 applicables aux agents non titulaires de l'État.
- Les doctorants contractuels⁶⁷. Le doctorant contractuel des établissements publics d'enseignement supérieur ou de recherche est un étudiant obligatoirement inscrit en vue de la préparation d'un doctorat. Il est recruté par le président ou le directeur d'établissement sur proposition du directeur de l'école doctorale, après avis du directeur de thèse et du directeur de l'unité ou équipe de recherche concernée. Le contrat d'une durée totale de trois ans peut être renouvelé pour une durée d'une année
- Plusieurs dispositions du décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 ne s'appliquent pas aux doctorants contractuels : les articles 1^{er}, 1-2, 1-3 et 1-4 (dispositions générales), 4, 5, 6, 7, 8 et 9 (modalités de recrutement), article 22 (congé sans rémunération), articles 28, 28-1, 29 (condition d'ouverture des droits à congé), article 45 (fin de contrat) et des titres VIII bis (mise à disposition et mobilité), IX (travail à temps partiel), IX bis (cessation progressive d'activité) et IX ter (cessation totale d'activité).

3 : les personnels non titulaires des centres hospitaliers universitaires

- Les chefs de clinique des universités de médecine générale⁶⁸. Les chefs de clinique des universités de médecine générale sont recrutés par contrat par le président de l'Université, après avis du directeur de l'UFR concernée pour exercer des fonctions d'enseignement de formation initiale et continue et des fonctions de recherche, des fonctions de soins, exercée en médecine générale et ambulatoire. Ils sont nommés pour une période de 2 ans avec possibilité de 2 renouvellements d'une année chacun. La durée des fonctions ne peut excéder 4 ans dans une ou plusieurs universités.

Les dispositions du décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 sont applicables aux chefs de clinique des universités de médecine générale, à l'exception du titre IX, du titre IX bis, du titre IX ter et du titre X.

⁶⁶ Décret 88-654 du 7/05/1988.

⁶⁷ Décret 2009-464 du 23/04/2009.

⁶⁸ Décret 2008-744 du 28/07/2008 portant dispositions relatives aux personnels enseignants des universités titulaires et non titulaires de médecine générale prévoit les modalités de recrutement des chefs de clinique des universités de médecine générale.

➤ *B : Les contractuels des EPST*

L'article L. 431-2-1 du code de la recherche, issu de la rédaction de l'article 124 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, prévoit que les établissements publics à caractère scientifique et technologique peuvent recruter, pour une durée indéterminée, des agents contractuels pour occuper des fonctions techniques ou administratives correspondant à des emplois de catégorie A ou pour assurer des fonctions de recherche. L'objectif du législateur est d'attirer des chercheurs à haut potentiel dans les établissements de recherche.

La durée des contrats – ou des arrêtés de nomination – varie selon la nature des besoins.

➤ *C : Les contractuels des universités*

L'article L. 954-3 est une base légale supplémentaire qui n'est pas exclusive de la possibilité, pour les établissements, d'utiliser pour leurs recrutements d'agents non titulaires, toute autre base légale et réglementaire analysées ci-dessus.

Avis du conseil d'état du 30 janvier 1997

Fonctionnaires et agents publics

Statuts, droits, obligations, garanties

■ **Assemblée générale (Section des finances) - Avis n° 359 964 – 30 janvier 1997**

Régime juridique des différentes catégories d'agents non titulaires de l'Etat. – Champ d'application du décret du 17 janvier 1986. - Possibilité d'étendre, par décret simple, tout ou partie des règles définies par ledit décret à d'autres catégories d'agents non titulaires. - Impossibilité de déroger, par décret simple, aux règles posées par ce texte pour toutes les catégories qu'il énumère. - Liberté d'appréciation du Gouvernement pour définir les règles applicables aux agents contractuels et principes généraux du droit applicable à ces agents. - Impossibilité de transposer purement et simplement à ces agents des règles statutaires propres aux corps de fonctionnaires de carrière : nécessité de définir, pour chacune des catégories de contractuels, un régime juridique adapté aux conditions d'emploi desdits agents. – Possibilité d'organiser la promotion et la mobilité professionnelles de ces agents. – Fixation des conditions de rémunération des agents contractuels par voie réglementaire et par les stipulations de leurs contrats. - Personnels non titulaires des établissements publics : compétence des organes des établissements pour définir le régime de ces personnels.

Le Conseil d'Etat, saisi par le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation des questions suivantes :

- 1) Le décret du 17 janvier 1986 s'applique-t-il à tous les agents non titulaires de l'Etat quelle que soit la base légale de leur recrutement ?
- 2) Dans le cas d'une réponse négative à la première question, les dispositions du décret du 17 janvier 1986 peuvent-elles être étendues par décret simple à d'autres catégories d'agents non titulaires que celles visées à l'article 1^{er} du décret précité ?
- 3) Une réponse positive à la seconde question peut signifier qu'un décret simple peut, pour les agents dont il régit la situation, adapter les dispositions du décret du 17 janvier 1986. Un décret simple pourrait-il également déroger aux dispositions du décret du 17 janvier 1986 pour les agents régis par ce texte, autres que ceux visés aux articles 4 et 6 de la loi du 11 janvier 1984 ?
- 4) L'article 3 du titre I du statut général des fonctionnaires fixe le principe de l'occupation des emplois permanents de l'Etat et de ses établissements publics par des fonctionnaires, sauf dérogation prévue par une disposition législative. Dans cette perspective le titre II du statut général définit très précisément les cas de recours aux agents non titulaires dans la fonction publique de l'Etat. Ainsi l'article 3-2^o de la loi du 11 janvier 1984 autorise le recrutement d'agents non titulaires sur des emplois ou catégories d'emplois de certains établissements, eu égard au caractère particulier des missions qui leur sont dévolues. Ces dispositions exigent donc que le décret cerne précisément et définisse clairement les missions de ces agents. Le respect du principe fixé à l'article 3 du titre I du statut général impose-t-il que soient également définies les missions des agents recrutés en application d'une autorisation législative particulière ?
- 5) Le titre 1 du statut général des fonctionnaires ne concerne directement que les fonctionnaires mais nombreuses sont ses dispositions qui ont été étendues aux agents non titulaires de droit public par la jurisprudence ou qui sont applicables à ces personnels en vertu de textes dérivés ou spécifiques. Dans un tel contexte, est-il juridiquement nécessaire ou seulement souhaitable de

transcrire tout ou partie de ces principes dans les statuts réglementaires applicables à la catégorie de personnel précitée ?

6) Afin d'organiser la vie professionnelle et de respecter le principe de l'égalité de traitement des agents non titulaires qu'ils régissent, ces décrets font souvent application de règles statutaires qui régissent la carrière des fonctionnaires (utilisation de la notion de « cadres d'emplois », de « grade », d'« avancement d'échelon et de grade », de « détachement », de « mise à disposition »...). L'utilisation de notions statutaires réservées à la seule situation juridique des fonctionnaires n'est-elle pas en contradiction avec la notion juridique d'« agent non titulaire » ?

7) Dans le même sens, ces décrets peuvent-ils prévoir la possibilité de suspendre l'exécution du contrat en cours afin de permettre à l'agent de travailler momentanément pour le compte d'un autre employeur, et d'effectuer ainsi une « mobilité » ?

8) Les textes doivent-ils fixer de façon précise les perspectives de carrière de ces agents, le niveau de rémunération à l'embauche compte tenu, le cas échéant, de l'expérience professionnelle acquise ou du niveau de diplômes détenus, et les modalités de promotion d'une catégorie à l'autre ?

9) Quelle est l'étendue des pouvoirs propres du directeur de l'établissement en la matière ?

Vu la Constitution, notamment ses articles 21 et 22 ; la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée, portant droits et obligations des fonctionnaires, ensemble la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 modifiée, portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat ; le décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 modifié par le décret n° 88-585 du 6 mai 1988 relatif aux dispositions générales applicables aux agents non titulaires de l'Etat pris pour l'application de l'article 7 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat ;

Est d'avis qu'il y a lieu de répondre aux questions posées dans le sens des observations suivantes :

Sur la première question :

Il résulte des dispositions de l'article 3 de la loi susvisée du 13 juillet 1983 que, sauf dérogation prévue par la loi, les emplois civils permanents de l'Etat et de ses établissements publics à caractère administratif sont occupés par des fonctionnaires. La loi susvisée du 11 janvier 1984 a défini, dans ses articles 3, 4 et 5, des catégories d'emplois permanents de l'Etat et de ses établissements publics administratifs pour lesquels il est dérogé au principe posé à l'article 3 de la loi du 13 juillet 1933.

Par ailleurs, l'article 6 de cette loi du 11 janvier 1984 prévoit la possibilité de recourir à des contractuels pour assurer certaines fonctions qui correspondent à un besoin permanent et impliquent un service à temps incomplet ou qui visent à satisfaire un besoin saisonnier ou occasionnel. Enfin l'article 27 (1^{er} alinéa) de cette même loi prévoit la possibilité de recruter, en qualité d'agents contractuels, certaines personnes reconnues travailleurs handicapés tandis que l'article 82 détermine le régime applicable aux agents non titulaires ayant vocation à être titularisés.

Le décret susvisé du 17 janvier 1986 est intervenu sur le fondement de l'article 7 de la loi du 11 janvier 1984, qui dispose : « Le décret qui fixe les dispositions générales applicables aux agents non titulaires de l'Etat recrutés dans les conditions définies aux articles 4 et 6 de la présente loi est

pris en Conseil d'Etat après avis du Conseil supérieur de la fonction publique. Il comprend notamment, compte tenu de la spécificité des conditions d'emploi des agents non titulaires, des règles de protection sociale équivalentes à celles dont bénéficient les fonctionnaires, sauf en ce qui concerne les régimes d'assurance maladie et d'assurance vieillesse ».

Le champ d'application de ce décret, tel que défini à son article 1^{er} mentionne cependant, outre les agents recrutés dans les conditions des articles 4 et 6 de la loi du 11 janvier 1984, lesquels sont expressément désignés par l'article 7 précité, les agents non titulaires recrutés en vertu des articles 3 (2^e, 3^e et 6^e alinéas), 5, 27 (1^{er} alinéa) et 82 de cette même loi.

D'une part, il ressort des termes mêmes de l'article 7 précité de la loi du 11 janvier 1984 que le législateur n'a entendu faire bénéficier de la règle qu'il énonce que les agents non titulaires recrutés en vertu des articles 4 et 6 de cette loi.

D'autre part, si le Gouvernement a pu légalement, en vertu de son pouvoir réglementaire autonome, étendre, par le décret susmentionné, le bénéfice de ce même régime à d'autres catégories d'agents non titulaires que celles mentionnées audit article 7, il a limité le bénéfice de cette extension aux catégories énumérées par l'article 1^{er} de ce décret.

Il résulte de ce qui précède que le décret du 17 janvier 1986 ne s'applique pas de plein droit à l'ensemble des agents non titulaires et en particulier à ceux dont le recrutement est autorisé par des dispositions législatives spécifiques dérogeant aux lois des 13 juillet 1983 et 11 janvier 1984 susmentionnées.

Sur la deuxième question :

En l'absence de disposition législative en décidant autrement, le Gouvernement est compétent, en vertu de son pouvoir réglementaire autonome, pour réglementer la situation des agents non titulaires. Il peut donc, s'il le juge nécessaire, étendre, par décret simple, tout ou partie des règles définies par le décret du 17 janvier 1986 à d'autres catégories d'agents non titulaires que celles mentionnées à l'article 1^{er} de ce décret.

Sur la troisième question :

Le Gouvernement, agissant sur le fondement tant de son pouvoir réglementaire autonome que de l'habilitation qu'il tient de l'article 7 de la loi du 11 janvier 1984, a pu, par le décret du 17 janvier 1986, adopter des règles qui s'appliquent non seulement aux agents contractuels recrutés dans les conditions définies aux articles 4 et 6 de ladite loi, mais aussi à ceux recrutés sur le fondement d'autres dispositions de cette loi. Dès lorsque ce décret est, en vertu de l'article 7 précité, un décret en Conseil d'Etat et non un décret pris après avis du Conseil d'Etat ou qui mentionnerait que certaines de ses dispositions peuvent être modifiées par décret, les dispositions qu'il comporte ne peuvent être modifiées que par un décret en Conseil d'Etat, et cela même en tant qu'il concerne des catégories d'agents contractuels non mentionnées audit article 7. Le Gouvernement ne pourrait donc, sans commettre d'illégalité, déroger, par décret simple, aux règles posées par ce texte pour toutes les catégories d'agents qu'il énumère.

Sur la quatrième question :

Si, en vertu de l'article 3-2° de la loi susvisée du 11 janvier 1984, ne sont pas soumis à la règle posée à l'article 3 de la loi du 13 juillet 1983 « les emplois ou catégories d'emplois de certains établissements publics figurant, en raison du caractère particulier de leurs missions sur une liste établie par décret en Conseil d'Etat après avis du Conseil supérieur de la fonction publique »,

aucun principe n'interdit au législateur de déroger, s'il le juge utile, aux règles de l'article 3-2° de la loi du 11 janvier 1984 et d'autoriser le recrutement d'agents non titulaires dans des établissements qu'il désigne lui-même. Il appartient alors au Gouvernement, eu égard aux exigences du bon fonctionnement de ces établissements, de déterminer les conditions de mise en oeuvre des autorisations de recrutement d'agents non titulaires accordées par le législateur sans être lié par les règles de l'article 3-2° de la loi du 11 janvier 1984.

Sur la cinquième question :

Il n'existe aucun principe général du droit imposant de faire bénéficier les agents non titulaires de règles équivalentes à celles applicables aux fonctionnaires. Sauf dispositions législatives contraires, telles par exemple celles énoncées à l'article 7 précité de la loi du 11 janvier 1984, le Gouvernement dispose donc d'une grande liberté d'appréciation pour définir, compte tenu des besoins du service public, les règles applicables aux agents contractuels.

Toutefois, dans l'exercice de ce pouvoir, le Gouvernement doit respecter les principes généraux du droit applicables, même sans texte, aux agents contractuels et peut, s'il le juge utile, transcrire ces principes dans les textes définissant le régime de telle ou telle catégorie de ces agents.

Sur la sixième question :

Il résulte de la combinaison des dispositions des lois susvisées du 13 juillet 1983 et du 11 janvier 1984 que le législateur a érigé en principe que les emplois civils permanents de l'Etat et de ses établissements publics administratifs sont occupés par des fonctionnaires titularisés dans un grade et regroupés dans des corps et qu'il n'a entendu autoriser le recrutement d'agents contractuels qu'à titre exceptionnel et dans des cas particuliers qu'il énumère. Il importe, dès lors, que le Gouvernement s'attache à définir pour chacune des catégories de contractuels, un régime juridique adapté aux conditions fonctionnelles posées par la loi pour autoriser le recrutement de ces agents. D'une façon générale, le pouvoir réglementaire ne pourrait, sans méconnaître l'habilitation reçue du législateur, transposer purement et simplement aux contractuels des règles statutaires qui, élaborées pour des corps de fonctionnaires de carrière recrutés en principe sur concours, ne sont, par construction, pas adaptées à la spécificité des conditions d'emploi d'agents contractuels recrutés dans le cadre et pour les besoins définis par le législateur. Il a été ainsi jugé par le Conseil d'Etat statuant au contentieux qu'était illégale une délibération organisant sur une longue période la carrière d'agents contractuels recrutés dans les conditions prévues à l'article 4 de la loi susvisée du 11 janvier 1984 (30 juin 1993, Préfet de la région Martinique et Commune de Sainte-Marie et Commune de Robert).

S'agissant cependant de contrats à durée indéterminée ces principes ne font pas obstacle à ce que, lorsque les besoins du service le justifient et que la nature des contrats le permet, le pouvoir réglementaire institue des mécanismes organisant la promotion professionnelle et la prise en compte de l'ancienneté des agents recrutés sur ces emplois.

Sur la septième question :

Lorsque la nature et la durée des contrats permettent d'organiser une mobilité professionnelle, les règlements applicables aux agents non titulaires peuvent prévoir des formules, telles que celle du congé, impliquant une suspension du contrat de travail avec selon les cas un droit ou une priorité au réemploi.

Sur la huitième question :

Aucun principe n'impose au Gouvernement de fixer, par voie réglementaire, toutes les conditions de rémunération d'agents contractuels ainsi que les règles d'évolution de ces rémunérations.

La circonstance que le régime applicable à certaines catégories d'agents contractuels est défini par des textes de caractère réglementaire ne fait pas obstacle à ce que, dans le silence de ces textes, certains éléments de la situation de ces agents soient fixés par les stipulations de leurs contrats.

Sur la neuvième question :

S'agissant des établissements publics, le Premier ministre, à qui l'article 21 de la Constitution a conféré l'exercice du pouvoir réglementaire, dispose de la faculté d'user de ce pouvoir pour fixer leurs règles d'organisation et de fonctionnement, parmi lesquelles peut figurer la détermination du régime applicable aux personnels non titulaires, mais il ne peut user de ce pouvoir qu'en respectant les règles du contreseing posées par l'article 22 de la Constitution. En l'absence d'un règlement émanant du Premier ministre et sauf texte législatif ou réglementaire en décidant autrement, l'autonomie qui découle de la personnalité juridique conférée aux établissements publics fait obstacle à ce que les ministres de tutelle réglementent la situation des personnels non titulaires de ces établissements. Dans ce cas, en effet, il appartient aux organes compétents des établissements de définir le régime de ces personnels et de préciser, en tant que de besoin, dans les contrats, leur situation.

Lorsqu'aucun texte ne confie cette compétence à l'organe délibérant, il incombe à l'organe exécutif de l'établissement public, en vertu de ses pouvoirs généraux d'organisation des services placés sous son autorité, de fixer les règles applicables aux personnels non titulaires de l'établissement public.

Avis du conseil d'état du 11 mars 2008

■ Section des finances - Avis n° 381.097 du 11 mars 2008

Agents contractuels - Reconduction du contrat pour une durée indéterminée - Loi du 26 juillet 2005 (article 20) - Notion de contrats successifs - Transfert d'une administration à une autre.

Le Conseil d'Etat (section des finances) saisi par le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique d'une demande d'avis sur les questions suivantes :

- 1) Faut-il considérer que des contrats conclus successivement au titre d'un département ministériel puis d'un autre sont des contrats successifs, dans la mesure où l'Etat ne constitue qu'une seule et même personne morale et donc un employeur unique ou, au contraire, y a-t-il lieu de considérer qu'un ministre recrutant un agent non titulaire dans le cadre de ses pouvoirs de chef de service n'engage que le seul département ministériel dont il a la charge ?
 - a) Dans l'hypothèse où il serait répondu qu'un contrat dans un nouveau ministère ferait naître une nouvelle période de six ans, y aurait-il lieu de faire exception à cette lecture, et d'estimer que le contrat se poursuit ou que les contrats sont successifs, dans l'hypothèse où un agent aurait été recruté dans un service transféré sous l'autorité d'un ministre différent de celui qui l'avait recruté ?
 - b) La même question se pose pour les agents recrutés au sein de l'Etat ou de ses établissements publics administratifs en application de l'article 20 de la loi du 26 juillet 2005.
 - c) Doit-on prendre en compte la durée du contrat de droit privé en cours à la date du transfert pour le décompte de la période de six années permettant la reconduction du contrat pour une durée indéterminée ?
- 2) Le caractère successif des deux contrats au sens de l'article 4 précité de la loi du 11 janvier 1984 ne semble pas douteux lorsque le second est conclu pour remplir les mêmes fonctions ou faire face aux mêmes besoins que ceux ayant justifié le recrutement initial. Mais dans l'hypothèse où les fonctions exercées ne sont plus les mêmes, pour déterminer s'il s'agit de la reconduction du même contrat, faut-il retenir une approche fonctionnelle, par métier (familles ou filières), par niveau de responsabilité ou par qualification requise ou bien faut-il considérer qu'il existe autant de fonctions que de postes occupés par un agent non titulaire et par voie de conséquence estimer qu'une reconduction n'intervient que pour l'exercice de la fonction décrite dans le premier contrat ?
- 3) Dans le cas particulier du recrutement d'un agent non titulaire pour faire face à une vacance d'emploi, qu'en est-il de l'enchaînement de deux contrats pour faire face à deux vacances d'emplois différentes ?
- 4) Des contrats conclus successivement sur le fondement du 1^o puis du 2^o de l'article 4 de la loi du 11 janvier 1984 doivent-ils ou non être considérés comme successifs au sens de cet article ?
- 5) De la même manière, qu'en est-il de contrats conclus successivement sur le fondement du premier et du second alinéa de l'article 6 ? Et de contrats conclus successivement sur le fondement de ces deux articles ?
- 6) Enfin, comment considérer des contrats qui seraient conclus au-delà des durées maximales autorisées par l'article 6 de la loi du 11 janvier 1984 précitée (douze mois sur douze) et renouvelés sans interruption d'une année sur l'autre ? Peuvent-ils conduire à la reconduction dudit contrat pour une durée indéterminée en dépit de l'illégalité des renouvellements ?
- 7) Doit-on considérer que dès lors qu'un laps de temps sépare deux contrats, ils ne sont pas successifs au sens de l'article 4 ou bien faut-il que ce laps de temps soit d'une durée suffisamment longue pour caractériser l'existence d'un nouveau recrutement ? »

Vu la Constitution, notamment son article 88-1 ;

Vu la directive 1999/70 du Conseil du 28 juin 1999 concernant l'accord-cadre CES, UNICE et CEEP sur le travail à durée déterminée, ensemble larrêt C 212 /04 du 4 juillet 2006 de la Cour de justice des Communautés européennes ;

Vu la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, notamment ses articles 4, 6 et 7 ;

Vu la loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique, notamment son article 20 ;

Vu le décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 modifié relatif aux dispositions applicables aux agents non titulaires de l'Etat pris pour l'application de l'article 7 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, notamment ses articles 4, 6 et 7 ;

Est d'avis de répondre dans le sens des observations suivantes :

La directive 1999/70 du Conseil du 28 juin 1999 vise à mettre en œuvre l'accord-cadre CES, UNICE et CEEP sur le travail à durée déterminée. Aux termes de la clause 5 de cet accord :

1) Afin de prévenir les abus résultant de l'utilisation de contrats ou de relations de travail à durée déterminée successifs, les Etats membres, après consultation des partenaires sociaux, conformément à la législation, aux conventions collectives et pratiques nationales, et/ou les partenaires sociaux, quand il n'existe pas de mesures légales équivalentes visant à prévenir les abus, introduisent d'une manière qui tienne compte des besoins de secteurs spécifiques et/ou catégories de travailleurs, l'une ou plusieurs des mesures suivantes :

- a) des raisons objectives justifiant le renouvellement de tels contrats ou relations de travail ;
- b) la durée maximale totale de contrats ou relations de travail à durée déterminée successifs ;
- c) le nombre de renouvellements de tels contrats ou relations de travail.

2. Les Etats membres, après consultation des partenaires sociaux et/ou les partenaires sociaux, lorsque c'est approprié, déterminent sous quelles conditions les contrats ou relations de travail à durée déterminée :

- a) sont considérés comme « successifs » ;
- b) sont réputés conclus pour une durée indéterminée. »

D'une part, il résulte des termes de l'article 4 de la loi du 11 janvier 1984 susvisée, dans sa rédaction issue de la loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 transposant la directive, que les agents contractuels recrutés sur le fondement de cet article « sont engagés par des contrats à durée déterminée d'une durée maximale de trois ans. Ces contrats sont renouvelables, par reconduction expresse. La durée des contrats successifs ne peut excéder six ans » et que « si, à l'issue de cette période maximale de six ans, ces contrats sont reconduits, ils ne peuvent l'être que par décision expresse et pour une durée indéterminée. »

D'autre part, cette même mesure a été introduite par le décret n° 2007-338 du 12 mars 2007 à l'article 6 du décret du 17 janvier 1986 pris pour l'application du premier alinéa de l'article 6 de la loi du 11 janvier 1984, relatif aux contrats à durée déterminée conclus pour occuper des fonctions qui, correspondant à un besoin permanent, impliquent un service à temps incomplet.

Il apparaît ainsi que, pour transposer la directive précitée, la France a mis en œuvre le b) du 1. de la clause 5 de l'accord-cadre. Il est ainsi approprié, au sens du 2. de la même clause, qu'elle détermine également sous quelles conditions les contrats ou relations de travail à durée déterminée sont considérés comme « successifs ».

La demande d'avis du Gouvernement doit ainsi être regardée comme relative à la transposition du a) du 2. de la clause 5 de l'accord-cadre et être examinée à la lumière de ces stipulations.

Il résulte des termes des articles 4 et 6 de la loi du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat qui, par dérogation au principe posé par l'article 3 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et selon lequel les emplois civils permanents de l'Etat ne peuvent être pourvus que par des fonctionnaires, prévoient les cas dans lesquels il peut être recouru aux services d'agents non titulaires, qu'il s'agit de répondre à un besoin d'organisation du service.

Il ressort par ailleurs des termes de l'accord-cadre, que l'utilisation des contrats de travail à durée déterminée basée sur des raisons objectives est un moyen de prévenir les abus et que, de même, des raisons objectives doivent justifier le renouvellement de tels contrats ou relations de travail ; il ressort en outre de la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes que le recours au contrat à

durée déterminée doit être justifié par l'existence d'éléments concrets tenant notamment à l'activité en cause et aux conditions de son exercice.

1° Ainsi, au sein de l'Etat, un contrat conclu au titre d'un département ministériel doit être considéré comme successif d'un contrat précédemment conclu au titre d'un autre département ministériel, sauf si les clauses, et en particulier l'objet de la mission et la nature des fonctions, sont modifiées de façon substantielle.

En revanche, dès lors que le nouveau contrat est conclu avec une autre personne morale, exception faite d'un transfert d'autorité ou de compétences organisé par les lois et règlements, ce contrat ne peut être regardé comme succédant au contrat initial.

a) Il résulte de ce qui précède que, dans l'hypothèse où un agent aurait été recruté dans un service transféré, postérieurement à la conclusion du contrat, sous l'autorité d'un ministre différent de celui qui l'avait recruté, et où l'objet même du contrat ne serait pas modifié, c'est le même contrat qui se poursuit.

b) Cette même analyse peut être transposée lorsque l'activité d'une entité économique employant des salariés de droit privé est reprise, par transfert, dans le cadre d'un service public administratif, par une personne publique qui est alors tenue de proposer à ces salariés, en application de l'article 20 de la loi du 26 juillet 2005, un contrat de droit public, à durée déterminée ou indéterminée selon la nature du contrat dont ils sont titulaires.

c) S'agissant de la prise en compte de la durée du ou des contrats, pour déterminer la période à l'issue de laquelle un contrat à durée déterminée ne pourra être reconduit que sous la forme d'un contrat à durée indéterminée, il convient d'examiner si la nature des fonctions pour l'exercice desquelles l'agent aura été initialement recruté justifie le renouvellement du contrat sur le fondement, selon le cas, de l'article 4 ou de l'article 6 de la loi du 11 janvier 1984. Dans l'hypothèse d'une réponse positive, la période initialement accomplie, le cas échéant sous le régime de droit privé, doit être comptabilisée dans la période de six ans mentionnée, selon le cas, soit par l'article 4 de la loi, soit par l'article 6 du décret du 17 janvier 1986.

2° Il y a contrats successifs lorsque l'objet du renouvellement est d'exercer des « fonctions de même nature », ce qui implique, pour l'essentiel, que : 1) la nouvelle mission réponde à un besoin analogue à celui pour lequel l'agent a été initialement recruté ; 2) les fonctions proposées soient d'un niveau comparable à celui des fonctions qu'il exerçait précédemment.

3° Lorsqu'un agent non titulaire est recruté pour faire face à des vacances d'emplois déterminées, les contrats successivement conclus pour faire face à ces vacances différentes doivent être regardés comme une succession de contrats, au sens du droit du travail et de la jurisprudence de la Cour de cassation, et non comme des contrats successifs au sens de la directive.

Cette succession de contrats ne peut toutefois avoir pour effet de pourvoir durablement à un emploi permanent de l'administration concernée.

4° Des contrats conclus successivement sur le fondement du 1° puis du 2° de l'article 4 de la loi du 11 janvier 1984 peuvent être considérés comme successifs lorsque sont satisfaites les caractéristiques mentionnées au 2° du présent avis, à savoir que le deuxième contrat réponde à un besoin analogue à celui qui a motivé la conclusion du premier contrat et que les fonctions proposées soient d'un niveau comparable à celui des fonctions que l'agent exerçait précédemment.

5° Les contrats conclus sur le fondement du premier, puis du second alinéa de l'article 6 de la loi du 11 janvier 1984 sont, compte tenu de leurs caractéristiques respectives en termes de durée, de nature substantiellement différente. Ils pourraient toutefois être considérés, aux cas particuliers, comme successifs, dès lors que les fonctions exercées seraient de même nature au sens du 2° du présent avis.

Cette même analyse peut être transposée aux contrats conclus successivement sur le fondement des articles 4 et 6 de la loi du 11 janvier 1984.

6° Aux termes de l'article 7 du décret du 17 janvier 1986, les contrats conclus en application du second alinéa de l'article 6 de la loi du 11 janvier 1984 ne peuvent excéder une durée totale, au cours d'une période de douze mois consécutifs, renouvellements compris, de six mois pour l'exercice de fonctions

correspondant à un besoin saisonnier et de dix mois pour l'exercice de fonctions correspondant à un besoin occasionnel. En conséquence, des contrats qui seraient conclus au-delà des durées maximales autorisées pour l'application du second alinéa de l'article 6 de la loi du 11 janvier 1984, qu'ils soient renouvelés sans interruption d'une année sur l'autre ou non, sont illégaux.

Il n'existe, ni dans l'article 6 de la loi du 11 janvier 1984, ni dans l'article 6 du décret du 17 janvier 1986, de règle répondant à la question posée par le Gouvernement. En l'absence de dispositions législatives ou réglementaires, l'ilégalité des recrutements et des renouvellements a pour seule conséquence d'engager la responsabilité de l'administration, mais ne saurait avoir pour effet de pérenniser la situation des agents concernés.

7° La rédaction, tant de l'article 4 de la loi du 11 janvier 1984 que de l'article 6 du décret du 17 janvier 1986 implique en principe une continuité du lien contractuel. Un laps de temps entre deux contrats caractérise une rupture de ce lien, sans que la durée de cette rupture puisse avoir une influence sur la qualification du deuxième contrat comme successif ou pas du premier. Il en va autrement s'il apparaît que l'intervalle entre deux contrats n'est qu'un mode d'organisation de la poursuite de la relation contractuelle.

Le Conseil d'Etat (section des finances), tenant compte, d'une part, de l'objet, de la finalité et de l'effet utile de la directive susvisée, d'autre part des besoins particuliers de l'Etat quant au recours, pour pourvoir à des emplois publics, à des agents non titulaires sous contrat à durée déterminée, est en conséquence d'avis que, pour parfaire la transposition de la directive 1999/70/CE du 28 juin 1999, la notion de « contrats successifs » doit être précisée dans l'ordre juridique interne et définie comme un contrat faisant suite à un contrat initialement conclu entre les mêmes personnes et présentant les caractéristiques mentionnées au 2° du présent avis, à savoir l'exercice de fonctions analogues et d'un niveau comparable à celles exercées précédemment.

Tableau DGAFP sur les catégories de contractuels

	Motif du recours	loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 avant loi du 12 mars 2012		Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 modifiée par la loi du 12 mars 2012		
CONTRAT POUR REPONDRE A UN BESOIN PERMANENT						
	nature du besoin	fondement législatif du recrutement	durée du contrat de droit public	modification du motif	fondement législatif du recrutement	durée du contrat de droit public
Besoin permanent à temps complet	Emplois des catégories A, B et C lorsqu'il n'existe pas de corps de fonctionnaires	article 4-1° loi n° 84-16	CDD 3 ans, dans la limite de six ans puis CDI	sans changement	article 4-1° loi n° 84-16	CDD 3 ans, renouvelable dans la limite de six ans puis CDI (article 6 bis loi n° 84-16) ou CDI (à titre expérimental jusqu'au 13 mars 2016 - article 36 loi du 12 mars 2012)
	Emplois du niveau de la catégorie A, lorsque la nature des fonctions le justifie	article 4 - 2° loi n° 84-16	CDD 3 ans, renouvelable dans la limite de six ans puis CDI	sans changement	article 4-2° et pour la durée du contrat 6 bis de la loi n° 84-16	CDD 3 ans, renouvelable dans la limite de six ans puis CDI (sans changement) sauf hypothèse de portabilité du CDI en application de l'article 6 ter
	Emplois du niveau de la catégorie A, lorsque les besoins du service le justifient					

Besoin permanent à temps incomplet	Emplois de tous niveaux lorsque les caractéristiques du poste imposent une quotité de temps de travail inférieure ou égale à 70 %(pas de plancher)	article 6 alinéa 1 ^{er} loi n° 84-16	CDI ou CDD 3 ans, renouvelable dans la limite de six puis CDI	sans changement	article 6 loi n° 84-16	sans changement
CONTRAT POUR REPONDRE A DES BESOINS TEMPORAIRES						
Remplacement momentané d'un agent	Remplacement d'un fonctionnaire pour des absences limitativement énumérées par la loi : temps partiel, congés maladie, maternité, parental, présence parentale, réserve, rappel sous les drapeaux, service national	dernier alinéa article 3 loi n° 84-16	durée du congé ou durée de l'absence de l'agent	remplacement de tout agent, même contractuel , et ajout de nouveaux motifs d'absence, notamment pour le remplacement d'agents contractuels	article 6 quater	la loi dispose qu'il s'agit d'un CDD , conclu et renouvelable dans la limite de la durée de l'absence de l'agent à remplacer
Pourvoi temporaire d'une vacance d'emploi	lorsque l'emploi vacant ne peut être pourvu immédiatement par un titulaire	dernier alinéa article 3 loi 84-16	durée de la vacance et durée max 12 mois	même motif, lien renforcé avec la procédure de recrutement d'un titulaire "dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire" et pour des besoins de continuité du service	article 6 quinques	CDD conclu pour la durée de la vacance prévisionnelle dans la limite d'un an renouvelable dans la limite de 2 ans

accroissement temporaire d'activité	inexistant en tant que tel		inexistant	accroissement temporaire d'activité = prise en charge à titre temporaire d'une activité inhabituelle par l'administration par rapport à son activité normale ;		
Besoin occasionnel	besoin occasionnel	article 6 2ème alinéa loi 84-16	10 mois sur 12 mois consécutifs		article 6 sexies	durée à fixer dans décret 86-83 co (12 mois sur 18 mois consécutifs)
Besoins saisonnier	activités liées à la saison	article 6 2ème alinéa loi 84-16	6 mois sur 12 mois consécutifs	accroissement saisonnier d'activité = missions normalement appelées à se répéter chaque année à des dates à-peu-près fixes, en fonction du rythme des saisons ou des modes de vie collectifs	articles 6 sexies	durée à fixer dans décret 86-83 (6 mois sur 12 mois consécutifs)

Domaines réglementés par le décret du 17 janvier 1986

Quatre décrets ont largement réécrit depuis 2007 nombre d'articles du texte originel. Le décret a été modifié :

- par le décret n° 2007-338 du 12 mars 2007 :

Les nouvelles dispositions du décret du 12 mars 2007 adaptent les dispositions relatives aux agents non titulaires de l'État aux nouvelles conditions d'emploi de ces derniers à la suite de l'introduction des contrats à durée indéterminée dans la fonction publique. Il insère dans le droit applicable aux agents non titulaires des dispositions issues du protocole d'accord signé par trois organisations syndicales représentatives de fonctionnaires le 25 janvier 2006. Enfin, il toilette le décret du 17 janvier 1986 afin de mettre en conformité certaines de ses références devenues obsolètes ou ayant été modifiées depuis sa rédaction⁶⁹.

- par le décret n° 2008-281 du 21 mars 2008 :

Ce texte a modifié le décret en ce qui concerne les indemnités versées en cas de licenciement non disciplinaire⁷⁰.

- par le décret n° 2014-364 du 21 mars 2014 :

Les modifications introduites par la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 ont conduit à modifier le décret du 17 janvier 1986 afin : d'étendre l'entretien annuel d'évaluation à tous les agents non titulaires recrutés par contrat à durée déterminée de plus d'un an ; de préciser les conditions de recrutement des contractuels de nationalité étrangère ; de compléter les mentions obligatoires liées à la rédaction du contrat (motif précis du recrutement, catégorie hiérarchique dont relève l'emploi) ; de prévoir l'obligation de délivrance par l'administration d'un certificat administratif attestant de la durée des services effectifs ; d'organiser une « portabilité » des droits des agents contractuels liés à des conditions d'ancienneté (droits à congés, droits à formation, évolution des rémunérations, conditions d'ancienneté pour passer des concours internes, calcul du montant de l'indemnité de licenciement) à l'occasion d'une mobilité ; de clarifier les conditions de recrutement des agents contractuels par les établissements publics dérogatoires en application du 2° de l'article 3 de la loi du 11 janvier 1984⁷¹.

- par le décret n° 2014-1318 du 3 novembre 2014.

La modification résultant de l'article 49 de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 a ajouté des dispositions définissant pour les agents contractuels les motifs de licenciement. Il organise les obligations de reclassement de ces agents et les règles de procédure applicables en cas de fin de contrat. Le texte encadre la durée de la période d'essai qui est fixée en fonction de la durée du contrat et détermine les critères de rémunération des agents contractuels tout en fixant des règles de réévaluation périodique de leur rémunération⁷².

⁶⁹ Voir JORF n° 62 du 14 mars 2007.

⁷⁰ Voir JORF n° 0071 du 23 mars 2008.

⁷¹ Voir JORF n° 0070 du 23 mars 2014.

⁷² Voir JORF n° 0256 du 5 novembre 2014.

Le décret résultant des différentes modifications et ajouts comprend les rubriques suivantes :

- Titre I : Dispositions générales :
 - 1) Champ d'application,
 - 2) Droits et obligations (Droits et obligations des agents non titulaires, Les commissions consultatives paritaires, Dispositions relatives à la rémunération, L'évaluation professionnelle individuelle des agents),
 - 3) Sécurité sociale (Affiliation obligatoire de tous les agents non titulaires pour la majorité des risques sociaux, Le temps partiel thérapeutique, Le versement des allocations familiales) ;
- Titre II : Modalités de recrutement (Dispositions communes à l'ensemble des agents non titulaires, Dispositions applicables à certaines catégories d'agents), Période d'essai ;
- Titre III : Congé annuel, congé pour formation syndicale, pour formation de cadres et d'animateurs pour la jeunesse, congé pour formation professionnelle et congé de représentation ;
- Titre IV : Congés pour raison de santé ;
- Titre V : Congés non rémunérés pour raisons familiales ou professionnelles. Congé parental, Congés sans rémunération, Congé de solidarité familial, Congé de présence parental, Congé sans rémunération pour convenances personnelles, Congé sans rémunération pour la création d'une entreprise ou reprise d'une entreprise, Renouvellement de congé et demande de réemploi ;
- Titre VI : Absence résultant d'une obligation légale et des activités dans une réserve ;
- Titre VII : Condition d'ouverture des droits soumis à condition d'ancienneté. Conditions d'ouverture des droits (Décompte de l'ancienneté, Conservation de l'ancienneté) ;
- Titre VIII : Condition de réemploi : Le réemploi (Principe, Cas d'un agent recruté par un contrat avec un terme fixe, Modalités pour bénéficier du réemploi, Cas de l'agent inapte au terme d'un congé) ;
- Titre VIII Bis : Mobilité : Mobilité des agents non titulaires (La mise à disposition de l'agent non titulaire, Le congé de mobilité, Congé sans rémunération) ;
- Titre IX : Travail à temps partiel (Principe, Différence entre le temps partiel et le temps incomplet, Dispositions relatives au temps partiel de droit, Assimilation du temps partiel à du temps complet) ;
- Titre IX Bis : Cessation progressive d'activité (Abrogé), Titre IX Ter : Cessation totale d'activité (Abrogé) ;
- Titre X : Suspension et discipline (Suspension de fonctions, Sanctions disciplinaires) ;
- Titre XI : Fin du contrat- Licenciement. Certificat d'exercice des fonctions Chapitre 1^{er} : Fin du contrat. (Principe, Le délai de prévenance), Chapitre deux : Licenciement (Motif de licenciement, La procédure de licenciement) ;

- Titre XII : Indemnité de licenciement (Les bénéficiaires, L’interdiction de verser l’indemnité de licenciement, Modalités de calcul, Modalités de versement) ;
- Titre XIII : Dispositions diverses. Aménagement d’horaire pour les agents non titulaires handicapés, pour tout agent non titulaire.