LE RECRUTEMENT DANS LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

ASSOCIATION DES DIRECTEURS DES RESSOURCES HUMAINES DES GRANDES COLLECTIVITES TERRITORIALES

ETUDE

Rapport rédigé par
les élèves administrateurs territoriaux
Enora NAOUR, enora.naour@administrateur-inet.org
Valentin SAUMIER, valentin.saumier@administrateur-inet.org
Oriane SCHMIDT, oriane.schmidt@administrateur-inet.org
Marion WEBER, marion.weber@administrateur-inet.org

Date
06 Juillet 2018

DRH
GRANDES COLLECTIVITES

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS 4

INTRODUCTION 4

1. DES DIFFICULTES DE RECRUTEMENT ENDOGENES ET EXOGENES QUI NECESSITENT DES REPONSES COLLECTIVES PLUTOT QU'INDIVIDUELLES 8

1.1. TYPOLOGIE DES DIFFICULTES DE RECRUTEMENT EPROUVEES PAR LES COLLECTIVITES 8

1.1,1. Le déficit de candidatures : les métiers en tension 8

1.1.2. La recherche du « profil parfait » 12

1.1.3. Le recrutement à l'image de la société 12

1.1.4. L'anticipation des besoins 12

1.2. D'OU VIENNENT LES DIFFICULTES DE RECRUTEMENT ? 13

1.2.1 Les facteurs exogènes 14

1.2.2 Les facteurs endogènes 16

1.3. DANS LE CONTEXTE ACTUEL, COMMENT LES COLLECTIVITES TERRITORIALES REPONDENT A CES DIFFICULTES DE RECRUTEMENT ? 17

1.3.1. L'amélioration du processus de recrutement pour mieux identifier les potentiels 18

1.3.2. L'anticipation des besoins et des évolutions de la collectivité 19

1.3.3. La recherche de solutions sur mesure pour satisfaire des besoins immédiats ou spécifiques 20

1.3.4. Les contrats atypiques (contrats aidés, apprentissage, service civique...) peuvent-ils être des réponses temporaires ou durables aux besoins de recrutement ? 21

2. CONSERVER LES PRINCIPES FONDAMENTAUX DU CADRE REGLEMENTAIRE ACTUEL TOUT EN FAISANT EVOLUER CERTAINES MODALITES DE RECRUTEMENT ET DE PROMOTION DE LA FONCTION PUBLIQUE POUR PERMETTRE AUX COLLECTIVITES DE MIEUX SATISFAIRE LEURS BESOINS 23

2.1. DEFENDRE LE PRINCIPE DU CONCOURS COMME PRINCIPALE VOIE D'ACCES AUX EMPLOIS PUBLICS EN LES FAISANT EVOLUER POUR QU'ILS SATISFASSENT DAVANTAGE LES ATTENTES DES EMPLOYEURS 23

2.1.1. Réaffirmer le principe du concours comme meilleure garantie de l'égal accès aux emplois publics 23

2.1.2. Evaluer les compétences techniques en amont des concours par reconnaissance de diplômes ou de l'expérience professionnelle 24

2.1.3. Rendre les concours plus opérationnels 28

..... 30

2.1.4. Un scénario de la page blanche : à quoi pourrait ressembler une remise à plat de l'organisation des concours? 30

2.1.5. Assurer une réelle diversité dans l'accès à la fonction publique par le concours 31

2.2. LE RECRUTEMENT PAR CONTRAT : ASSOUPLIR ET SECURISER LE RECOURS AUX CONTRACTUELS 33

2.2.1. Le statut de la fonction publique permet déjà de recourir aux contractuels dans un cadre réglementaire bien défini 33

2.2.2. Un cadre règlementaire qui ne permet pas toujours de répondre aux besoins de recrutement dans un contexte territorial nécessitant des adaptations rapides des collectivités 37

2.2.3. Perspectives : quelles évolutions possibles ? (2 scenarii) Le contrat comme mode de recrutement multiforme 40

..... 40

2.3. EXPLOITER LE LEVIER DE LA MOBILITE INTERNE COMME OUTIL DE REPONSE AUX BESOINS DE RECRUTEMENT DES COLLECTIVITES 46

2.3.1. Accroître le niveau de connaissance du profil des agents 46

2.3.2. Promouvoir et faire découvrir d'autres métiers 47

2.3.3. Accompagner les agents à la mobilité 50

2.3.4. Lever les freins à la mobilité 51

2.4. RENFORCER LA PROMOTION DES METIERS DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE ET L'ATTRACTIVITE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES 53

2.4.1. Définition et périmètre de l'attractivité 53

2.4.2. Les outils d'amélioration de l'attractivité individuelle 56

2.4.3. Les outils d'amélioration de l'attractivité générale de la fonction publique territoriale 58

CONCLUSION **61**

SYNTHESE DES RECOMMANDATIONS **62**

BIBLIOGRAPHIE **64**

ANNEXES **66**

ANNEXE 1 : LISTE DES ENTRETIENS INDIVIDUELS 66

ANNEXE n°2 : LE QUESTIONNAIRE EN LIGNE 67

ANNEXE N°3 : SYNTHESE DES RESULATS DU QUESTIONNAIRE EN LIGNE 78

ANNEXE N°4 : LE BAROMETRE DE L'ATTRACTIVITE 82

REMERCIEMENTS

Nous tenons tout d'abord à remercier l'ensemble des membres de l'association qui nous ont accompagnés et épaulés de manière efficace dans la réalisation de cette étude, et tout particulièrement Sarah Deslandes, Sonia Pavic et Johan Theuret pour leur suivi régulier et attentif.

Nous adressons également nos sincères remerciements à toutes les collectivités, les organismes ou les acteurs du recrutement qui, par le temps qu'ils nous ont consacré, ont pleinement contribué à nourrir et développer nos réflexions. Nous espérons qu'ils retrouveront à travers cette étude la trace de leurs précieuses interventions.

INTRODUCTION

Dans son étude annuelle concernant l'emploi dans la fonction publique, l'INSEE montre qu'en 2016, la fonction publique territoriale est la seule des trois fonctions publiques à voir ses effectifs diminuer avec 171 000 entrants contre 183 000 sortants. Pourtant, le champ de ses compétences ne s'est pas rétracté, au contraire, il a plutôt tendance à s'élargir. Parallèlement, la même étude montre que le nombre d'agents contractuels augmente dans les collectivités territoriales avec, la même année, 1 469 000 agents titulaires et 356 000 contractuels, soit une hausse de 0,2%.

Ces chiffres témoignent d'une évolution, voire d'une transformation des enjeux de recrutement auxquels les collectivités doivent faire face : d'une part les collectivités recrutent toujours et recherchent des profils avec des compétences nouvelles, et d'autre part la contrainte budgétaire qui s'impose à elles, soulève avec force la question de l'efficience des recrutements. Elle fait également apparaître le fait que, bien souvent liées, soit par la réglementation, soit par la contrainte budgétaire, soit par les règles internes de la structure, soit par les évolutions actuelles des mouvements de la main d'œuvre, les collectivités peuvent éprouver des difficultés à effectuer de tels recrutements.

La problématique du recrutement dans la fonction publique territoriale ne peut donc se résumer à un volume de nouveaux entrants ; elle se trouve au croisement de multiples enjeux.

Entendu comme l'embauche d'un agent sur un poste précis, le recrutement est une réponse à un besoin identifié par la collectivité mais jusqu'alors non pourvu. Dans une vision à plus long terme, le recrutement consiste en l'intégration d'un agent qui a vocation à entrer et à faire carrière dans la fonction publique, et à occuper des emplois de plus en plus variés. Le recrutement a des coûts (financiers, de gestion, de transition) et donc une incidence mécanique sur la masse salariale et sur les ressources financières de la structure. Alors même que les capacités de création de poste budgétaire décroissent continuellement dans les collectivités, ces dernières sont appelées à développer des outils de gestion et à densifier leurs circuits de décision afin de mieux maîtriser ces recrutements.

La problématique du recrutement dans la fonction publique territoriale est effectivement à replacer dans un contexte où les contraintes budgétaires pesant sur les collectivités se

poursuivent, voire s'accentuent aujourd'hui, notamment sous la forme de la contractualisation avec l'Etat. Ces contrats concernent essentiellement les dépenses de fonctionnement et renforcent la nécessité pour les collectivités de maîtriser leurs dépenses de personnels et l'urgence de se doter d'outils permettant d'optimiser chaque recrutement effectué.

Le contexte dans lequel s'inscrit cette étude se caractérise également par la critique latente mais persistante d'une fonction publique peu adaptée aux évolutions de la société, qui prend parfois la forme d'un *« fonctionnaire bashing »* ou de stéréotypes supposant un immobilisme inhérent à la fonction publique. Ces éléments dont il faut prendre acte semblent peu propice à rendre la fonction publique territoriale attractive, éloignant ainsi un vivier de candidats potentiels aux postes proposés par les collectivités.

La question du recrutement dans la fonction publique territoriale prend alors une importance croissante et se structure autour de plusieurs enjeux, au premier rang desquels l'**enjeu d'efficience** du recrutement. Recruter, c'est engager l'avenir, c'est investir, c'est, dans ce contexte, attendre une forme de « retour sur investissement » lié à la performance de l'agent recruté. Les collectivités sont parfois dans une position d'attendre une certaine forme de « rentabilité » du recrutement, ce qui va de pair avec le déploiement de dispositifs de recrutement qui s'étoffent (multiples validations de l'ouverture d'un poste, recours à des cabinets, réflexion sur les supports de publication et leurs coûts etc.).

Ensuite, le recrutement est étroitement lié à un **enjeu qualitatif de recherche du bon profil** puisque les collectivités doivent désormais répondre à des besoins variés en termes d'ingénierie territoriale et de compétences. En effet, leur champ d'intervention dépasse aujourd'hui ce qui constitue le cœur du service public et s'étend à de nouveaux domaines que les collectivités territoriales sont amenées à gérer directement ou indirectement (développement informatique, des énergies, relations extérieures etc.). Ces nouvelles compétences nécessitent des profils adaptés, alors que l'exigence sur le service rendu dans ces domaines augmente simultanément de la part de l'usager. Souvent peu attractifs, pour des raisons variées, ces métiers sont dits « en tension » car les collectivités peuvent avoir des difficultés à recruter sur ces postes. Ils recouvrent parfois des métiers issus du secteur privé, ce qui implique pour les collectivités d'aller chercher la compétence, là où elle se trouve, grâce à des modalités de recrutement innovantes ou, a minima, à travers une réflexion sur des éléments susceptibles de rendre attractive l'intégration dans la fonction publique territoriale.

A travers les formes et les modalités possibles de recrutement, ce constat sur les métiers en tension met en évidence les **enjeux juridiques et réglementaires** qui s'y rattachent. La règlementation du statut de la fonction publique territoriale qui pose les règles en matière de recrutement est essentiellement contenue dans la loi du 26 janvier 1984. Elle affirme la prévalence des agents titulaires dans la fonction publique territoriale et encadre le recours aux contractuels, l'autorisant exclusivement dans des cas bien particuliers. Souvent perçue comme relativement rigide, cette réglementation peut sembler en inadéquation avec les enjeux d'adaptation, de flexibilité, de réactivité auxquels doivent faire face les collectivités. Cette question s'inscrit dans une réflexion déjà engagée au niveau gouvernemental dans le cadre du Comité Action Publique 2022 (CAP 2022) et qui pointe à nouveau le débat sur une opposition supposée entre l'accès au statut par le concours d'un côté, et l'entrée potentiellement éphémère dans la fonction publique par voie contractuelle. Il s'agira donc d'objectiver les termes de ce débat récurrent qui connaît un regain dans la fonction publique territoriale.

Enfin, le recrutement est un thème qui doit se penser à l'aune de la montée en puissance de thématiques tendant à prendre une place stratégique dans les **réflexions des DRH**. C'est le cas par exemple de la qualité de vie au travail et de la lutte contre les risques psycho-sociaux ou encore de la lutte contre les discriminations à l'embauche, récemment mises en lumière par le rapport de Yannick L'Horty (2016). Une attention sera donc portée à la dimension managériale

du recrutement, ainsi qu'à la question des moyens à la disposition des collectivités pour favoriser une certaine diversité à l'embauche, en vue de constituer une fonction publique plus à l'image de la société qu'elle sert.

Si les enjeux liés au recrutement s'intègrent bien dans des problématiques plus larges, la question des moyens à donner aux collectivités pour leur permettre de répondre à leurs besoins de recrutement mérite d'être posée.

Un champ d'étude très vaste mais des objectifs bien définis

L'association des directeurs des ressources humaines des grandes collectivités territoriales a confié à quatre élèves administrateurs territoriaux une étude visant à :

- Proposer un diagnostic partagé par un grand nombre d'acteurs des ressources humaines locales de l'état du recrutement dans la fonction publique territoriale ;
- Identifier les pistes d'amélioration, principalement sur les thèmes du concours et du recrutement contractuel ;
- Partager les bonnes pratiques identifiées.

Si elle intègre des réflexions de travaux académiques, cette étude n'a pas vocation à faire état d'une recherche scientifique dans le domaine du recrutement. Sa visée est tout d'abord opérationnelle. Il s'agit de proposer des axes de lecture, des réflexions, voire des modalités d'action pouvant être mises en œuvre, de manière à apporter des pistes de réflexion dans un débat complexe.

Une étude s'appuyant principalement sur des échanges et un travail documentaire

La méthodologie retenue vise à permettre d'appréhender l'ampleur du sujet tout en lui donnant une dimension pratique. En effet, la problématique du recrutement dans la fonction publique territoriale est multiple et concerne tout à la fois les processus internes de recrutement, l'organisation des recruteurs, les moyens dédiés au recrutement, les compétences et les profils recherchés par les recruteurs, l'attractivité de la fonction publique territoriale etc.

Afin de répondre au mieux à ces problématiques, trois outils ont principalement été mobilisés :

- Un fonds documentaire permettant de mieux s'approprier le sujet et de mobiliser des clés d'analyse classiques ;
- L'analyse des réponses d'un questionnaire mis en ligne et ouvert à tous les adhérents de l'association ;
- 24 entretiens individuels : ils ont été réalisés auprès d'interlocuteurs issus de collectivités (DRH ou cadres dans les ressources humaines territoriales), ainsi qu'avec des représentants de centres de gestion et des acteurs variés de l'information et de l'orientation.

Ces entretiens et questionnaires ne peuvent être interprétés comme représentant l'ensemble des collectivités ou des sensibilités sur les sujets évoqués. Ils peuvent notamment induire un biais de lecture au profit des problématiques des grandes collectivités.

La quasi-totalité des territoires régionaux français et l'ensemble des catégories de collectivités territoriales sont représentés dans les réponses au questionnaire en ligne et aux entretiens, comme l'indiquent les schémas ci-dessous.

Schéma n°1 : répartition géographique par région des réponses au questionnaire et aux entretiens

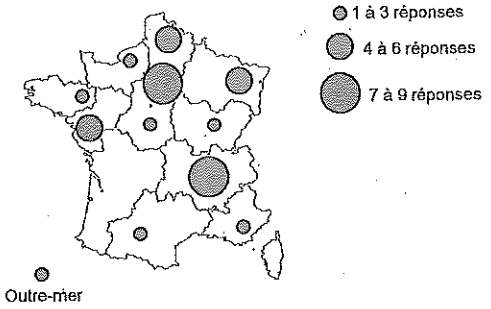
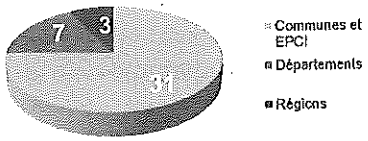


Schéma n°2 : répartition des réponses par catégories de collectivités territoriales



Ce travail fera apparaître plusieurs éléments de restitution :

- Un diagnostic des éléments caractérisant la situation actuelle du recrutement par les acteurs des ressources humaines dans les collectivités territoriales ;
- Une proposition d'évolutions possibles et souhaitables de l'organisation des concours comme voie d'accès privilégiée ;
- Une réflexion sur de possibles évolutions concernant la voie contractuelle dans la fonction publique ;
- Des éléments chiffrés et une analyse des bonnes pratiques autour de l'attractivité territoriale, élément sous-jacent du recrutement ;
- Des éléments chiffrés et une analyse des bonnes pratiques de facilitation de la mobilité interne.

1. DES DIFFICULTES DE RECRUTEMENT ENDOGENES ET EXOGENES QUI NECESSITENT DES REPONSES COLLECTIVES PLUTOT QU'INDIVIDUELLES

Les entretiens réalisés avec les directeurs.trices des ressources humaines ont permis de dresser un constat quasi unanime : les grandes collectivités territoriales éprouvent des difficultés de recrutement. Ce constat concerne toutes les catégories de collectivités (bloc communal, département ou région), quelle que soit leur situation socio-économique (territoire rural, métropolitain, en difficulté...) ou leur situation géographique (territoire attractif, territoire de passage, territoire enclavé...).

Seuls deux directeurs des ressources humaines, sur les 45 réponses obtenues, affirment ne pas connaître ces difficultés.

Ces difficultés de recrutement concernent l'absence de candidature pour certains métiers, l'inadéquation des profils, le manque d'anticipation des besoins futurs de la collectivité. C'est pourquoi, les directeurs.trices des ressources humaines et les équipes dirigeantes ont mis en place de nombreux outils, innovants ou plus classiques. **Il s'agit de comprendre comment les collectivités territoriales s'organisent pour formuler des réponses efficaces dans le cadre légal actuel.**

1.1. TYPOLOGIE DES DIFFICULTES DE RECRUTEMENT EPROUVEES PAR LES COLLECTIVITES

Toutes les difficultés de recrutement ne sont pas comparables : certaines collectivités éprouvent des difficultés à trouver la personne idéale pour le poste proposé, d'autres ne peuvent recruter faute de candidat. Il va de soi que l'absence de candidat pour un poste donné est un problème majeur, dont il importe de comprendre l'origine. La réponse ne peut concerner la collectivité seule, elle concerne au contraire les réseaux territoriaux et, plus généralement, le bassin d'emploi.

Quant aux difficultés liées à l'adéquation des profils, à l'anticipation des besoins futurs ou à l'évolution de la carrière de la personne recrutée, elles ne peuvent être résolues qu'en redéfinissant la politique de recrutement de la collectivité elle-même.

1.1.1. Le déficit de candidatures : les métiers en tension

La première et la plus grave des difficultés réside dans l'impossibilité de trouver la compétence nécessaire. Le recrutement ne peut se faire faute de candidat, même si la collectivité élargit le recrutement à des profils atypiques : ce sont les métiers en tension, identifiés par Pôle Emploi comme « recrutements difficiles » du point de vue des employeurs. Or, les entretiens laissent apparaître deux tendances de fond : des métiers pour lesquels toutes les collectivités peinent à recruter et des métiers spécifiques à certaines collectivités.

La définition du métier en tension

La définition de métier en tension est complexe parce qu'elle comporte une part de subjectivité de la part du recruteur : à partir de combien de jours/mois de recherche de candidats considère-t-on que le recrutement est difficile ? Qu'est-ce qu'un bon recrutement ou un bon candidat ?

En partant des entretiens réalisés, de la documentation existante et de l'enquête annuelle de Pôle Emploi sur les besoins en main d'œuvre, on peut discerner trois traits saillants dans la notion de« métier en tension » :

- L'absence de candidat (ou de candidat parfait) : le poste peut ne pas être pourvu ou bien la collectivité a trouvé une solution alternative (CDD, externalisation, etc.).
- La temporalité du recrutement : la procédure de recrutement est allongée pour permettre de trouver un candidat ou de passer par des cabinets de recrutement, et le turn-over est important dans ce métier, le besoin de recrutement pouvant être annuel, voire infra-annuel.
- L'évolution des besoins de recrutement : il s'agit d'un métier pour lequel les projets de recrutement connaissent une évolution rapide et à la hausse d'une année sur l'autre. Il n'est donc pas possible de compter sur la formation initiale ou continue pour résoudre cette difficulté de recrutement. A titre d'exemple, les projets de recrutement de cuisiniers (restauration traditionnelle et restauration collective) connaissent une hausse de 9,85% entre 2016 et 2017, à peu près du même ordre que ceux d'auxiliaires de puériculture (+9,46%). Ces deux métiers sont parmi les 15 métiers connaissant une forte variation à la hausse entre 2016 et 2017[1].

Les familles de métiers en tension

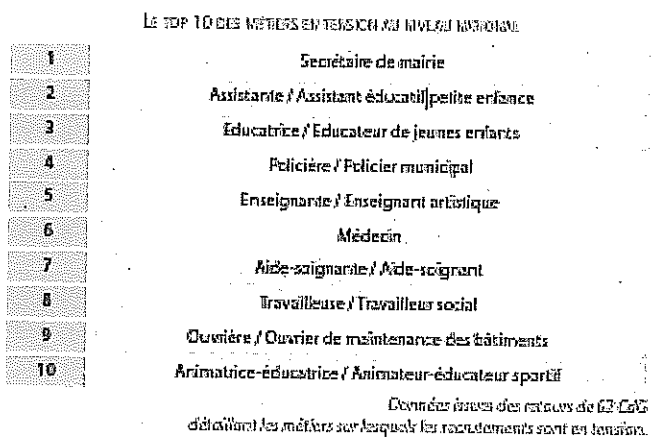
Les réponses au questionnaire et aux entretiens font le constat de grandes familles de métiers en tension dans les collectivités territoriales. Il s'agit des métiers :

- techniques (chauffage urbain, eau et assainissement, génie civil...) demandant une forte expertise et spécialisation ;
- liés à l'entretien des bâtiments (entretien général, petits travaux, plomberie, peinture...) ;
- de la santé, en particulier les médecins et les infirmiers territoriaux ;
- de la petite enfance, notamment auxiliaire de puériculture ou ATSEM ;
- de la restauration collective (cuisinier, aide polyvalent cuisine...)
- des systèmes informatiques, technicien et cadre (administrateur réseau...)
- de direction
- de la sécurité (police municipale...)
- des finances et des marchés publics

Ce constat est corroboré par les études « Panorama de l'Emploi territorial » réalisées par la Fédération Nationale des Centres de Gestion et qui ne concernent pas seulement les grandes collectivités territoriales (d'où l'apparition du métier de secrétaire de mairie, par exemple).

1 Enquête annuelle sur les besoins de main d'œuvre, Pôle Emploi, 2017

Les métiers en tension



(Panorama de l'emploi territorial / FNCDG, 6e édition, 07/2017)

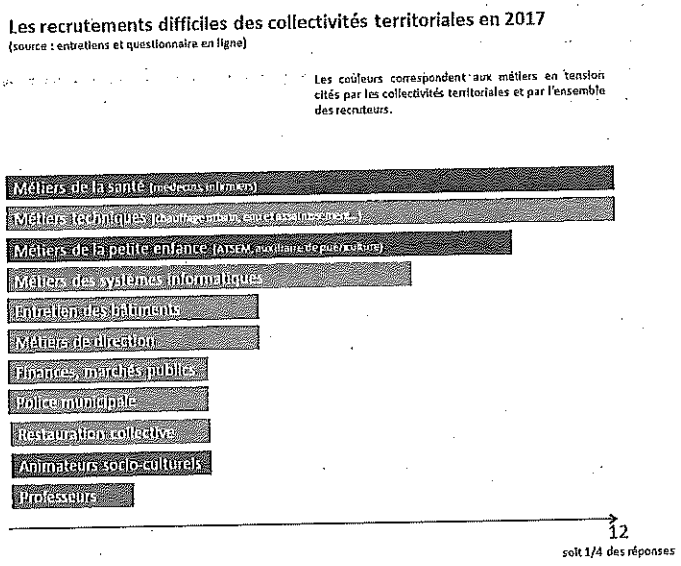
L'origine des difficultés

Pour savoir si ces difficultés de recrutement sont liées à la spécificité de la fonction publique territoriale (concours, statut, rémunération, etc.), il faut comparer les métiers en tension du secteur public avec les métiers en tension du secteur privé. L'enquête « besoins de main d'œuvre» de Pôle Emploi permet de mettre en relation les recrutements difficiles suivant les métiers : la cartographie des métiers en tension pour les collectivités territoriales peut-elle se superposer à la cartographie générale des métiers en tension ?

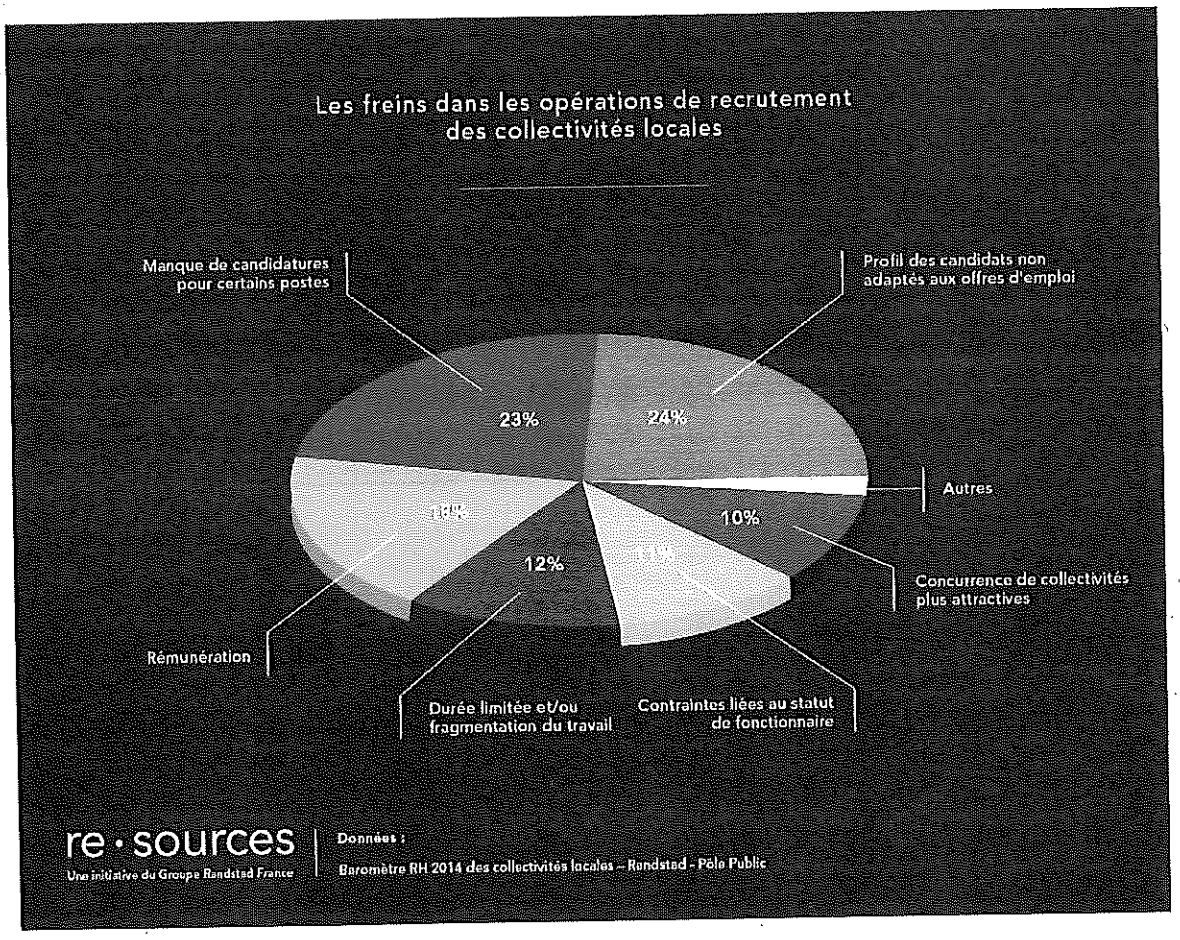
4 des 7 métiers en tension constatés par les DRH des grandes collectivités territoriales sont parmi les 15 métiers en tension au niveau national : cuisiniers et aide en restauration collective, auxiliaires de puériculture, métiers de l'animation et métiers des services informatiques. Ces recrutements difficiles concentrent le plus grand nombre de recrutements (demande) et le moins de candidats (offre).

A l'inverse, on peut s'interroger sur les métiers jugés en tension par les DRH des collectivités territoriales, mais dont le recrutement est jugé peu difficile par l'étude Pôle Emploi, notamment les infirmiers. Les difficultés de recrutement proviennent de facteurs probablement propres aux collectivités territoriales, qu'il s'agira d'identifier.

Le schéma ci-dessous compare la liste des métiers en tension cités par les DRH et les Centres de Gestion, par nombre d'occurrence lors des entretiens, et les recrutements difficiles cités dans l'enquête « Besoins de main d'œuvre » de Pôle Emploi. Il faut cependant traiter à part le cas des médecins territoriaux : ce métier ne saurait être cité comme étant en tension par les recruteurs privés, puisqu'il s'agit d'une profession libérale.



Une enquête du groupe Ranstad sur les difficultés de recrutement dans les collectivités territoriales répertorie un certain nombre de difficultés éprouvées par les DRH, au premier rang desquelles un profil non adapté, un manque de candidatures, et seulement en troisième position la question de la rémunération.



1.1.2. La recherche du « profil parfait »

Il existe un autre facteur de difficulté de recrutement qui est intimement lié à la spécificité de la fonction publique et de son statut : la volonté de rechercher le profil idéal à tout prix, puisque l'agent a ensuite vocation à évoluer au sein de la collectivité.

D'ailleurs, les deux collectivités affirmant ne pas avoir de problème majeur de recrutement avouent, toutes les deux, ne pas toujours chercher le profil parfait, mais accepter des profils différents.

« Tout dépend de l'exigence, nous ne cherchons pas un niveau parfait, nous faisons des concessions sur le profil. »

D'autres recruteurs avouent que chercher un candidat ayant le profil adéquat, le diplôme souhaité, l'expérience dans un poste similaire - ce qui est commun avec le secteur privé -, qui plus est lauréat du concours, revient à chercher « le mouton à cinq pattes ».

1.1.3. Le recrutement à l'image de la société

Il ne s'agit pas d'un problème spécifique à la fonction publique. Cependant, elle se pose avec plus d'acuité pour les recruteurs publics, puisque les candidats doivent déjà passer le filtre des concours : le vivier des candidats est modélisé par le concours avant même de parvenir au recruteur.

La quasi-totalité des personnes interrogées avouent ne pas mettre en place de dispositifs spécifiques à la diversité des profils, notamment du fait de la difficulté de recruter sur certains postes. Par contre, une tendance de fond des directions des ressources humaines consiste en l'accompagnement des services pour leur permettre de recruter des profils atypiques.

« Un profil un peu décalé, c'est intéressant en termes de motivation et d'implication. On cherche à valoriser ce type de profils sur le long terme. »

La pratique managériale de la DRH doit donc promouvoir les formations adéquates pour le court-terme et l'évolution de carrière de l'agent recruté pour le long-terme. La vision prospective est nécessaire pour proposer ce type d'accompagnement.

1.1.4. L'anticipation des besoins

Or, c'est bien le manque de prospective appliquée aux besoins de la collectivité et à ses compétences futures, qui est au cœur des inquiétudes des DRH sur les difficultés à recruter. L'arrivée de l'e-administration et la montée en puissance de la communication numérique a nécessité de recruter des profils d'experts informatique de plus en plus poussés. Or, les bassins d'emploi et les centres de formation initiale ou continue n'ont pas ou pas assez anticipé ce besoin en main d'œuvre dans le domaine informatique et, encore aujourd'hui, il manque des candidats pour ces postes. De plus, le secteur privé a les mêmes besoins et la

concurrence, notamment sur la rémunération, est forte. De ce fait, les collectivités territoriales sont à la peine pour recruter des profils de spécialistes et de techniciens en informatique.

La particularité de la fonction publique territoriale est d'allier un statut peu flexible et une réelle évolution des besoins de main d'œuvre causée par la transformation de l'administration : transition numérique ou écologique, nouvelles pratiques managériales, etc. Les DRH doivent donc pouvoir anticiper, avec peut-être encore plus d'acuité que dans le secteur privé puisque le recrutement se fait pour un temps très long. D'une part, ils devraient avoir une visibilité sur les besoins de la collectivité, et d'autre part ils devraient pouvoir se faire une idée de la capacité de l'agent recruté à évoluer dans la structure et sur différents métiers de la collectivité.

Or cette anticipation des besoins de main d'œuvre et donc de personnes formées ne concerne pas exclusivement une collectivité, mais plus souvent à son bassin d'emploi. Pourtant, les personnes interrogées pointent l'absence de véritables instances de dialogue entre les acteurs de l'emploi et de la formation au sein d'un même bassin d'emploi, afin d'anticiper les besoins en formation, la mobilité géographique ou les possibilités de formation en interne des structures.

L'exemple type d'une anticipation des besoins peu maîtrisée et d'un dialogue territorial insuffisamment abouti, que les raisons soient financières ou institutionnelles, est **la déclaration des besoins prévisionnels en effectifs aux centres de gestion, en vue de l'établissement du nombre de postes ouverts aux concours.** Les personnes interrogées déclarent parfois un nombre moyen de postes à pourvoir, souvent le même que les années précédentes, sans avoir une vision fine du nombre de nouveaux agents nécessaires à la collectivité. Les questionnaires envoyés aux collectivités pour collecter leurs besoins de recrutement sont la plupart du temps des tableaux listant les différents concours/spécialités, dans lesquels les DRH doivent indiquer un nombre de recrutements prévus. Il s'agit d'un fonctionnement sous-optimal, qui n'incite pas à projeter la réflexion sur le moyen ou le long terme.

Une enquête prospective réalisée en partenariat avec les directions des ressources humaines permettrait une évaluation plus fine des besoins à venir des collectivités territoriales, et pourrait dans le même temps, permettre aux DRH volontaires d'accompagner les services vers une plus grande réflexion sur l'évolution professionnelle (carrières et compétences). Le Centre National de la Fonction Publique Territoriale lance 8 enquêtes sur 8 délégations régionales pour cerner les besoins en termes d'évolution des métiers et des nouvelles compétences attendues. Cette étude est liée à une anticipation des besoins en formation dans la fonction publique territoriale.

Les difficultés de recrutement éprouvées par les collectivités territoriales peuvent donc être classées, non seulement selon leur intensité, mais aussi selon qu'elles sont ou non spécifiques à la fonction publique territoriale, ce qui permet d'apporter des réponses différenciées selon la nature de la difficulté. Il semble que l'anticipation des besoins futurs de la collectivité est la difficulté la plus spécifique à la fonction publique territoriale, et la plus complexe, car elle met en jeu le statut du fonctionnaire territorial lui-même, ainsi que la voie d'accès à ce statut, le concours.

1.2. D'OU VIENNENT LES DIFFICULTES DE RECRUTEMENT ?

Les personnes interrogées, et plus globalement la littérature spécialisée sur ce sujet, identifient des origines diverses selon les territoires et selon les métiers recherchés, qu'il est possible de classer selon deux catégories : les facteurs exogènes et les facteurs endogènes à la fonction publique territoriale et aux collectivités.

Les facteurs exogènes se définissent comme des facteurs communs aux recruteurs publics et privés : ils ne concernent pas, ou seulement en partie, les spécificités de la fonction publique territoriale (statut, concours, carrière, etc.).

Les raisons invoquées par les directeurs des ressources humaines des collectivités territoriales, lors des entretiens, également présentes dans l'enquête Pôle Emploi, sont :

- Le manque d'attractivité du territoire
- Le manque de candidatures, quantitatif et qualitatif ;
- La concurrence avec le privé, sur les métiers en tension ;
- Le manque de mobilité de certaines catégories de population ;
- Le manque de marges de manœuvre financières pour attirer les talents et faire face à la concurrence.

A ces facteurs exogènes, les DRH des collectivités territoriales ajoutent les facteurs endogènes suivants :

- Le manque d'attractivité de la fonction publique territoriale et le « *fonctionnaire bashing* » ;
- Le concours et la question du choix des candidats ;
- La réglementation et la question des contractuels ;
- La difficulté à animer la mobilité interne.

1.2.1 Les facteurs exogènes

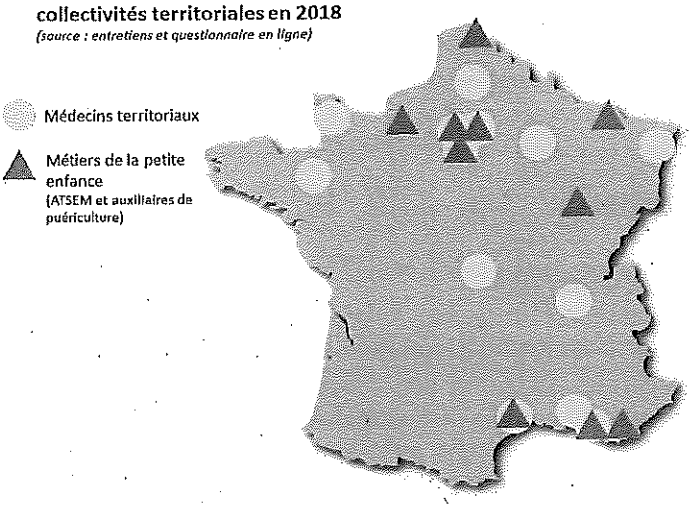
L'attractivité et la structure du bassin d'emploi en questions

L'attractivité du territoire (infrastructures, organisation du territoire, accessibilité...), ainsi que le dialogue entre les différents acteurs de l'emploi et de la formation avec les recruteurs, sont des facteurs exogènes prégnants. La réponse à ces difficultés ne peut passer que par la formation, le travail local sur l'attractivité, le contexte socio-économique de la ville ou de la région. Or, elle ne dépend pas seulement des collectivités territoriales, et nécessite une réflexion sur le temps long, qui ne peut donc résoudre les difficultés immédiates des recruteurs publics.

Ainsi, les difficultés à recruter des cuisiniers, des spécialistes en informatique ou des médecins territoriaux, pour les collectivités territoriales, comme pour la sphère privée, ne peuvent se régler à court-terme.

Il faut également s'interroger sur la répartition géographique des réponses au questionnaire et sur la catégorie de collectivités territoriales concernées, pour comprendre le poids de la situation géographique dans le manque d'attractivité. Or, aucune tendance géographique ni institutionnelle de fond ne se dégage des entretiens : toutes les collectivités sont potentiellement concernées par ces difficultés de recrutement, en fonction de leurs compétences : la petite enfance concerne les communes, mais toutes les collectivités sont concernées par le manque de médecins territoriaux, par exemple (voir schéma).

La répartition géographique de deux métiers dits en tension dans les collectivités territoriales en 2018
(source : entretiens et questionnaire en ligne)



La concurrence entre recruteurs

Qu'il s'agisse d'une concurrence entre les recruteurs publics et les recruteurs privés, ou entre les recruteurs publics seulement, ce facteur ne peut être régulé par l'action d'une seule collectivité. La concurrence se gère, au minimum, au niveau du bassin d'emploi, d'autant que les collectivités territoriales ne disposent pas des marges de manœuvre financières nécessaires pour attirer les talents et être concurrentielles face aux entreprises privées. Cependant, cette question de la rémunération peut être nuancée par le fait que les recruteurs privés estiment eux-mêmes ne pas disposer de marges de manœuvre financières suffisantes pour contrer la concurrence, par exemple entre une PME et une société multinationale.

La concurrence entre collectivités territoriales est plus paradoxale, parce qu'elle joue entre des collectivités qui disposent a priori du même statut, du même vivier de candidats issus du concours et qui sont soumises à la même réglementation. **Cette concurrence est la preuve qu'il existe des avantages comparatifs entre collectivités et donc des solutions pour améliorer le recrutement.**

Enfin, cette concurrence interne à la fonction publique territoriale est exacerbée par la superposition des compétences des collectivités territoriales qui engendre la superposition des métiers nécessaires à chaque collectivité.

Le manque de mobilité

Il s'agit ici aussi bien de la mobilité physique, c'est-à-dire la capacité à se déplacer, que de la mobilité professionnelle. Pour la mobilité physique, des personnes interrogées pensent qu'il s'agit d'un véritable frein pour une certaine catégorie de population, notamment les rémunérations les plus basses, qui ne peuvent consacrer une grande partie de leur budget au déplacement vers le lieu de travail ou en coût de logement, lorsqu'on souhaite s'en rapprocher. Or, il ne s'agit pas toujours d'agents pouvant exercer en télétravail : il n'y a que peu de superposition entre les personnes ne pouvant se déplacer facilement et les personnes pouvant

travailler à distance. Pour la mobilité professionnelle, il s'agit surtout d'un facteur endogène que les collectivités cherchent à améliorer (cf. ci-dessous).

Les facteurs propres aux collectivités territoriales sont l'objet de cette étude : après avoir été évoqués et décrits ici, ils seront traités à part entière dans la suite du rapport.

1.2.2 Les facteurs endogènes

Le concours, un frein pour le recrutement ?

A la question « pensez-vous que le concours permette un recrutement satisfaisant ? », 52,9% des personnes interrogées ont répondu par la négative. Parmi les raisons invoquées se trouvent le manque d'expérience des lauréats, le manque de technicité/professionnalisation des épreuves et surtout le manque de réactivité du concours par rapport aux évolutions des besoins des collectivités. Ce chiffre est cependant à nuancer car, parmi les personnes ayant répondu non à la question, certains parlent d'une « condition nécessaire mais non suffisante».

Plus précisément, les emplois pour lesquels le concours est, selon les personnes interrogées, un frein au recrutement sont :

- Les métiers du secteur sanitaire et social : travailleurs sociaux, éducateurs spécialisés, etc.
- Les métiers de professeur d'enseignement artistique
- Les métiers de la petite enfance : auxiliaire de puériculture, ATSEM, etc.
- Les métiers médicaux : médecins, infirmiers.ères...
- Les métiers de l'informatique en générale
- Les métiers techniques : voirie, techniciens spécialisés...

On note que la plupart des métiers cités sont des métiers en tension, pour lesquels les personnes interrogées estiment que le concours est « un frein supplémentaire ».

Plus généralement, les personnes interrogées estiment que le concours ne répond pas aux besoins réels des collectivités, qu'il ne permet pas la diversité des profils, ni même la parité. Par ailleurs, le concours divise les personnes interrogées sur la question de savoir s'il permet d'identifier les compétences (60% plutôt oui, 40% pas du tout) ou s'il permet la sélection des meilleurs éléments (50% plutôt, 50% pas du tout). Ce clivage a deux origines : tout d'abord, les questions posées sont très généralistes et ne permettent pas d'affiner par emploi ou par filière par exemple ; ensuite, pour 77,5% des personnes interrogées, le concours reste nécessaire à la fonction publique territoriale, malgré ses défauts.

« Le concours est la pire des méthodes de recrutement,
à l'exception de toutes les autres »

La réglementation est-elle trop rigide ?

Il s'agit d'un facteur de difficulté de recrutement régulièrement évoqué par les différents rapports sur la fonction publique ou plus généralement par les médias. Or, les résultats de notre enquête sont surprenants, car plus de 90% des personnes interrogées estiment que le cadre réglementaire ne pose pas de problème d'application, 93,75% ne pensent pas qu'il soit facteur

d'inefficacité et 97% ne pensent pas qu'il soit un frein au recrutement. Au contraire, les personnes interrogées y voient une sécurisation des processus et des carrières.

Cela ne signifie pas pour autant que des améliorations ou des modifications ne doivent pas, toujours selon les personnes interrogées, être apportées à la réglementation pour optimiser les processus de recrutement. Il s'agit notamment du recours aux contractuels et de la composition de la rémunération pour permettre une plus grande attractivité salariale.

La difficile animation de la mobilité interne

La question de la mobilité interne est relativement récente dans la fonction publique et, plus généralement, dans la société française. Comme l'ont souligné certains interlocuteurs :

« On ne fait plus un seul métier pour la vie »

Les collectivités territoriales cherchent donc désormais à améliorer le processus de mobilité interne, pour trois raisons principales :

- Elle permet de pallier le manque de candidats sur certains métiers en tension ;
- Elle favorise l'épanouissement et le bien-être au travail en jouant sur les possibilités d'évolution de carrière, et donc améliore l'attractivité de la collectivité ;
- Elle est une réponse à la rigidité du cadre d'emploi et du statut.

Environ 71% des personnes interrogées affirment que le volume des recrutements internes dans leur collectivité est égal ou supérieur à 50% du total des recrutements et 79,4% d'entre elles ont mis en place un processus de mobilité interne.

Les origines des difficultés liées au recrutement des collectivités territoriales sont donc diverses, liées ou non à la spécificité du recrutement, mais surtout différemment appréciées par les recruteurs eux-mêmes : il n'y a pas de consensus ferme dans les réponses au questionnaire et dans les entretiens sur les sujets aussi sensibles aujourd'hui que le concours ou le statut.

1.3. DANS LE CONTEXTE ACTUEL, COMMENT LES COLLECTIVITES TERRITORIALES REPONDENT A CES DIFFICULTES DE RECRUTEMENT ?

Face à ces difficultés, les recruteurs déploient des réponses et des outils variés, dans le but d'optimiser leurs recrutements, en favorisant l'efficacité du processus de recrutement, en évaluant de manière plus fine les besoins à venir, en trouvant des solutions sur mesure pour répondre aux besoins immédiats et en cherchant à diversifier les types de contrats.

1.3.1. L'amélioration du processus de recrutement pour mieux identifier les potentiels

La formalisation croissante d'une procédure de recrutement visant à mieux contrôler le volume et la qualité des recrutements

La formalisation des étapes de recrutement apparaît croissante dans la plupart des collectivités rencontrées. En effet, outre le respect d'une procédure permettant de sélectionner les candidats de manière équitable, les enjeux actuels pour les DRH sont également de contrôler financièrement le volume de recrutement et de participer aux processus de sélection. Parmi les différentes manières de fonctionner des personnes interrogées, il est possible de retenir un schéma commun qui se décline de la manière suivante :

Schéma n°3 : La formalisation du processus de recrutement et ses outils (réponses aux entretiens et questionnaires)

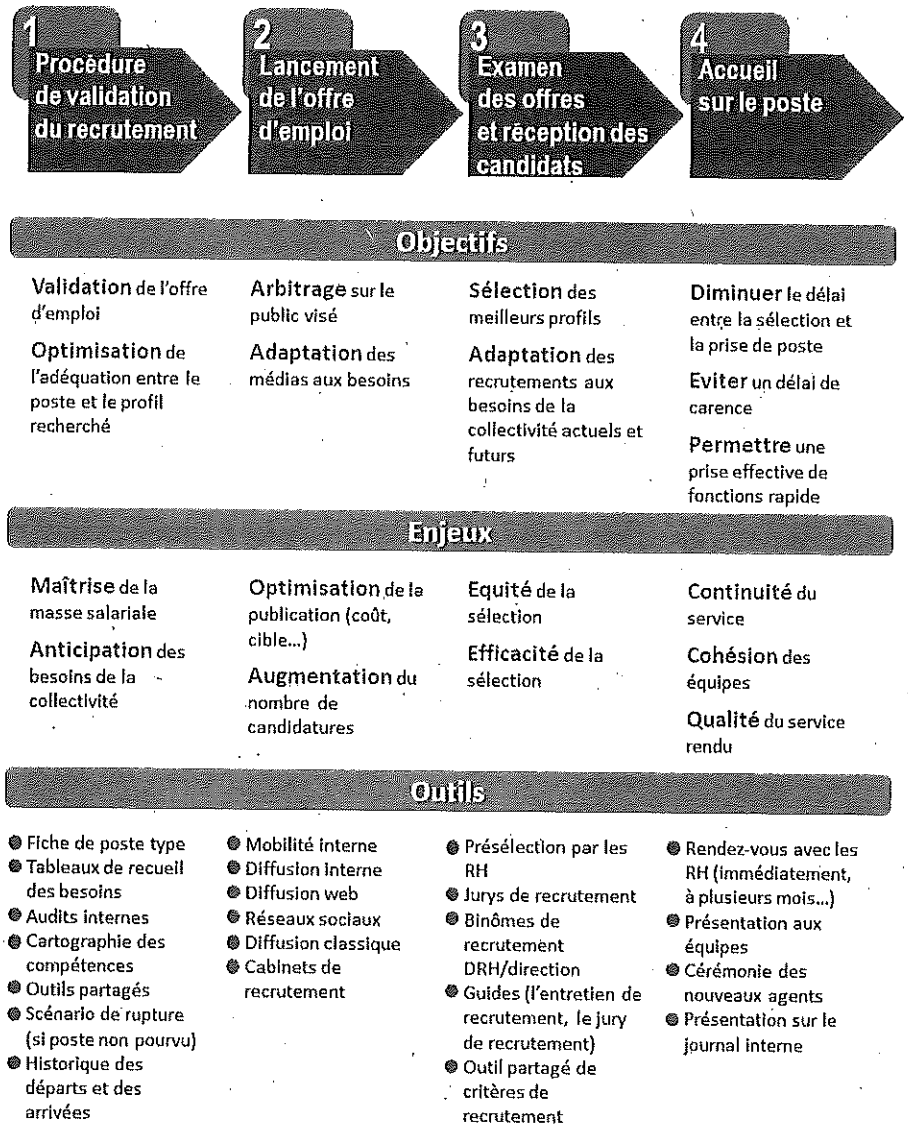
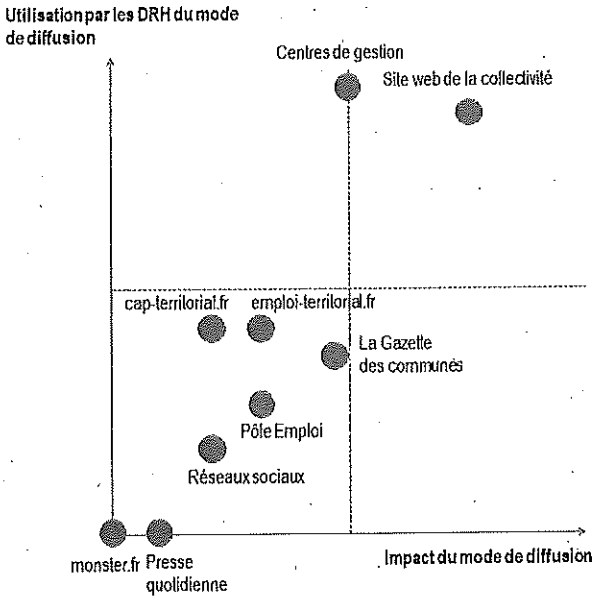


Schéma n°4: L'utilisation des modes de diffusion des offres d'emploi par les DRH
Utilisation systématique ou régulière du mode de diffusion / impact fort (majorité des candidatures)
Source : questionnaire en ligne



Les recruteurs privilégient le site web de la collectivité, qu'ils jugent très efficace, en plus d'être un mode de diffusion à moindre coût, ainsi que les centres de gestion, dont l'impact est différencié selon les emplois et métiers recherchés. A l'inverse, les collectivités utilisent peu les sites d'offres d'emploi ou la presse quotidienne, parce qu'ils ne leur permettent pas une recherche ciblée. L'utilisation des réseaux sociaux et des sites internet atypiques est croissante, même si les DRH attendent encore d'en connaître l'impact réel. De nouvelles pratiques émergent, comme l'utilisation de la Bourse Interministérielle de l'Emploi Public ou les supports et presses spécialisés.

1.3.2. L'anticipation des besoins et des évolutions de la collectivité

L'absence de gestion prévisionnelle des emplois à long terme

Si les collectivités se dotent d'outils de prévision et de dialogue à court, voire à moyen terme, la prospective à long terme est souvent difficile à mettre en place. Les DRH reconnaissent que la Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences n'est pas la solution idéale, parce qu'elle est complexe et trop interne à la collectivité, alors que les évolutions peuvent concerner un territoire tout entier, voire la fonction publique territoriale dans son ensemble.
La prospective est donc, selon les personnes interrogées, un outil peu maîtrisé. Cela s'explique par la difficulté pour les collectivités à prévoir à la fois l'évolution des métiers, du fait notamment des mutations numériques, et donc d'anticiper conséquemment les recrutements, et les mouvements législatifs et réglementaires qui peuvent ajouter ou supprimer des compétences et engendrer de nombreuses embauches ou mouvements de personnels non anticipés (Plan Préfectures Nouvelle Génération, Justice du XXIème siècles, loi NOTRe...).

Une volonté de mieux anticiper les besoins grâce à la prospective

Il existe cependant une réelle volonté de la part des collectivités de trouver les outils qui permettent d'anticiper les besoins à moyen et long terme. Effectivement, d'autres moyens de prospective peuvent être trouvés et gagneraient à être mis en place, au sein des collectivités, voire métier par métier. L'exemple le plus typique reste l'analyse de la pyramide des âges, par métier ou cadre d'emploi, permettant à la fois de prévoir les recrutements à venir mais également d'améliorer la mobilité interne, et ainsi de prévenir les risques psycho-sociaux ou l'absentéisme, pour lesquels l'âge reste un facteur déterminant.

1.3.3. La recherche de solutions sur mesure pour satisfaire des besoins immédiats ou spécifiques

L'augmentation du nombre de contractuels

Relativement stable sur les cinq dernières années, la part de contractuels dans les effectifs de la fonction publique territoriale représentait en moyenne un agent sur cinq. La FPT connaît la même tendance que les autres fonctions publiques et voit le nombre de ses contractuels croître en 2016, mais dans une moindre proportion par rapport à 2015 (+0,2%). Ainsi, fin 2016, la fonction publique territoriale comprend environ 356 800 contractuels, soit 18,7% des effectifs de la FPT. Ce regain du nombre de contractuels intervient après une baisse de 2,3% entre 2014 et 2015[2]. Cette évolution s'explique en grande partie par l'effet des changements de statut puisqu'entre 2015 et 2016, il y a eu environ 6 800 passages au statut de fonctionnaire en moins que sur la période 2014-2015.

Cette tendance se retrouve dans les statistiques du recrutement des collectivités : 53% des nouveaux recrutements dans la fonction publique territoriale se font par la voie contractuelle. Au sein de ces recrutements par contrats, il est en outre remarquable que 94% sont des contrats à durée déterminée (CDD).

Outre que cela permet de pourvoir à un besoin temporaire, les CDD sont largement utilisés avant une éventuelle mise en stage des agents. Considérant les périodes de mise en stage comme une trop forte contrainte, qui ne permettent pas de se séparer des agents en cas de difficultés, le CDD est donc vu comme une solution très avantageuse. Cette logique s'illustre particulièrement dans les métiers riches en emploi peu qualifié.

Au-delà des facilités de gestion, il est également possible au regard des entretiens de dégager deux tendances de fond expliquant ce recours important aux contractuels :

- Il est le fait de collectivités s'étant vu confier récemment des missions autour desquelles elles ne s'étaient pas construites, et qui mettent du temps à s'intégrer dans le fonctionnement normal. L'exemple le plus marquant est dans les agents techniques des lycées pour les Régions.
- Il est également très fort dans les missions nouvelles créées par le législateur, posant de réelles interrogations quant à leur pérennité. Par exemple, l'aménagement des rythmes éducatifs a entraîné en 2013/2014 de forts besoins d'embauche.

[2] Büsch F., Mainguené A., « Baisse des effectifs dans la fonction publique territoriale en 2016 », BIS n°121, DGCL, décembre 2017

L'utilisation du levier financier

Seules 15% des collectivités interrogées déclarent utiliser « souvent » le levier de la rémunération pour attirer des candidats sur des postes en tension et 35% le font « parfois ». Toutefois, dans un contexte de fort contrôle de la masse salariale et de mise en œuvre du RIFSEEP, lorsque ce levier est utilisé, il ne peut l'être qu'à la marge par rapport à la rémunération initialement prévue.

D'autres mécanismes d'incitation financière sont parfois mis en œuvre. Pour faire face à la pénurie de médecins territoriaux, le Conseil départemental de Seine-Saint-Denis a par exemple mis en place une bourse d'études à destination des étudiants internes en médecine générale. En échange d'une bourse nette mensuelle de 1000€ pendant 24 mois correspondant aux 2 dernières années d'internat. En contrepartie de ce financement, le candidat s'engage à servir le Conseil départemental en tant que médecin de PMI pendant au moins 4 ans.

1.3.4. Les contrats atypiques (contrats aidés, apprentissage, service civique...) peuvent-ils être des réponses temporaires ou durables aux besoins de recrutement ?

Les contrats atypiques peuvent avoir un intérêt pour favoriser la diversité, la promotion des métiers et la satisfaction ponctuelle de besoins de recrutement, en constituant des viviers de compétences.

L'actualité récente a redessiné le contexte de l'utilisation des contrats dits atypiques : la fin des contrats aidés tels qu'utilisés par les collectivités territoriales, la volonté du Gouvernement de lancer un plan pour l'apprentissage et l'éventualité d'un service civique obligatoire sont des éléments de contexte notables. Ces contrats peuvent permettre de favoriser la diversité, de faire émerger des profils originaux, de tester certains dispositifs ou certaines politiques ou d'alimenter le dialogue territorial de l'emploi avec les partenaires comme les entreprises et les centres de formation.

Des possibilités sous-utilisées par les collectivités territoriales : l'exemple de l'apprentissage

L'apprentissage est un dispositif professionnalisant, qui peut constituer une aubaine pour les collectivités : sur les 10 689 contrats d'apprentissage signés en 2015 par la fonction publique, 61% le sont dans la fonction publique territoriale. Il se retrouve régulièrement dans les secteurs administratifs et financiers, les technologies de l'information et de la communication, les métiers techniques, le secteur sanitaire et social et la sécurité. Les deux principales spécialités demeurent l'aménagement paysager et le travail social. Les collectivités considèrent l'apprentissage comme une ressource utile pour pallier un manque d'effectif au sein d'un métier en tension et pour contribuer à l'effort de formation des jeunes.

L'utilisation de l'apprentissage par les collectivités

91,2% des personnes interrogées affirment utiliser l'apprentissage au sein de la collectivité principalement sur les métiers en tension ou pour remplacer des départs à la retraite, grâce à une forme de tuilage.
Les raisons invoquées pour l'apprentissage sont un "regard neuf", "constituer un vivier du futur", "pour la diversité des formations".
94,1% apprécient la formation "terrain" des apprentis.

Cependant, les chiffres sont très faibles au regard de cet intérêt affirmé pour l'apprentissage : parmi les collectivités interrogées, la part (apprentis/nombre total d'agents) la plus importante est seulement de **1,2%**.

Au regard des chiffres mentionnés, l'apprentissage n'est pas, aujourd'hui, un important pourvoyeur d'emploi et, au vu de sa sous-utilisation, il est peu probable qu'il le devienne à court-terme. En effet cela ressort de la nature même du dispositif : investissement important pour la collectivité, il demande également une attention de la part du maître d'apprentissage et rien n'assure la pérennisation de l'apprenti dans la collectivité après sa formation (25% seulement des apprentis restent dans la collectivité, selon notre questionnaire). C'est la raison pour laquelle, au sein de la plupart des collectivités, seule une dizaine ou une vingtaine d'apprentis sont actuellement en contrat.

Cependant, l'objectif de l'utilisation de l'apprentissage est aussi de développer de la formation initiale interne : non seulement former des compétences nécessaires, actuellement ou à l'avenir, mais aussi inculquer une "culture maison", une méthode de travail, un transfert des savoirs...

L'apprentissage n'est donc certainement pas une solution miracle aux difficultés de recrutement éprouvées par les collectivités, mais il reste une solution de diversification de profils, de communication auprès des partenaires territoriaux et de résorption du chômage des jeunes de moins de 25 ans en France (près de 24% en 2017).

***

Les entretiens réalisés auprès des recruteurs ou des experts du recrutement ont donc permis d'identifier les difficultés de recrutement spécifiques aux collectivités territoriales, d'en chercher les origines et de tenter de comprendre comment les collectivités trouvent des solutions *maison*.
Le premier constat est celui **d'une multiplicité d'outils développés** par les directions des ressources humaines elles-mêmes, qui manquent toutefois d'une mise en commun ou d'une comparaison entre recruteurs. Ces outils sont nécessaires, selon les DRH, car ils représentent une part importante de leurs marges de manœuvre.

Le second constat est que **le recrutement est contraint par des spécificités de la fonction publique territoriale : existence et organisation du concours, cadre légal et statut, gestion de la mobilité interne et plus globalement attractivité de la fonction publique elle-même. Or, les recruteurs n'ont qu'une faible capacité d'action sur ces quatre items** : ce sont ces thématiques qui seront approfondies, afin d'étudier les scénarii pouvant être envisagés et les solutions pouvant être apportées.

2. CONSERVER LES PRINCIPES FONDAMENTAUX DU CADRE REGLEMENTAIRE ACTUEL TOUT EN FAISANT EVOLUER CERTAINES MODALITES DE RECRUTEMENT ET DE PROMOTION DE LA FONCTION PUBLIQUE POUR PERMETTRE AUX COLLECTIVITES DE MIEUX SATISFAIRE LEURS BESOINS

2.1. DEFENDRE LE PRINCIPE DU CONCOURS COMME PRINCIPALE VOIE D'ACCES AUX EMPLOIS PUBLICS EN LES FAISANT EVOLUER POUR QU'ILS SATISFASSENT DAVANTAGE LES ATTENTES DES EMPLOYEURS

Si le recours au contrat peut être simplifié, il ne semble toutefois pas souhaitable qu'il vienne remplacer le principe du concours comme voie principale d'accès à la fonction publique, à la fois parce que celui-ci reste le meilleur garant de l'égalité d'accès aux emplois publics et parce qu'il donne accès au statut et aux garanties de sécurité et de mobilité professionnelles qui y sont attachées. Il s'agit donc de prendre en compte les raisons pour lesquelles les collectivités ne parviennent pas à satisfaire leurs besoins de recrutement parmi les viviers de lauréats du concours, pour concevoir des évolutions de ces concours vers des modalités de sélection plus proches des besoins des employeurs.

2.1.1. Réaffirmer le principe du concours comme meilleure garantie de l'égal accès aux emplois publics

Le concours est indissociable du statut de la fonction publique et du système de carrière que celui-ci garantit. Il est la conséquence directe du principe constitutionnel d'égal accès aux emplois publics consacré à l'article 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, qui permet de dissocier le recrutement dans la fonction publique des choix politiques et offre des possibilités d'ascension sociale par le mérite. Le concours est également un outil neutre de promotion sociale et de progression pour les agents, reposant normalement sur le principe du mérite. Ces raisons d'être du concours sont bien affirmées par les collectivités car 77,5 % des personnes interrogées le considèrent « tout à fait » ou « plutôt » indispensable à la fonction publique territoriale.

Comme souligné lors des entretiens, le contenu des épreuves des concours et l'adéquation entre les lauréats et les attentes des collectivités semblent diviser ces dernières. Il ressort des entretiens que les collectivités sont relativement divisées sur l'adéquation entre le contenu des épreuves des concours et les attentes professionnelles une fois en poste. Si le concours semble critiqué, c'est parce qu'il doit répondre à un double objectif :

- identifier des compétences pour pourvoir immédiatement les besoins de recrutement des collectivités,
- intégrer un candidat à la fonction publique ou un agent à un nouveau cadre d'emploi, au sein desquels ils pourront évoluer et occuper différents postes voire exercer différents métiers.

Ce double objectif se trouve de plus en plus contradictoire dans une période où les collectivités recherchent certaines compétences très techniques, en concurrence avec le secteur privé, qu'elles souhaiteraient voir apportées par le concours. Dans le même temps, la priorité est quasi-systématiquement donnée à la mobilité interne pour pourvoir des besoins, tout en contrôlant la masse salariale.

Les pistes d'évolution des concours proposées ci-dessous visent donc à préserver à la fois ce principe d'égal accès à l'emploi public, la prise en compte du besoin des collectivités de disposer de viviers de candidats immédiatement opérationnels. Elles intègrent la nécessité de prendre en compte l'entrée dans un statut plus large, avec les droits qui s'y rattachent, une « convention collective » comme le dit Philippe Laurent, président du Conseil Supérieur de la Fonction publique territoriale. Dans une optique de gestion efficace de l'argent public, elles intègrent également le point de vue des centres de gestion organisateurs de concours pour mettre en relation le coût et les difficultés d'organisation de certains d'entre eux avec la satisfaction que les collectivités en retirent.

2.1.2. Evaluer les compétences techniques en amont des concours par reconnaissance de diplômes ou de l'expérience professionnelle

SCENARIO 1

Le principe : la validation de la compétence technique comme préalable à la candidature aux concours

La majorité des collectivités interrogées ont effectué une distinction entre les concours généralistes, particulièrement ceux de la filière administrative, qui correspondent au large spectre de connaissances attendues des lauréats, et ceux de la filière technique, pour lesquels elles attendent des lauréats une expertise très précise, afin de répondre à un besoin technique particulier. L'enjeu est donc de faire en sorte que les concours techniques et ceux nécessitant une compétence particulière (animation, culture...) concilient la validation de l'expertise requise sur un poste et l'intégration dans un statut qui garantit aux lauréats des possibilités d'évolution sur d'autres postes et donc d'autres compétences.

Pour la très grande majorité des concours externes, pour toutes les catégories, le concours consiste en une évaluation des connaissances théoriques et de l'environnement territorial, car il est présupposé que les compétences techniques sont validées par le diplôme demandé pour concourir. A l'inverse, pour certains concours internes, la phase d'admission comprend, en plus de l'entretien de motivation, une épreuve pratique correspondant à l'évaluation des compétences techniques requises pour l'exercice du métier sur lequel débouche le concours.

Par exemple :

- Dans la filière technique, pour le concours interne d'adjoint technique principal (cat C), les candidats admissibles doivent passer une épreuve pratique d'admission dans l'une des 75 options (réparties en 9 spécialités) choisie au moment de l'inscription. Cette épreuve, d'une durée comprise entre 1h et 4h, à l'appréciation du jury, consiste en l'exécution d'une ou plusieurs tâches se rapportant à la maîtrise des techniques et des instruments que l'exercice de cette option implique de façon courante. Les candidats à l'option *peinture* sont donc évalués sur leur capacité à peindre une surface, ceux à l'option *cuisinier* sur la préparation d'un repas, etc. Cette épreuve a un coefficient équivalent à celui de l'entretien de motivation.

- Dans la filière sportive, pour le concours d'éducateur des activités physiques et sportives (cat B), l'ensemble des candidats (y compris ceux du concours externe, titulaires d'un brevet d'État) est, en phase d'admission, évalué sur une épreuve de conduite d'une séance d'activités physiques avec une classe dans la spécialité choisie. Celle-ci consiste en 30 minutes de préparation puis 30 minutes d'animation de la séance. Elle est suivie d'un entretien avec le jury qui repose sur un retour du candidat sur la séance qu'il a animée puis sur une discussion au sujet de ses motivations et de son parcours professionnel.

- Dans la filière culturelle, pour le concours interne de professeur d'enseignement artistique (cat A), les candidats doivent, à l'étape de l'admission, passer une épreuve pratique qui diffère selon la spécialité choisie (animation d'un cours de danse avec au moins 6 élèves pour la spécialité danse par exemple). Cette épreuve a un coefficient supérieur à l'entretien de motivation. Il est pourtant prévu par décret que « les candidats devront justifier avoir suivi la formation spécifique correspondant à l'un des diplômes exigés pour l'accès au concours externe d'assistant d'enseignement artistique ou avoir obtenu l'un de ces diplômes ».

Ces épreuves sont souvent les plus complexes et coûteuses à organiser pour les centres de gestion, qui doivent mobiliser des partenaires extérieurs ou louer des structures spécialisées. Pour l'épreuve pratique du concours d'adjoint technique principal, les centres de gestion sollicitent les collectivités territoriales, par exemple pour les spécialités *espaces verts* ou *restauration*, ou les GRETA pour avoir accès aux machines pour les options *ébénisterie, menuiserie*, etc. Pour l'épreuve du concours d'éducateur des activités physiques et sportives (APS), des conventions sont conclues avec l'Education nationale pour que les épreuves aient lieu en condition réelle avec des classes d'élèves et la location des structures sportives appropriées. Les épreuves de professeur d'enseignement artistique, en spécialité musique, obligent dans certains cas les centres de gestion à mettre à disposition des instruments – des plus accessibles comme la guitare, aux moins fréquents comme le clavecin. Ces coûts peuvent d'ailleurs parfois se répercuter sur la collectivité d'origine de l'agent qui, en plus de prendre en charge le transport, peut être amenée à financer des charges supplémentaires pour des épreuves spécifiques (remboursement des frais d'un musicien accompagnateur pour passer une épreuve de professeur d'enseignement artistique par exemple).

Les compétences techniques des candidats devraient pouvoir être évaluées en amont et devenir une condition de la participation au concours. A la différence des concours externes qui nécessitent un diplôme, cette évaluation pour les concours internes pourrait reposer soit sur la validation d'une formation diplômante, soit sur la validation des acquis de l'expérience professionnelle, soit sur une reconnaissance de l'expérience professionnelle par la commission compétente du CNFPT.

Cette approche du concours, notamment pour la filière technique, permettrait de **faire accéder au concours des agents exerçant un métier qui ne correspond pas exactement aux options proposées** et ainsi de faciliter l'accès à la titularisation d'agents contractuels recrutés pour la rareté de leur compétence technique. A titre d'exemple, une collectivité interrogée a souligné l'incapacité de certains de ses agents contractuels spécialisés dans l'entretien de la signalisation lumineuse à réussir l'épreuve pratique de l'option « agents de voirie », celle-ci étant trop éloignée de leur formation. Il s'agit ainsi de sortir de la logique qui veut que « *les candidats qui choisissent une option « par défaut » doivent en être conscients et se préparer à être questionnés sur des connaissances techniques et professionnelles de l'option choisie (et non sur des connaissances techniques et professionnelles de leur propre expérience)*[3]».

[3] Rapport de jury du concours d'adjoint technique de 1ère classe, CIG de petite couronne, session 2016

La validation en amont de la compétence technique permet d'assurer la capacité du candidat à exercer son métier, afin que le concours vienne évaluer d'autres savoir-faire et savoir-être. La motivation du candidat, la capacité à s'intégrer dans une équipe, la capacité à manager une équipe (catégories A et B avec coefficients adaptés) ou la capacité à se projeter sur une évolution de carrière professionnelle au sein de la fonction publique peuvent ainsi être des critères d'évaluation davantage mis en valeur.

Limites à prendre en compte avec cette approche des concours

- **L'évaluation des compétences techniques est théoriquement celle qui laisse le moins de place à la discrimination**, au contraire de l'oral de motivation. La capacité ou non à s'exprimer devant un jury évalue un savoir-être à part entière qui n'est pas nécessairement la première chose attendue par une collectivité, notamment sur les métiers techniques. Par ailleurs, les oraux d'admission, à la différence des épreuves écrites d'admissibilité, ne sont pas anonymes et sont les plus susceptibles d'engendrer des biais subjectifs et de contrevenir au principe d'égal accès aux emplois publics. Cette logique de validation des compétences techniques en amont implique également que la commission d'équivalence des diplômes du CNFPT fonctionne comme un pré-jury de concours et respecte les mêmes garanties en termes d'impartialité. Enfin, les fiches d'entretien d'évaluation doivent être jointes au dossier pour les demandes de reconnaissance de l'expérience professionnelle, ce qui introduit un élément de subjectivité, notamment en cas de conflit interpersonnel au sein de la collectivité, qui pourrait nuire à l'accès même au concours, s'il est fait de cette validation des compétences un prérequis à l'inscription.

- Si l'on considère que la compétence technique est évaluée *ex ante* et que les centres de gestion et collectivités organisatrices de concours font confiance aux diplômes nationaux ou leurs équivalences pour certifier l'habilité d'un candidat à exercer le métier pour lequel il souhaite intégrer la fonction publique, **cela implique que le concours ne vise pas à recruter les meilleurs techniciens ou praticiens.** Entre deux candidats dont les compétences ont été validées, celui qui fera preuve d'une plus grande maîtrise de sa discipline ne sera pas nécessairement favorisé par le concours.

- Étant donné qu'il existe des dérogations aux conditions de diplôme (parent de trois enfants et plus, sportif de haut niveau...) pour s'inscrire aux concours externes, il n'est pas possible de valider en amont la compétence technique de certains candidats. Même si ces dérogations représentent une minorité des inscrits aux concours, il semble problématique de supprimer toute évaluation de la capacité à exercer concrètement les métiers auxquels conduisent les concours. L'enjeu est de déterminer si des mises en situation théoriques dans le cadre de l'oral de motivation, possiblement étendu en durée, peuvent suffire à évaluer une telle capacité (par exemple en remplacement de l'épreuve de conduite d'une séance d'activités physiques et sportives pour les 3 voies du concours d'éducateur des activités physiques et sportives).

- Le renforcement du rôle de la commission d'équivalence des diplômes du CNFPT donnerait lieu à un transfert important de charges des centres de gestion, qui verraient l'organisation des concours simplifiée par la suppression des épreuves techniques, au profit du CNFPT.

Le cas particulier des concours médico-sociaux

Si l'on considère que l'évaluation des compétences techniques est effectuée en amont, la pertinence même du concours pour les professions réglementées nécessitant un diplôme d'État se pose, notamment dans le domaine médico-social qui compte plusieurs métiers en tension dans les collectivités interrogées. Pour rappel, deux décrets de septembre 2014 ont déjà supprimé les épreuves d'admissibilité pour les concours de médecin territorial et d'auxiliaire de puériculture, pour lesquels les candidats admis à concourir doivent uniquement passer un entretien de motivation.

Il est difficile d'apporter une réponse unique à ce sujet car les concours de la filière médico-sociale font face à un double enjeu :

- Pour certains, comme le concours d'auxiliaire de puériculture, un nombre important de candidats remplissent les conditions pour concourir et ne doivent passer qu'un entretien d'admission. Pour ces concours, les centres de gestion et rapports de jury soulignent à chaque session la grande uniformité des profils des candidats et la difficulté à les départager, surtout sur un oral de seulement 15 minutes. A titre d'illustration, le seuil d'admission du concours d'auxiliaire de puériculture organisé en 2017 par le centre de gestion de l'Ardèche était de 19,25/20, ce qui engendre de l'incompréhension pour les candidats non-admis malgré une note très élevée. Le concours interne d'ATSEM, bien qu'il ne s'agisse pas d'un concours sur titre, engendre les mêmes problématiques. Pour ces deux concours, **les centres de gestion recommandent le rétablissement d'une épreuve d'admissibilité.** Pour le concours d'éducateur de jeunes enfants, accessible avec diplôme d'État, qui compte une épreuve d'admissibilité et une épreuve d'admission, il y avait en 2016, dans certains centres de gestion, jusqu'à 9 candidats présents à l'épreuve d'admissibilité pour 1 poste ouvert. Les difficultés de recrutement des collectivités sur ces cadres d'emploi ne semblent donc pas liées à une pénurie de candidats aux concours ou à la barrière symbolique que ceux-ci représenteraient. **Une évaluation plus fine du nombre de postes à ouvrir ou une révision de la fréquence d'organisation de ces concours** semblent des leviers plus pertinents que leur suppression qui ne ferait que reporter la sélection sur les collectivités en mettant à mal le principe d'égal accès aux emplois publics.

- Pour d'autres concours de la filière médico-sociale, en particulier **le concours de médecin territorial**, les centres de gestion font face à une pénurie de candidats, avec parfois un nombre d'admis à concourir inférieur au nombre de postes ouverts. Pour la session 2017, le centre de gestion de Lozère (48) a admis 18 candidats sur les 20 présents à l'oral d'admission, alors que 57 postes étaient ouverts. Sur ces 18 admis, 16 étaient déjà en poste en collectivité en tant que contractuels et 2 venaient du privé. Au vu du faible taux de sélectivité du concours, celui-ci ne semble pas être une cause des difficultés de recrutement de médecins dans la fonction publique territoriale, ni en ce qu'il éliminerait un grand nombre de candidats, ni en ce qu'il occasionnerait un risque trop important d'échecs qui démotiverait de potentiels candidats à le préparer. Il semble toutefois garantir que les médecins titularisés maîtrisent l'environnement territorial dans lequel ils vont évoluer et l'intégration dans une équipe. L'enjeu concerne davantage le nombre de candidats et donc l'attractivité de ce cadre d'emploi, qui sera discutée plus loin.

2.1.3. Rendre les concours plus opérationnels

SCENARIO 2

Il a été souligné, dans les entretiens menés, que les concours sanctionnent parfois des connaissances et compétences trop éloignées de ce qui est ensuite concrètement attendu de fonctionnaires en poste. Une révision des concours pourrait donc viser à :

- Supprimer les épreuves ayant un caractère trop scolaire et discriminantes sur des bases injustifiées par rapport aux attendus des collectivités. Les épreuves de langues à caractère obligatoire, comme celle du concours d'attaché territorial, ou les épreuves à caractère purement universitaire (cf. focus sur le concours d'ingénieur territorial ci-dessous) pourraient ainsi être remises en cause ;
- Renforcer l'évaluation des capacités managériales des candidats aux concours de catégorie A, en généralisant les mises en situation professionnelle collectives ;
- Allonger la durée des entretiens d'admission pour accorder plus de temps aux mises en situation qui pourraient être généralisées dans l'ensemble des cadres d'emploi.

Focus sur le concours interne d'ingénieur territorial

Le concours interne d'ingénieur territorial a été mentionné à plusieurs reprises dans les entretiens menés comme étant un frein à la progression des fonctionnaires de catégorie B ou à la titularisation de contractuels sur des postes techniques de catégorie A. Alors que les épreuves du nouveau concours d'ingénieur en chef sont proches de celles du concours d'administrateur territorial, son équivalent dans la filière administrative, l'écart est important entre le concours d'ingénieur territorial et celui d'attaché.

Les candidats doivent ainsi se soumettre à une épreuve « d'établissement d'un projet » d'une **durée de 8 heures** sur une option au sein de la spécialité choisie. Cette épreuve est la plus exigeante, en termes de coefficient (7) et de durée, de l'ensemble des concours de la fonction publique territoriale.

Ce concours interne se caractérise également par une **épreuve de mathématiques et physique appliquées de 4 heures, commune aux 5 spécialités.** A la session 2017, au CIG de Grande Couronne, 60 % des candidats ont été éliminés à cause d'une note inférieure à 5 à cette épreuve, ce taux s'élevant à 82 % pour les candidats de la spécialité « Urbanisme, aménagement et paysage ». Il faut noter que pour 3 spécialités sur 5, des candidats ayant eu une note supérieure à 10 à l'épreuve d'établissement d'un projet, la plus professionnelle, ont été éliminés par l'épreuve de mathématiques.

A titre de comparaison, les épreuves du concours interne d'ingénieur de l'agriculture et de l'environnement, dans la fonction publique d'État, ont été modifiées en 2017. Alors que ce concours incluait auparavant 5 épreuves de note sur dossier, mathématiques, physique, chimie et biologie, il ne comporte désormais, en phase d'admissibilité qu'une épreuve de note sur dossier et la rédaction d'un rapport nécessitant la mobilisation de culture scientifique et technique.

Par ailleurs, le concours d'ingénieur territorial est l'un des seuls à ne pas être accessible par la 3ème voie. Pourtant, un métier tel que développeur territorial, cité parmi les métiers en tension par les collectivités et inscrit par le répertoire des métiers du CNFPT dans ce cadre d'emploi, pourrait attirer des personnes ayant eu une expérience dans le privé sans pour autant avoir le titre d'ingénieur.

Récapitulatif des recommandations d'évolution de certains concours

Filière	Cat	Concours	Voie	Evolution des épreuves et conditions
Technique	A	**Ingénieur territorial**	Interne	Admissibilité : Supprimer les épreuves de « Mathématiques et physique appliquées » et d'épreuve sur projet. Possibilité de les remplacer par des épreuves de notes sur dossier avec recommandations.
Technique	A	**Ingénieur territorial**	Créer un accès par 3ème voie	
Technique	C	**Adjoint technique principal**	Interne	Admission : Supprimer l'épreuve pratique Condition : Reconnaissance de l'expérience professionnelle pour l'équivalent d'un CAP ou BEP dans la spécialité choisie pour l'inscription au concours
Sportive	B	**Educateur des APS**	Tous concours	Admission : Supprimer l'épreuve pratique Condition : Reconnaissance de l'expérience professionnelle pour l'équivalent du BEES ou du BPJEPS
Médico-sociale	C	**ATSEM**	Interne	Rétablir une épreuve d'admissibilité, par exemple sur le modèle du concours externe avec un QCM portant sur des situations concrètes de l'exercice du métier d'ATSEM
Médico-sociale	C	**Assistant socio-éducatif (spécialité assistant social)**	Externe	Rétablir une épreuve d'admissibilité
Médico-sociale	C	**Auxiliaire de puériculture**	Externe	Rétablir une épreuve d'admissibilité
Culturelle	A	**Professeur territorial d'enseignement artistique (sauf spécialité Arts plastiques)**	Interne	Admission : Supprimer l'épreuve pédagogique Condition : Reconnaissance de l'expérience professionnelle
Administrative	A	**Attaché**	Externe	Admission : Supprimer l'épreuve de langues obligatoire La remplacer par une épreuve de mise en situation collective
Administrative	A	**Administrateur**	Tous concours	Admission : Supprimer l'épreuve de langues obligatoire ou diminuer son coefficient pour qu'il soit inférieur à l'épreuve de mise en situation collective

2.1.4. Un scénario de la page blanche : à quoi pourrait ressembler une remise à plat de l'organisation des concours?

SCENARIO 3

Le but ici n'est pas d'émettre une recommandation mais de pousser certains raisonnements en imaginant un système radicalement différent, afin de susciter le débat et de mettre en perspective le fonctionnement actuel des concours de la fonction publique territoriale, y compris dans ce qu'il a de positif.

Il s'agit ici de s'inspirer du fonctionnement de *Selor,* le bureau de sélection de l'administration fédérale belge, qui est un passage obligé pour la majorité des candidats à une offre d'emploi dans la fonction publique belge. *Selor* est un centre de tests (« *assessment center* ») destiné à évaluer les capacités de raisonnement des candidats via des épreuves standardisées. Un niveau de diplôme et de qualification est requis pour toute candidature en fonction de l'offre à laquelle le candidat souhaite postuler. Le « *screening* » générique pour un candidat consiste en 3 tests sur ordinateur (épreuve du bac à courrier, test de jugement situationnel et capacité de raisonnement abstrait) qui doivent être réalisés en 3h30, avec des niveaux d'exigence différents selon le type de poste visé. A ce « screening » générique peuvent s'ajouter des épreuves de compréhension technique sur ordinateur sous la forme de QCM, de planification, de questionnaires de personnalité, etc. Une réussite d'au moins 50 % à chacun des tests permet d'accéder à la phase de tests devant un jury. Cette phase contient une épreuve d'entretien de motivation, à laquelle peuvent s'ajouter des « jeux de rôle », des « missions collectives » ou des « tests d'analyse ». La réussite à la phase de « *screening* »dispense le candidat de la repasser pendant 3 ans pour toute candidature à un emploi niveau équivalent ou inférieur. S'il échoue, le candidat ne peut s'inscrire de nouveau avant 6 mois.

Ce système cumule donc une validation *a priori* des compétences et savoirs par les diplômes universitaires, une sélection qui repose sur la personnalité et les savoir-être professionnels plutôt que sur les connaissances des candidats, et permet un recrutement quasiment à flux tendu en fonction des besoins.

Si un tel fonctionnement devait être transposé à la fonction publique territoriale française, il serait possible d'imaginer que les centres de gestion deviennent des centres de recrutement permanents avec des salles dédiées pour des épreuves sur ordinateur. Les candidats pourraient passer leurs épreuves d'admissibilité quand ils le souhaitent et obtenir, avec une note supérieure à 10/20, le droit de se présenter aux oraux lorsqu'ils seraient convoqués. Ceci aurait l'avantage de lisser l'organisation des épreuves et donc de réduire les coûts de location de salles et les coûts liés à l'absentéisme. Un tel modèle serait surtout pertinent pour les épreuves des concours de catégorie C sous format QCM. Toutefois, avec des tests réguliers organisés par chaque centre de gestion, cela impliquerait d'abandonner l'esprit du concours qui veut que tous les candidats soient évalués nationalement sur un même sujet pour aller vers un modèle de « banque de questions ».

L'importation de méthodes de recrutement venues du privé pour l'évaluation des cadres sur le modèle des *« assessment centers »* permettrait par ailleurs de se concentrer également sur les capacités managériales et la personnalité des candidats aux concours de catégorie A mais en convenant de ne pas abandonner en parallèle l'évaluation de ses connaissances théoriques et de sa maîtrise de l'environnement territorial. En effet, l'évaluation d'une personnalité ne permet pas de valoriser le travail fourni pour la préparation du concours.

Enfin, pour que la transposition de ce modèle soit complète, elle devrait déboucher sur une quasi-uniformisation des épreuves entre l'ensemble des filières, la principale distinction s'opérant entre le niveau d'exigence pour chaque catégorie. C'est la validation en amont des diplômes ou de l'expérience professionnelle du candidat qui définirait la filière dans laquelle il

concourt et le nombre de postes à y pourvoir mais le concours abandonnerait, au moins au niveau de l'admissibilité, l'objectif d'évaluation des capacités opérationnelles des candidats et leur capacité à émettre des propositions pour les catégories A et B.

Ce modèle n'est probablement pas souhaitable, ni au regard du bouleversement qu'il engendrerait dans un environnement institutionnel déjà très mouvant pour les collectivités et les centres de gestion, ni au regard de l'esprit du statut de la fonction publique et de la culture administrative territoriale française. Y réfléchir a toutefois le mérite de susciter le débat sur le positionnement du curseur pour l'évaluation des « savoir-être » des candidats plutôt que leurs savoir-faire ou la réduction des coûts d'organisation et de correction de concours par « mutualisation » et automatisation de certaines épreuves.

2.1.5. Assurer une réelle diversité dans l'accès à la fonction publique par le concours

Si le concours est considéré comme le moyen de garantir l'égalité d'accès à l'emploi public, l'uniformité des profils des lauréats, notamment pour les concours de catégorie A et A+, pose la question de la réelle égalité des chances face aux épreuves. Comme l'a souligné le rapport de Yannick L'Horty en 2016, *« le concours ne préserve jamais totalement du risque de discrimination, même si, à l'évidence, il le réduit relativement à un recrutement sans concours ».*

Les concours de la fonction publique arrivent à la fin de cursus scolaires et universitaires qui ont eux-mêmes un effet discriminant. L'objectif que doivent se fixer les organisateurs de concours et recruteurs de la fonction publique territoriale est donc, *a minima*, de ne pas engendrer de biais discriminatoires supplémentaires et, mieux, de contrer certains de ces effets. Si le rapport L'Horty a pu entrer plus en détail dans ce sujet, les entretiens et recherches menés dans le cadre de cette étude ont fait ressortir les points suivants :

- A la différence de la fonction publique d'État, la fonction publique territoriale ne dispose pas de classes préparatoires intégrées pour préparer les concours d'attaché ou d'administrateur. Si les agents passant le concours en interne ont accès aux formations du CNFPT, les candidats externes dépendent de leur formation initiale, de leur accès à une préparation privée et de leur capacité à préparer le concours par eux-mêmes. **Pour lutter contre les biais induits par cette différence de préparation, les INSET et l'INET pourraient proposer des formations de préparation aux concours externes d'attaché et d'administrateur, accessibles sur la base d'un dossier intégrant notamment des critères sociaux.**

- L'égal accès aux concours et à leur préparation requiert en premier lieu un égal accès à l'information, gratuite. Cependant, les rapports de jury et annales de concours ne sont souvent accessibles que sur les sites des centres de gestion organisateurs de concours au niveau régional. Cela rend l'accès à l'information difficile pour les candidats qui ne savent pas forcément où chercher les documents relatifs aux concours dans leur département. **Il semble donc nécessaire d'assurer l'accès effectif des candidats aux annales et rapports de jury les plus récents de l'ensemble des concours sur les sites de tous les centres de gestion, y compris ceux qui ne sont pas organisateurs de concours.**

- Selon les centres de gestion interrogés, les membres de jury d'entretien signent une charte déontologique rappelant le principe de non-discrimination. Si les membres de jury sont tous issus des collectivités territoriales et appliquent donc déjà ce principe au quotidien, des biais inconscients peuvent exister. La présidente de jury du concours de

l'ENA explique d'ailleurs dans son rapport pour la session 2017 que l'ensemble des membres du jury a reçu sur une demi-journée une formation qui les a notamment aidés à « *repérer les risques de discrimination y compris involontaire (sanctionner une apparence, un accent, une expression un peu relâchée...)* ». **Les formations sur les risques de discrimination pourraient donc être généralisées pour les jurys de recrutement de l'ensemble des concours de la fonction publique territoriale, conformément à ce que recommande la circulaire du 3 avril 2017 relative à la mise en œuvre de la politique d'égalité, de lutte contre les discriminations et de promotion de la diversité dans la fonction publique.**

Il faut également noter que le décret du 16 février 2018 a créé une base de données sur les concours de la fonction publique, à remplir par chaque organisateur de concours des trois versants de la fonction publique. **Cette base de données devrait permettre de consolider les informations de l'ensemble des centres de gestion, d'objectiver les biais que les concours engendrent et d'actualiser cette étude dans les années à venir.**

Focus sur les contrats PACTe et PrAB

Le contrat « PACTE » (« parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, hospitalière et d'Etat »), créé par décret en 2005, a été rénové par un décret d'octobre 2017. Ce contrat permet désormais à des jeunes, jusqu'à 28 ans, sans emploi et chômeurs de longue durée de plus de 45 ans de bénéficier d'un contrat de 12 à 24 mois sur un emploi public de catégorie C avec une formation permettant d'être titularisé à la fin du contrat, après vérification des aptitudes par une commission.

Le dispositif PrAB (contrat de préparation aux concours A et B) a été créé par la loi « Egalité et citoyenneté » du 26 janvier 2017 et est entré en vigueur le 1er janvier 2018. Il instaure, sur le modèle du dispositif PACTE, un contrat à durée déterminée de 12 à 24 mois permettant à son titulaire recruté sur un emploi de catégorie A ou B de bénéficier d'une formation de préparation au concours correspondant à l'emploi occupé. Le dispositif s'adresse aux jeunes sans emploi jusqu'à 28 ans et les bénéficiaires sont recrutés par une commission avec des membres extérieurs à la collectivité qui embauche. A compétences égales, priorité est donnée par cette commission aux jeunes issus des quartiers prioritaires de la politique de la ville, des zones de revitalisation rurale, des outremers et des territoires dans lesquels les jeunes connaissent des difficultés particulières d'accès à l'emploi.

Certaines des collectivités interrogées envisagent déjà d'investir pleinement le nouveau dispositif PrAB et le dispositif PACTE rénové pour favoriser la diversité de leurs recrutements tout en privilégiant l'accès à la titularisation par concours.

Bien qu'il n'existe à l'heure actuelle aucune incitation pour les collectivités à recourir à ces dispositifs, exploiter l'opportunité réglementaire que représentent les contrats PrAB permettrait de diversifier les recrutements d'agents de catégorie B et A.

2.2. LE RECRUTEMENT PAR CONTRAT : ASSOUPLIR ET SECURISER LE RECOURS AUX CONTRACTUELS

Dans la fonction publique territoriale, le statut de fonctionnaire territorial constitue la norme d'emploi. Il se définit comme « l'occupation, après l'obtention d'un concours, d'un emploi permanent auprès d'une collectivité territoriale et la possession d'un grade »[4]. Pourtant, les non-titulaires occupent une place croissante dans l'emploi territorial. Déjà autorisée par la **loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale**, cette coexistence du statut et des contractuels est ancienne mais ses modalités évoluent constamment afin de permettre aux collectivités de répondre à leurs besoins de recrutement.

Si certains voient dans cette coexistence une déstabilisation de la norme d'emploi au sein de la fonction publique territoriale, voire un *« détricotage du statut de la fonction publique »*, la possibilité d'avoir recours aux contractuels se présente parfois comme une modalité d'adaptation nécessaire dans un contexte complexe. A ce contexte mouvant s'ajoute un ensemble de règles qui encadre le recours aux agents non-titulaires, situation qui contraint les collectivités et ne leur permet pas toujours de pouvoir les postes nécessaires pour rendre un service public de qualité.

Dès lors, il s'agit d'évaluer dans quelle mesure il est possible d'assouplir le recours au contrat tout en sécurisant les situations d'emploi pour les agents.

Chiffres clé

- 356 800 contractuels dans la FPT (sur 1,9 million d'agents), soit 18,7% des effectifs de la territoriale, 1 agent sur 5
- 247 700 relèvent de la catégorie C, dont 70,7% de femmes
- 31,1% de contractuels en catégorie A
- 66,1% des arrivées sur des emplois permanents dans la FPT concernent des contractuels
- 35% de CDI, 65% de CDD
- Le nombre de contractuels a augmenté (+0,2%) entre 2015 et 2016

2.2.1. Le statut de la fonction publique permet déjà de recourir aux contractuels dans un cadre réglementaire bien défini

Les réflexions sur la place des contractuels dans la fonction publique territoriale sont à replacer dans un contexte où les collectivités semblent avoir de plus en plus recours aux non-titulaires pour répondre à leurs besoins de recrutement sur certains emplois. Ce type d'embauche se fait dans un cadre délimité par la loi du 26 janvier 1984 modifiée. Toutefois, des entretiens réalisés avec des DRH ont mis en évidence des pratiques très variées en la matière.

4 http://www.lagazettedescommunes.com/telechargements/La_precarite_dans_la_FPT_CSFPT_16-03-2011.pdf

Qui sont les contractuels ?

De manière générale, les collectivités territoriales recourent aux contractuels pour des métiers très différents qui concernent toutes les catégories et toutes les filières.

La fonction publique territoriale présente la particularité d'avoir une part de contractuels par catégorie hiérarchique qui diffère peu, contrairement aux autres fonctions publiques où la proportion de contractuels diminue lorsque le niveau hiérarchique augmente.

	Fonction publique de l'Etat		Fonction publique territoriale		Fonction publique hospitalière		Ensemble de la fonction publique	
	Contractuels	Fonctionnaires	Contractuels	Fonctionnaires	Contractuels	Fonctionnaires	Contractuels	Fonctionnaires
Sexe								
Femmes	58,3	60,4	65,3	58,5	78,4	81,0	65,4	64,1
Hommes	41,7	39,6	34,7	41,5	21,6	19,0	34,6	35,9
Age								
Moins de 25 ans	12,6	1,6	22,9	0,7	26,1	1,5	19,6	1,3
25 à 29 ans	21,1	5,6	14,9	4,3	21,7	9,2	18,7	5,9
30 à 39 ans	25,7	23,8	21,4	19,2	23,0	25,3	23,4	22,3
40 à 49 ans	20,2	32,6	20,2	32,7	16,2	30,0	19,4	32,1
50 à 59 ans	14,8	28,5	15,6	35,4	10,0	29,9	14,1	31,4
60 ans et plus	5,6	7,9	4,9	7,7	3,1	4,2	4,8	7,0
Catégorie hiérarchique								
A	32,6	65,5	9,5	9,3	19,8	25,4	20,6	35,4
B	27,9	18,9	13,8	14,7	15,8	23,0	19,7	18,2
C	28,2	15,5	72,8	75,9	64,4	51,6	53,8	46,3
Indéterminée	11,2	0,1	3,9	0,1	0,0	0,0	5,9	0,1
Temps partiel								
TP < 50% et indéterminée	5,9	0,1	14,6	1,2	3,7	0,2	8,9	0,5
TP >= 50%	32,2	10,9	30,5	17,8	18,0	19,9	28,5	15,5
Temps complet	61,9	88,9	54,9	81,0	78,3	79,9	62,5	83,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : Siasp, Insee. Traitement DGAFP - Département des études, des statistiques et des systèmes d'information.
Champ : Emplois principaux, situés en métropole et DOM (hors Mayotte), hors COM et étranger.

Toutefois, il est possible d'identifier des métiers où la part des contractuels est particulièrement importante. Il s'agit notamment des métiers « de niche » ou à forte dimension technique, des métiers réglementés, ou pour renforcer les équipes de personnels qui se trouvent, de manière récurrente, en sous-effectif.

Plus précisément, le CNFPT a recensé 14 métiers territoriaux (sur un ensemble de 233) qui sont majoritairement occupés par des agents non-titulaires[5] et qui, pour nombre d'entre eux, se recoupent avec les métiers dits « en tension » cités plus haut.

Parmi ces métiers, arrivent en tête les métiers suivants :

- **Animateur éducatif** : les besoins ont été renforcés en matière d'accompagnement périscolaire, notamment suite aux différentes réformes des rythmes scolaires et au choix laissé aux collectivités de revenir ou non à la semaine de 4 jours.
- **Animateur enfance et jeunesse** : plus de la moitié de cette catégorie d'agents (52%) sont des contractuels, ce qui représente un peu plus de 26 670 personnes. Ces chiffres mettent en évidence un recours accru aux non-titulaires dans la filière animation, où ils sont présents à 67%. La réforme des rythmes scolaires a accentué le recours à ce type de profils contractuels.
- **Chargé de communication** : ces effectifs sont certes restreints mais ils témoignent d'un besoin de recruter des profils issus du secteur privé sur des métiers de la filière

[5] D'après le suivi national des effectifs dans la fonction publique territoriale au 31 décembre 2014, produit par l'Observatoires des emplois, des métiers et des compétences, rendu public par le CNFPT à l'été 2017.

culturelle et administrative comme chargé de publication, directeur.rice de la communication etc.

- **Gestionnaire de réseaux informatiques** : le secteur informatique requiert des compétences techniques surtout présentes dans le secteur privé qui incitent les collectivités à recruter ce type de candidats pour pourvoir des postes tels qu'informaticien ou gestionnaire de données. Toutefois, certains DRH soulignent que les difficultés de recrutement dans le domaine informatique ont tendance à diminuer.
- **Directeur de l'exploitation des bâtiments** : parmi les métiers techniques pour lesquels les collectivités ont le plus de mal à recruter se trouvent les métiers de l'urbanisme et de l'ingénierie du bâtiment (ingénieur en transport, chef de projet opérations bâtiment et suivi de marchés d'exploitation, technicien géomètre topographe dessinateur, ingénieur travaux, ingénieur en infrastructure et réseaux, adjoints techniques...).

Au-delà de ces métiers territoriaux, les collectivités embauchent des agents qui exercent des métiers non identifiés dans la nomenclature des emplois territoriaux (NET). En effet, certains contractuels sont des agents non-titulaires du fait de leur métier à statut particulier. C'est par exemple le cas des assistants familiaux en protection de l'enfance qui ne peuvent exercer qu'avec l'agrément du Conseil départemental et qui représentent environ 35 000 agents non-titulaires.
Il en va de même dans la filière médico-sociale où les métiers très spécifiques (ergothérapeutes, masseurs kinésithérapeutes, psychologues, psychomotriciens, médecins de prévention, diététicien...) impliquent un recours aux non-titulaires, même si cela concerne de plus faibles effectifs.

Si les contractuels représentent aujourd'hui 57% des nouveaux arrivants dans la fonction publique territoriale, recourir aux agents non-titulaires reste une pratique encadrée par la loi.

Un encadrement par la loi du recours aux contractuels

La loi du 26 janvier 1984 modifiée encadre les recours aux agents contractuels et la loi du 12 mars 2012 en a réécrit l'article 3 afin de clarifier l'architecture des cas de recours aux agents non-titulaires.

Les collectivités territoriales et les établissements publics peuvent tout d'abord recruter des agents contractuels provisoirement et sur des **emplois non permanents**, pour répondre à un besoin lié à un accroissement temporaire ou saisonnier d'activité (article 3 de la loi du 26 janvier 1984).

Parallèlement, les collectivités peuvent également pourvoir des **emplois permanents**, mais uniquement dans certains cas dérogatoires.

Les remplacements

- Pour assurer le remplacement momentané de fonctionnaires ou d'agents contractuels autorisés à exercer leurs fonctions à temps partiel ou indisponibles (congé maladie, parental...) (article 3-1)
- Pour faire face à une vacance temporaire d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire titulaire ou stagiaire, afin d'assurer la continuité du service (article 3-2)

Les autres cas

- Lorsqu'il n'existe pas de cadre d'emploi de fonctionnaires pouvant assurer les fonctions correspondantes (article 3-3-1)
- Pour les emplois de catégorie A, lorsque c'est justifié par les besoins du service ou la nature des fonctions, et sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être pourvu (article 3-3-2)
- Pour les emplois de secrétaire de mairie des communes de moins de 1 000 habitants (article 3-3-3)
- Pour les emplois à temps non complet des communes de moins de 1 000 habitants (article 3-3-4)
- Pour les emplois des communes de moins de 2 000 habitants dont la création ou la suppression dépend de la décision d'une autorité et s'impose à la collectivité (article 3-3-5)

Pour ces recrutements sur le fondement de l'article 3-3, une délibération doit être prise et doit prévoir que le poste peut également être pourvu par un agent non-titulaire. Dans ce cas, le motif doit être précisé, de même que la nature des fonctions, les niveaux de recrutement et de rémunération de l'emploi créé.

Le tableau ci-dessous dresse un récapitulatif des cas de recrutement des agents contractuels dans la fonction publique territoriale (tableau extrait d'une fiche synthétique réalisée par le Centre de gestion de l'Orne).

Fondement	Motif du recrutement	Durée	Procédure	Vacance d'emploi Cf article 41 de la loi du 26 janvier 1984	Contrôle de légalité
Article 3-Premièrement,	Un accroissement temporaire d'activité (A/B/C)	12 mois maximum sur une période de 18 mois consécutifs.	Délibération pour création de poste-CDD	Non	Non
Article 3-Deuxièmement	Un accroissement saisonnier d'activité (A/B/C)	6 mois maximum sur une période de 12 mois consécutifs	Délibération pour création de poste -CDD	Non	Non
Article 3-1	Pour assurer le remplacement (A/B/C) temporaire de fonctionnaires ou d'agents contractuels -à temps partiel -d'un congé annuel, -d'un congé de maladie, -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, rappel ou maintien sous les drapeaux -participation à des activités dans le cadre des réserves opérationnelles, de sécurité civile ou sanitaire.	-durée de l'absence du fonctionnaire ou de l'agent contractuel à remplacer. Ils peuvent prendre effet avant le départ de cet agent (pour un doublon)	Délibération (uniquement ouvrant les crédits budgétaires nécessaires s'ils n'ont pas été prévu au budget primitif) CDD	Non	Oui
Article 3-2 -	Pour les besoins de continuité du service, pour faire face à une vacance temporaire d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire (A/B/C)	CDD 1 an maximum renouvelable une seule fois, si la procédure de recrutement d'un fonctionnaire n'a pu aboutir **Nouveau :** Si l'agent est inscrit sur la liste d'aptitude d'accès à un cadre d'emplois dont les missions englobent l'emploi qu'il occupe : nomination stagiaire obligatoire au terme du contrat au plus tard.	Délibération pour création de poste -CDD	Oui	Oui

Article 3-3-premièrement	Lorsqu'il n'existe pas de cadre d'emplois de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes.(A/B/C)	CDD de 3 ans maximum renouvelable une fois (6 ans maximum). Au-delà des 6 ans, le contrat est conclut pour une durée indéterminée. La durée de six ans est comptabilisée au titre de l'ensemble des services accomplis auprès de la même collectivité ou du même établissement dans des emplois occupés sur le fondement des articles 3 à 3-3. Elle inclut, en outre, les services effectués au titre du deuxième alinéa de l'article 25 s'ils l'ont été auprès de la collectivité ou de l'établissement l'ayant ensuite recruté par contrat Pour l'appréciation de cette durée, les services accomplis à temps non complet et à temps partiel sont assimilés à des services effectués à temps complet. Les services accomplis de manière discontinue sont pris en compte, sous réserve que la durée des interruptions entre deux contrats n'excède pas quatre mois Si l'agent est inscrit sur la liste d'aptitude d'accès à un cadre d'emplois dont les missions englobent l'emploi qu'il occupe : nomination stagiaire obligatoire au terme du contrat au plus tard	La délibération prévoit que l'emploi peut également être pourvu par un agent contractuel et précise le motif invoqué, la nature des fonctions, les niveaux de recrutement et de rémunération de l'emploi créé CDD	Oui	Oui
Article 3-3-Deuxièmement	Pour les emplois de catégorie A, lorsque les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient et sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté.			Oui	Oui
Article 3-3-Troisièmement	Emplois de secrétaire de mairie des communes de moins de 1 000 habitants et de secrétaire des groupements composés de communes dont la population moyenne est inférieure à ce seuil			Oui	Oui
Article 3-3-Quatrièmement	Pour les emplois à temps non complet des communes de moins de 1 000 habitants et des groupements composés de communes dont la population moyenne est inférieure à ce seuil, lorsque la quotité de temps de travail est inférieure à 50 %. d'un TC			Oui	Oui
Article 3-3-Cinquièmement	Pour les emplois des communes de moins de 2 000 habitants et des groupements de communes de moins de 10 000 habitants dont la création ou la suppression dépend de la décision d'une autorité qui s'impose à la collectivité ou à l'établissement en matière de création, de changement de périmètre ou de suppression d'un service public *(exemple des ATSEM...)*			Oui	Oui
Article 38	Personnes Handicapées (A/B/C)	Durée correspondante à la durée du stage	Délibération pour création de poste/ CDD	Oui	Oui

2.2.2. Un cadre règlementaire qui ne permet pas toujours de répondre aux besoins de recrutement dans un contexte territorial nécessitant des adaptations rapides des collectivités

Alors que le contexte actuel crée de nouveaux besoins de recrutement pour les collectivités territoriales, le cadre réglementaire dans lequel s'inscrit le recours aux agents contractuels ne leur permet pas toujours de pourvoir leurs postes de manière satisfaisante.

Un contexte qui nécessite des adaptations rapides à l'élargissement du périmètre des compétences des collectivités

Le contexte territorial actuel est marqué par un élargissement du périmètre d'intervention des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. Les collectivités sont donc amenées à intervenir dans des domaines qui ne relèvent pas d'un service public traditionnel et pour lesquels elles ne disposent pas toujours d'agents compétents en interne. Pourtant, les exigences d'adaptation et de réactivité propres à la fonction publique territoriale les incitent à trouver des moyens de recruter des agents à même de rendre un service public de qualité.

Si les DRH expriment globalement le besoin de pourvoir rapidement certains emplois, beaucoup soulignent qu'ils sont prêts, en cas de difficulté à trouver le bon candidat, à transiger sur ce critère de rapidité pour privilégier l'embauche d'un candidat qui détient la compétence attendue. Ils mettent l'accent sur un double besoin auquel le cadre législatif n'apporte que des solutions partielles. Concernant les emplois permanents, les règles actuelles ne posent pas de

réelles difficultés. En revanche, pour ce qui est des emplois qui concernent des métiers émergents dans les collectivités, le cadre législatif semble peu adapté.

Un encadrement du recours aux contractuels peu souple qui amène les collectivités à trouver des solutions de contournement

Certains des DRH interrogés estiment que le cadre juridique qui s'applique au recrutement d'agents contractuels est parfois insatisfaisant par rapport aux enjeux de transformation, d'adaptation et de développement inhérents à l'action des collectivités territoriales.

Des recrutements aux limites du cadre légal

Les entretiens avec des DRH de grandes collectivités et des praticiens des ressources humaines ont en effet révélé qu'en pratique, les collectivités étaient souvent amenées à recruter des agents contractuels aux limites du cadre strictement fixé par la loi du 26 janvier 1984.

Tout d'abord, les pratiques des préfectures en matière de contrôle de légalité ciblé sur le recours aux contractuels peuvent créer un contexte local propice ou non à des recours répétés aux agents non-titulaires. Les habitudes de certaines collectivités qui recouraient systématiquement aux contractuels sans toujours le justifier de manière satisfaisante ont par exemple suscité une vigilance accrue de la préfecture au moment du contrôle de légalité. A l'inverse, certaines préfectures semblent s'être montrées moins actives sur les justifications apportées par les collectivités en cas d'embauche ou de renouvellement de contrats d'agents non-titulaires.

Parmi les diverses finalités de la pérennisation d'agents contractuels aux limites du cadre légal, il semble arriver que des collectivités justifient, par « *vocation sociale* », de prolonger certains contrats. En effet, les contrats semblent parfois renouvelés seulement afin de permettre à des personnes fragiles, sans doute difficilement employables par ailleurs, de rester dans le monde du travail.

Enfin, il arrive également que les collectivités soient amenées à prolonger des contrats en marge de la légalité afin de répondre aux nécessités du service public. C'est par exemple le cas sur des renforts d'équipes tels que les animateurs de jeunes enfants, les ATSEM etc. où « *les CDD abusifs dépassant les 12 mois sur une période de 18 mois consécutifs sont devenus fréquents* ». D'autres types de renouvellement hors du cadre légal sont parfois pratiqués lorsque les agents contractuels en poste n'ont pas pu passer de concours ou n'ont pas réussi de concours avant que leur contrat n'arrive à échéance. Cette situation concerne surtout les métiers pour lesquels les concours sont peu fréquents mais pénalise également les personnels compétents qui ne parviennent pas à réussir un concours.

Ainsi, les spécificités du contexte local, les contraintes liées à l'environnement territorial, ainsi que le degré de contrôle préfectoral relatif aux contractuels débouchent sur des pratiques très hétérogènes d'une collectivité à l'autre en ce qui concerne l'embauche et le renouvellement des agents non-titulaires.

De manière générale, il semble que les collectivités exploitent les possibilités offertes par le statut et la loi de 1984, toutefois, le cadre législatif actuel ne permet pas de répondre à l'ensemble des problématiques de recrutement rencontrées par les collectivités.

La situation actuelle soulève des difficultés multiples

Si les collectivités territoriales trouvent souvent des voies détournées, parfois sur des fondements juridiques précaires, pour pourvoir les postes dont elles ont besoin, les situations qui en découlent sont peu satisfaisantes à la fois pour elles-mêmes, et en premier lieu, pour les agents concernés.

Des difficultés sur le plan social

Les difficultés sont avant tout d'ordre social et concernent la situation des agents contractuels. Le constat de la **précarité des agents contractuels** a déjà été posé, notamment par le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT) dans son rapport sur la précarité dans la FPT de 2011.

En plus de ne pas être titulaire et de ne pas bénéficier des droits qui s'attachent au statut de fonctionnaire, la durée des contrats est souvent un élément qui aggrave la précarité de la situation des agents contractuels. En effet, parmi les contractuels entrés dans la FPT en 2011, il y a 48% de « contrats courts », c'est-à-dire de personnes qui quittent la FPT ou qui n'y effectuent que des périodes courtes d'activité. Par conséquent, dans les faits, les contrats sont quasiment autant utilisés pour des missions permanentes que pour des missions temporaires, voire des missions très courtes. En effet, parmi les contractuels de la FPT, 68% ont un contrat d'une durée inférieure à un an. Au sein de ces « contrats courts » il existe une surreprésentation des jeunes et des agents à temps partiels qui cumulent ainsi les fragilités. Concernant cette tranche la plus jeune des contractuels, elle se voit souvent proposée des salaires équivalents à ceux de titulaires débutants, écartant ainsi la valorisation des compétences. Le rapport sur la précarité de 2011 souligne également que 68% des contractuels sont des femmes, dont 71% de catégorie C.

Parallèlement, les renouvellements de contrat qui se font parfois en marge de la légalité sont de nature à accentuer cette insécurité liée au statut de contractuel car ils sont à la fois imprévisibles, soumis à autorisation, et ne donnent aucune garantie aux agents en attente d'être renouvelés ou non.

Par ailleurs, le parcours des agents contractuels est aussi facteur de précarité car tous ne seront pas, à terme, intégrés dans la fonction publique territoriale. En effet, d'après les mêmes chiffres de 2011, plus de la moitié des non-titulaires quittent la fonction publique deux ans après leur arrivée, alors que seulement 15% d'entre eux sont devenus fonctionnaires.

Les difficultés liées à la précarité des agents contractuels nécessitent une vigilance particulière dans un contexte où les DRH ont relevé :

« Une ambigüité qui perdure, voire des injonctions contradictoires de la part de l'Etat »

En effet, plusieurs dispositifs de résorption de la précarité ont été mis en place par l'Etat, comme par exemple le dispositif Sauvadet en 2012 et qui doit arriver à son terme en mars 2018. L'objectif était de favoriser, sur la période 2013 à 2018 la transformation des CDD de certains contractuels en CDI et de faciliter l'accès au statut de fonctionnaire par titularisation dans la fonction publique territoriale. Or, le risque qui émerge est de ne pas réussir à mettre en place les conditions permettant une sécurisation des parcours professionnels, dans l'hypothèse où le recours aux contractuels serait facilité par les textes.

Des difficultés en termes d'efficacité interne

Si actuellement les collectivités sont amenées à trouver des réponses hors du cadre légal à leurs besoins de recrutement, cette situation est de nature à accentuer la précarité des agents concernés, mais elle n'est pas non plus satisfaisante pour les collectivités.

En pratique, le manque de flexibilité des textes actuels, notamment concernant la durée des CDD et les conditions de renouvellement de contrats, conduit les collectivités à des situations de dilemme qui leur sont la plupart du temps défavorables. En effet, cela conduit les collectivités à faire un choix entre se séparer d'agents compétents ou trouver des artifices juridiques pour pourvoir certains postes ou renouveler certains contrats. Dans ce dernier cas, les collectivités prennent parfois un risque juridique qui les expose à des sanctions ou à des injonctions de la part du représentant de l'Etat. Cela peut nuire à l'image de la structure et impacter son attractivité, éloignant ainsi certains candidats potentiels et créant un cercle vicieux qui s'auto-entretient.

Cette situation n'est pas non plus satisfaisante pour les collectivités qui doivent gérer, en interne, des agents qui attendent de savoir si leur contrat sera renouvelé ou non, indépendamment de leur compétence. C'est alors la motivation et la mobilisation de ces personnes dont les managers doivent s'assurer, tout en ayant peu de garanties à leur apporter en retour.

Dès lors, il semble que les réflexions actuelles sur l'élargissement du recours aux contractuels interrogent sur les objectifs poursuivis par l'Etat lorsqu'il promeut ce type de recrutement, sans toujours prévoir les moyens pour sécuriser les parcours professionnels des agents concernés.

2.2.3. Perspectives : quelles évolutions possibles ? (2 scenarii) Le contrat comme mode de recrutement multiforme

Entre incertitudes pour les agents et gestion des RH complexe et risquée pour les collectivités territoriales, la généralisation du recours aux contractuels est parfois présentée comme une solution économe permettant des recrutements plus pertinents et plus flexibles. Toutefois, il semble peu opportun d'écarter les concours d'entrée dans la fonction publique au profit d'un « tout contrat » qui engendrerait des coûts humains et financiers conséquents. Il s'agit donc plutôt de privilégier des évolutions réglementaires de nature à faciliter les recrutements des collectivités

Scénario 1 : Vers un « tout contrat » ?

SCENARIO 1

Flexibilité et économies : les avantages supposés d'une généralisation du recours au contrat

L'argument des économies générées par l'embauche de personnes qui ne sont pas fonctionnaires est souvent avancé pour justifier une massification du recours aux non-titulaires. Dans la mesure où ces personnes ne seront pas rémunérées « à vie », elles sont souvent perçues comme présentant un *« moindre danger »* dans une perspective de maîtrise salariale. En effet, la possibilité de ne pas renouveler un contrat limite la pression qui s'attache de plus en plus à un recrutement de titulaire, dans une période où les finances locales sont fortement contraintes.
De plus, sur les postes où il n'y a pas de difficulté particulière à recruter, il est fréquent que les collectivités proposent à la tranche la plus jeune des contractuels des salaires équivalents à ceux

de titulaires qui débutent. Cette pratique, qui est d'ailleurs très contrastée selon les collectivités, est moins vraie sur des postes d'encadrement, de catégorie A ou B mais, de manière générale, les rémunérations des contractuels sont rarement réévaluées, ou alors « a minima », en restant proche de la grille salariale des titulaires. Ainsi, les textes permettent une souplesse en matière de rémunération des contractuels qui est perçue comme une opportunité par les collectivités. Cette flexibilité sur la masse salariale offre également aux collectivités une capacité d'adaptation aux évolutions de contexte qui ne dépendent pas d'elles. Par exemple, suite aux dernières annonces relatives à la réforme des rythmes scolaires, certaines collectivités ont fait le choix de revenir à la semaine de quatre jours ont également décidé de ne pas renouveler les contrats des personnes embauchées dans le domaine de l'animation périscolaire.

Toutefois, les entretiens réalisés pour alimenter cette étude ont mis en évidence que le recours aux contractuels n'est pas motivé en premier lieu par la volonté de bénéficier d'une variable d'ajustement sur la masse salariale. *« La flexibilité de recrutement recherchée [...] se situe plutôt dans l'élargissement de l'offre de candidats et l'opportunité de trouver des profils plus en adéquation avec les compétences requises »*[6]. Effectivement, plusieurs DRH ont indiqué se sentir parfois *« enfermés par le statut »*.

« Il faut parfois choisir entre le statut ou la compétence »

Élargir, voire généraliser les politiques d'embauche de contractuels serait ainsi une solution pour pouvoir systématiquement choisir le candidat jugé le meilleur, en dehors de toute considération de statut qui constitue ici une contrainte.

Enfin, certains plaident pour un élargissement du recours aux contractuels mais dans la perspective de rendre la fonction publique territoriale plus accessible, notamment à des profils atypiques. Effectivement, 66,1% des arrivées sur des emplois permanents sont des contractuels[7] et 15% d'entre eux ont rejoint la fonction publique territoriale dans les deux ans après leur arrivée. Le contrat est donc une porte d'entrée privilégiée dans la fonction publique, une forme de *« 4ème voie d'accès »*[8] qui ouvre des possibilités pour les agents non-titulaires de bénéficier de formations internes afin de préparer les différents concours. L'ouverture des recours aux contractuels permettrait donc à la fois une maîtrise de la masse salariale et d'introduire de la souplesse dans les choix des candidats lors des recrutements.

Coûts cachés et iniquités: des limites tant pour les agents que pour la collectivité

Toutefois, il apparaît qu'élargir les possibilités de recours aux contractuels soulève d'autres difficultés liées à la fois aux coûts financier et humain qu'il génère, et aux iniquités qu'il favorise par essence.

Sans revenir sur la situation de précarité juridique et de stagnation salariale que peuvent connaître une grande partie des agents contractuels, notamment les catégories B et C, le contrat est facteur de **coûts humains** susceptibles d'impacter la qualité du service rendu. En effet, certains praticiens des RH soulignent que le recours aux contractuels accru représente un *« glissement vers une logique du privé »* qui ne serait pas pleinement compatible avec les spécificités du service public. Globalement, les personnes interrogées se refusent à acter un étiolement des valeurs et de la culture du secteur public et ne souhaitent pas voir la proportion de contractuels augmenter pour cette raison.

[6] « Les agents contractuels de la fonction publique territoriale française », Revue d'administration française n°115, 2005

[7] Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, DGAFP, décembre 2017

[8] « Les agents contractuels de la fonction publique territoriale française », Revue d'administration française n°115, 2005

De plus, embaucher des agents contractuels peut générer des **coûts « cachés », en interne**, sur le plan managérial, et en termes de gestion des ressources humaines. La multiplication des CDD dans une collectivité réduit fortement la visibilité et la maîtrise de la rotation de cette catégorie de personnel qui peut, lorsque son contrat arrive à échéance, soit subir une situation dans laquelle il ne serait pas renouvelé, soit ne pas souhaiter qu'il soit renouvelé, soit être titularisé. Dans tous ces cas, la probabilité que l'agent quitte la collectivité est réelle et, dès lors, *« le retour sur investissement en matière de formation professionnelle n'est pas obtenu »*[9]. Le temps, le coût et l'énergie déployés en interne pour faire monter en compétences ces agents sont effectivement d'une utilité limitée s'ils quittent la structure. A cela s'ajoutent les coûts liés à de nouveaux recrutements et « la baisse de la qualité de service produite par l'instabilité interne »[10]. Les difficultés quotidiennes découlant de la vacance de postes, notamment des postes d'encadrement, peuvent ralentir les circuits de décision, entraîner des surcharges de travail et dégrader l'ambiance dans les services, impactant ainsi la qualité du travail effectué. La fragilisation des équipes qui fait suite aux rotations fréquentes des personnels contractuels peut aussi entraîner des difficultés managériales liées notamment aux inégalités salariales introduites par les agents contractuels. Il arrive en effet que certains agents contractuels soient nettement mieux payés que leurs homologues fonctionnaires, parfois au sein des mêmes services et sur des postes équivalents, du fait notamment de leur possibilité de négocier leurs salaires. Ces difficultés se greffent à une gestion RH pas toujours optimale de ces agents (faible visibilité sur le renouvellement ou non du contrat, réévaluation salariale faible ou inexistante etc.). Aussi, le pouvoir de négociation salariale des contractuels risque-t-elle d'introduire des **iniquités** plus ou moins fortes, à la fois au sein de la collectivité, mais également entre des agents rattachés à des collectivités différentes.
Ainsi, les coûts internes et de transition liés à un turn-over fréquent des agents contractuels sont significatifs, à la fois sur le plan humain et sur le plan financier, à l'échelle de la collectivité.

Sur le plan financier, les agents contractuels, en négociant leurs salaires, risquent de développer une forme **« d'inflation indemnitaire »**, c'est-à-dire de pousser à la hausse les salaires qu'une collectivité peut proposer à ses contractuels. La même logique existe entre les différentes collectivités qui se livrent parfois à des logiques concurrentielles sur la base de leur régime indemnitaire, afin d'attirer les meilleurs candidats. Ces positionnements ont un impact financier réel sur les budgets des collectivités et sont facteurs d'inégalité de traitement, et par là même, d'inégale motivation entre les agents publics.

En outre, et même si l'argument financier est souvent utilisé en faveur des contractuels, il s'avère que l'embauche d'agents non-titulaires a un **coût financier** pour la collectivité qui risque de croître significativement dans les années à venir. Effectivement, sur les postes d'encadrement, il arrive fréquemment que la rémunération négociée soit sur un indice plus favorable que la carrière d'un fonctionnaire. D'autre part, **les cotisations salariales et patronales d'un contractuel sont plus élevées que celles d'un fonctionnaire, et ce, même à indice majoré et régime indemnitaire équivalent.** Les charges pour l'employeur sont donc plus élevées, charges auxquelles il faut parfois ajouter les cotisations chômage. En effet, lorsque les collectivités adhèrent au régime d'assurance chômage, elles sont redevables de la cotisation pôle emploi sur les salaires des contractuels et cette cotisation est identique à celle appliquée au secteur privé.

[9] « Les agents contractuels de la fonction publique territoriale française », Revue d'administration française n°115, 2005, p.489

[10] « Les agents contractuels de la fonction publique territoriale française », Revue d'administration française n°115, 2005, p.489

Exemples d'une collectivité mutualisée du Nord-Ouest

- Pour un attaché :
  Titulaire : salaire brut : 3 717,61€ ; salaire net : 3 055,66€ ; coût chargé : 5 279,78€
  Contractuel : salaire brut : 3 731,53€ ; salaire net : 3 012,72€ ; coût chargé : 5 361,39€

- Pour un ingénieur en chef :
  Titulaire : salaire brut : 5 014,46€ ; salaire net : 4 157,39€ ; coût chargé : 6 683,41€
  Contractuel : salaire brut : 5 029,93 ; salaire net : 4 097€ ; coût chargé : 7 174,06€

Pour ces deux exemples, il existe un surcoût de l'agent contractuel par rapport à l'agent titulaire. Ce surcoût se situe entre 5,9% et 7,3% (pour un indice égal à chaque fois).

Ces exemples mettent en évidence que plus la part du régime indemnitaire est importante, plus le coût d'un contractuel sera élevé par rapport au fonctionnaire, du fait des taux de cotisations. En voulant raisonner à salaire net identique, la collectivité risque d'accroître encore le coût du contractuel en faisant augmenter soit l'indice du contractuel, soit le régime indemnitaire.

Dans les deux cas, le taux des cotisations est supérieur pour un agent contractuel : en termes de cotisations stricto sensu, le coût d'un contractuel comparé à un fonctionnaire est d'environ 6% supérieur. Ajouté à cela le fait que, dans la collectivité qui sert d'exemple, un contractuel est souvent payé plus cher qu'un fonctionnaire du fait de la négociation de la rémunération, le surcoût oscille entre +12% et +17%. C'est le cas dans la collectivité servant d'exemple où un agent contractuel de catégorie A est payé deux échelons au-dessus d'un titulaire avec le même niveau d'ancienneté, le même poste et la même expérience.

Parallèlement, les agents contractuels engendrent des **coûts de gestion** plus importants que ceux des fonctionnaires, du fait de leur type de rémunération. En effet, il existe une obligation triennale de réexamen de la rémunération des contractuels qui oblige, pour s'assurer de la qualité de cet examen, à faire une étude carrière rémunération détaillée pour chaque agent. Cela implique également de consacrer du temps aux négociations salariales et de faire du cas par cas, alors qu'une réflexion plus globale est possible pour les fonctionnaires. **Il pourrait être envisagé d'encadrer et de plafonner les grilles de rémunération des contractuels par catégorie, voire par groupe de métiers, ce qui est possible à travers les référentiels métiers que les collectivités mettent en place avec le RIFSEEP.**

Les réflexions en cours sur une généralisation du recours au contrat sont révélatrices d'une tendance à penser que c'est une solution économe qui permettrait aussi plus de flexibilité. Or, les iniquités et les coûts cachés de cette forme d'embauche sont significatifs et leur gestion est à repenser.

SCENARIO 2

Scénario 2 : Préférer des évolutions réglementaires permettant de mieux répondre aux besoins et de sécuriser les parcours des agents

Avant d'envisager un « tout contrat » risquant de mener à une déstructuration du statut, des efforts de simplification du recours aux contractuels peuvent être étudiés afin que les collectivités disposent d'outils de recrutement opérants et que la sécurisation des situations individuelles soit assurée. Plusieurs évolutions réglementaires peuvent être étudiées, afin de

faciliter le recours aux agents contractuels, sans pour autant favoriser une multiplication de ces contrats.

Une première piste à envisager serait de permettre aux collectivités de **recruter des agents sur des postes de catégorie B sur 3 ans**, de la même manière que ce qui s'applique actuellement pour les catégories A (article 3-3-2 de la loi du 26 janvier 1984). En effet, les DRH interrogés ont souligné que cette distinction entre catégorie A et B pouvait être un frein, notamment sur des postes d'encadrement similaires où les agents de catégorie B se trouvaient largement désavantagés car soumis à des contrats à durée plus courte et donc à des instabilités récurrentes liées au renouvellement de leur contrat. Parallèlement, l'inégal contrôle préfectoral effectué sur les recrutements d'agents contractuels de catégorie A est également considéré comme un frein qu'il faudrait lever. Ce contrôle, qui s'apparente parfois à un contrôle d'opportunité et qui apparaît comme très variable suivant les réalités locales, constitue parfois un obstacle supplémentaire dans une procédure de recrutement par essence complexe. Il serait opportun, même si cela ne relève pas des collectivités territoriales, d'harmoniser, voire de raisonner ce contrôle. **Dans cette optique, les collectivités territoriales pourraient délibérer sur leurs règles de gestion des contractuels en termes d'évolution et de rémunération, comme de résorption.**

Une deuxième piste doit permettre de limiter les cas où des agents performants sur leur poste - surtout de catégorie B et C - embauchés en CDD au titre de l'article 3-2 pour une durée d'un an, renouvelable une fois, ne peuvent intégrer la collectivité en tant que titulaire faute de réussite au concours. Pour faire face à cela, deux options peuvent être envisagées :

- Une modification de l'article 3-2 de la loi de 1984 pourrait permettre de porter la durée du CDD de 1 an à 2 ans, renouvelable une fois (ce qui conduirait à une durée maximale de 4 ans), afin de permettre à l'agent de s'inscrire à au moins une, voire deux sessions de concours et de le préparer sereinement. Le principe de la non-prolongation du contrat continuerait dans ce cas à s'appliquer en cas d'échec au concours ;
- La possibilité pour la collectivité d'un agent ayant échoué au concours et arrivant à échéance de sa prolongation de constituer un dossier de titularisation sur la base des acquis de l'expérience. Ce dossier serait instruit par le centre de gestion de manière à vérifier de façon indépendante que l'agent correspond effectivement aux attentes du cadre d'emploi.

Une troisième piste qui pourrait être explorée serait la mise en place de **contrats de mission**, limités dans le temps et attachés à des activités spécifiques. Il viserait des missions d'accompagnement au changement, où des logiques de projet et d'expérimentation sont à l'œuvre et permettent de s'inscrire de manière pertinente dans des contextes qui évoluent très rapidement. Ce type de contrat apporterait également des réponses à des besoins de recrutement sur des projets spécifiques dont on sait à l'avance qu'ils sont limités dans le temps, du fait de leur nature ou de leur spécificité. C'est par exemple le cas de certains projets européens, de missions de réorganisation, ou de missions techniques ponctuelles (une collectivité a par exemple évoqué le besoin de faire appel à un spécialiste des énergies marines). Le contrat de mission serait envisageable sur une durée de 3 à 5 ans et constituerait une solution intermédiaire permettant de ne pas embaucher, sur des emplois permanents, des personnes qu'il serait difficile de réorienter une fois leur mission arrivée à échéance. En un sens, il peut être un élément de réponse aux enjeux de souplesse et d'adaptation du service public. L'écueil possible serait un désinvestissement des agents, conscients que leur mission arrive à son terme et que leur présence au sein de la collectivité ne pourra pas être pérennisée.

Par ailleurs, assouplir le recours aux contractuels implique de développer des moyens de **sécuriser les parcours professionnels des agents** en assurant une réelle valorisation de leur compétence, notamment via une évolution salariale. Cela devrait probablement passer par une

politique de formation plus adaptée à la progression des agents contractuels et à leur potentielle intégration dans la fonction publique. Si leur parcours précédent doit également être mieux valorisé, les formations restent un moyen efficace de diffuser une culture commune, à la fois du secteur public, mais aussi de la collectivité en elle-même.

Enfin, pour ne pas favoriser une multiplication déraisonnée des contrats sur certains postes, établir un **plafonnement de contractuels sur les emplois de direction générale** pourrait être une piste de réflexion. L'Association des administrateurs territoriaux de France (AATF) avait préconisé un plafonnement à 10% mais, au-delà des considérations de seuils, cela permettrait de dynamiser les carrières de certains agents, ou encore de réinterroger les modes de recrutement sur ce type d'emploi. Cette proposition se pose comme une réponse à la part élevée de contractuels de catégorie A (31,1% d'après les chiffres apportés par la DGCL en 2016).

Ainsi, le contrat doit rester un outil dérogatoire mais dont on peut améliorer les modalités afin de permettre plus de souplesse dans le recrutement des contractuels. Il ressort assez clairement des entretiens que :

« Le concours doit rester le principe et le contrat l'exception »

Toutefois, des pistes de réflexion peuvent être engagées pour faciliter le recours aux non-titulaires sur tous les grades, dans la mesure où des conditions de sécurisation des situations individuelles sont assurées. Dans cette perspective, les solutions retenues, même si elles peuvent être inspirées du secteur privé, doivent épouser les contours de la fonction publique, dans une situation équilibrée plus favorable aux agents.

2.3. EXPLOITER LE LEVIER DE LA MOBILITE INTERNE COMME OUTIL DE REPONSE AUX BESOINS DE RECRUTEMENT DES COLLECTIVITES

Le résultat des entretiens individuels et des réponses au questionnaire en ligne l'illustre nettement : la mobilité interne apparaît aujourd'hui comme un vivier grandissant permettant de répondre aux besoins évolutifs de recrutement, tout en assurant les exigences de reconversion d'agents positionnés sur des métiers difficiles.

Traditionnellement orientées vers la mobilité contrainte, ces exigences semblent se rediriger de manière croissante vers la recherche d'une mobilité suscitée, volontaire, permettant de veiller par le changement au bien-être des agents. Cela permet également de prévenir la formation de risques psycho-sociaux et l'absentéisme, dont l'ancienneté sur un poste est un des facteurs clés.

Un grand nombre de collectivités mettent donc en place des modalités de gestion innovantes de la mobilité interne, et de nombreux outils visant à :

- Accroître le niveau de connaissance du profil des agents ;
- Promouvoir et faire découvrir d'autres métiers ;
- Accompagner les agents à la mobilité ;
- Lever les freins internes à la mobilité.

Il apparaît que cette démarche est aujourd'hui centrale dans les stratégies de recrutement des collectivités. Elles entrent en outre en résonance avec les exigences financières et managériales ; elles méritent à ce titre d'être valorisées. Parmi les expériences recueillies, il a donc été choisi de présenter celles qui nous semblent révélatrices des plans d'action les plus intéressants menés par les collectivités.

2.3.1. Accroître le niveau de connaissance du profil des agents

Pour les collectivités, le premier enjeu permettant d'augmenter les possibilités de mobilité interne est de se doter d'une connaissance fine des profils des agents permettant de les accompagner de manière individualisée vers des horizons professionnels différents, notamment pour répondre aux nouveaux besoins RH de la structure.

Mise en place de référents RH en Région Île-de-France

La Région Île de France a mis en place au sein de son service des ressources humaines des référents RH chargés spécifiquement du suivi individualisé des agents, permettant une connaissance fine des profils et des capacités d'évolution.

Ces personnes sont donc en capacité de construire avec les agents des parcours de formation, voire de les proposer, afin de susciter une mobilité plus efficiente, se basant à la fois sur les besoins constatés de la collectivité et les capacités des agents.
La DRH devient à la fois le gestionnaire des carrières et la garante de l'évolution au sein des métiers. En s'appuyant sur une connaissance des agents, elle permet également de limiter l'échec de mobilités qui pourraient générer de la défiance et de la distance par rapport aux processus de mobilité volontaire.

Une telle organisation permet de donner à la collectivité une connaissance accrue de son vivier et d'identifier pour les agents volontaires des parcours de formation efficaces puisque porteurs de possibilités d'évolution.

Toutefois deux limites sont également à pointer :

- Ce dispositif requiert l'ouverture ou le redéploiement de postes de référents, qui doivent s'intégrer dans l'organisation de la DRH.
- Ce dispositif s'adapte bien à un public de cadres dotés d'une formation initiale conséquente et pouvant se projeter dans un dispositif de mobilité plus aisément. Le décliner à destination prioritairement d'agents de catégorie C demande forcément une réflexion à la fois sur le volume du dispositif mais également sur les outils de formation mobilisés.

2.3.2. Promouvoir et faire découvrir d'autres métiers

Outre la mise en œuvre de dispositifs permettant aux collectivités de mieux identifier leur vivier et aux agents de disposer de relais clairement identifiés, la connaissance des métiers des collectivités est un enjeu très fort de la mobilité interne.

Cette promotion peut prendre des formes variées, allant de manifestations classiques visant à présenter tous les métiers par un temps fort de la collectivité, à des dispositifs plus ciblés permettant de mieux diriger l'offre vers le public souhaité.

Forums des métiers des villes et métropoles de Rennes et Montpellier

Il s'agit de la formule la plus classique de promotion des métiers, qui permet de créer par un rendez-vous institutionnel un temps fort de la collectivité. Il se compose principalement d'un espace de stands avec des conférences, des ateliers et des témoignages permettant en partie de décloisonner les enjeux de mobilité. La ville et métropole de Rennes réfléchissent à ouvrir leur forum aux citoyens.

Cette formule présenterait deux avantages notables :

- Mettre en avant les métiers de la collectivité y compris les moins connus, et ainsi au-delà des enjeux de promotion interne, offrir un moment permettant de valoriser les agents dans leurs fonctions.
- Permettre de porter à la connaissance extérieure des métiers pour lesquels il existe des difficultés à recruter et ainsi susciter d'éventuelles candidatures.

Ces modalités de promotion apparaissent nécessaires, mais sont néanmoins insuffisantes pour susciter une dynamique de mobilité interne permettant de répondre aux besoins de recrutement d'une collectivité.

Mise en place de bourses de la mobilité à la Métropole de Rennes

Il s'agit d'un dispositif permettant de promouvoir les différents métiers, en s'appuyant sur le principe suivant : chaque agent décidant d'évoluer sur un poste vacant libère à son tour son poste qui devient ainsi disponible pour un autre agent. L'enjeu est d'enclencher une dynamique positive, incitant à la mobilité.

D'abord testée la première année sur le public des catégories A, cette action a rencontré un important succès entraînant 10% de mobilité. Elargie aux catégories B ensuite, plus d'un tiers des rédacteurs étaient candidats.

L'enjeu se situe désormais dans l'élargissement aux catégories C, représentant plus d'agents et entraînant donc une organisation plus lourde.

Dans la continuité de forums ou de campagnes de promotion des différents métiers, cette action permet de poursuivre de manière plus active l'incitation à la mobilité. Il s'agit cependant d'une action d'ampleur, demandant de mobiliser des moyens importants et d'engager une réflexion globale sur les impacts qu'elle engendrerait au niveau de la collectivité. Certaines collectivités ont également mis en place des dispositifs plus spécifiques permettant d'enclencher des dynamiques de mobilité.

« Vis ma vie » dans la métropole de Montpellier et la ville de Vénissieux

Cette action est intéressante en intégrant une dimension *marketing* montrant la volonté d'ouvrir à un public large en le rendant plus attrayant.

Ce dispositif consiste en des stages d'immersion permettant à chaque agent volontaire de découvrir le métier d'un autre agent durant un temps relativement court. Il vise à faire vivre une immersion professionnelle à l'agent qui pourra ainsi découvrir l'environnement, les contraintes et les opportunités qu'offre le métier qu'il a souhaité découvrir. Le dispositif permet également de valoriser les fonctions les moins connues, par la voie de la communication interne. Il présente ainsi l'intérêt d'intégrer une dimension *marketing* témoignant d'une volonté d'ouvrir certains métiers à un large public et de les rendre plus attrayants.

Pour être efficaces, ces dispositifs demandent tout de même à être accompagnés par les services des ressources humaines et les services accueillant, de manière à pouvoir se traduire éventuellement par des mobilités concrètes.

« Débloquer » la volonté de l'agent est un premier élément, qui doit ensuite se poursuivre pour donner des résultats concrets dans les évolutions de carrière.

D'autres actions peuvent également mobiliser les agents, jouant ainsi ce double rôle de valorisation et de promotion des métiers.

Groupes de travail métiers à la Ville de Lille

Ces groupes de travail se mettent en place au niveau d'un métier, tout grade et échelon confondus. Ils ont comme mission de proposer des actions ou des initiatives permettant la présentation et la promotion de leurs métiers.

L'exemple donné par la ville de Lille est celui d'un groupe de jardiniers qui a créé une série de vidéos permettant de montrer leurs tâches quotidiennes, et de les illustrer par des témoignages qui permettraient à un agent extérieur souhaitant devenir jardinier d'avoir une vision plus incarnée du métier.

L'avantage est qu'il se double d'une dimension managériale très forte de participation des agents à la définition des éléments de promotion de leurs métiers.

Enfin, au titre de la promotion des métiers, certains dispositifs innovants lient les dynamiques de mobilité à un type d'organisation transversale. La participation à des missions ou des projets peut en effet devenir un élément facilitateur de la mobilité, en permettant l'appréhension concrète de futures missions.

Projets collectifs à l'EPT Grand Paris Sud Est Avenir

Les projets collectifs sont des projets proposés aux agents, dans lesquels chacun peut candidater, quels que soient sa filière et son cadre d'emploi. L'objectif est de travailler sur la mise en place d'un projet interne ou de politique publique porté par la collectivité, par exemple la construction du « parcours nouvel arrivant », dans le cas de la collectivité interrogée.

L'enjeu est avant tout d'élargir les regards sur un projet et donc de lui apporter une dimension et des contenus supplémentaires. Mais l'objectif est également d'identifier des potentiels pouvant donner lieu à une mobilité volontaire de la part de certains agents. La logique du groupe projet permet à chacun de développer son expérience de la mobilité et donc de la valoriser par la suite par une mobilité effective et durable sur un autre poste, voire un autre métier.

Les collectivités se dotent donc déjà de dispositifs plus ou moins approfondis, visant tous à promouvoir, à valoriser, à faire connaître les métiers, ce qui constitue les conditions d'une mobilité dynamique pour les agents comme pour la collectivité.

Cependant ces actions ne seraient être considérées comme suffisantes et nécessitent un accompagnement de qualité permettant de concrétiser la mobilité des agents.

2.3.3. Accompagner les agents à la mobilité

Création d'une cellule dédiée à la ville d'Ivry-sur-Seine

La ville d'Ivry-sur-Seine a mis en place une cellule « mobilité-reclassement » permettant de disposer au sein de la direction des ressources humaines d'un accompagnement individualisé à la mobilité.

Ces expériences de cellules se multiplient dans un grand nombre de collectivités. Elles demeurent toutefois fragilisées par la saturation des situations de mobilité contrainte. Il est donc important d'affiner les processus d'accompagnement pour permettre une mobilité volontaire accrue et réussie.

Plan « accompagnement-mobilité » au Conseil départemental de l'Allier

Il s'agit d'une offre de service permettant d'accompagner les agents sur des missions d'immersion, sur de l'appui à la préparation d'entretien ou de jurys de recrutement. Sont également mis en place des propositions de bilans de compétence et d'appui à la conception d'un projet professionnel. Cet outil global est mis en place à la demande des agents.

Ces dispositifs sont par ailleurs régulièrement complétés d'accompagnements individualisés parfois très conséquents, sollicitant des ressources importantes.

Construction de parcours de reconversion par la ville de Lille

La ville a mis en place un parcours intitulé « le travail pour tous ». Il s'agit d'une période de 18 mois, intégrant une forte dimension de partage des compétences et de tuilage, en faisant participer des agents quittant leur poste. L'approche collective est privilégiée, avec des ateliers de motivation, de partage et de travail sur les craintes ressenties ou sur les freins anticipés.

Ces parcours de reconversion participent de l'individualisation de la mobilité, et permettent d'augmenter le nombre d'agents volontaires. La dimension psychologique de la mobilité est d'ailleurs particulièrement présente, démontrant qu'il s'agit d'un processus managérial complexe qui doit être porté au plus haut niveau de la collectivité. Ce volet psychologique est d'ailleurs également présent pour les services et directions accueillants, et cette dimension a pu être intégrée dans plusieurs actions de certaines collectivités.

Contractualisation de la reconversion au conseil départemental de l'Allier

Cet outil concerne les agents volontaires souhaitant évoluer sur d'autres missions, et vise à contractualiser sur la mobilité, de manière à rassurer la direction accueillante. Outre les mentions de cette contractualisation interne, la démarche de mobilisation collective et d'attention portée à tous les niveaux autour de la mobilité interne illustrent une démarche volontaire et innovante de la collectivité.

Conventions de reclassement dans la ville de Rosny

Ce dispositif consiste à identifier des missions à réaliser au sein de services sur des périodes à déterminer afin que des agents volontaires puissent développer les compétences liées à ces missions. Ces parcours sont individualisés. Il n'y a pas de parcours type élaboré en amont. L'objectif est que l'agent, fort de ces compétences, soit ensuite repositionné sur un poste vacant.

2.3.4. Lever les freins à la mobilité

La dernière série d'outils proposée ici englobe les différentes mesures prises par des collectivités pour permettre de limiter les freins internes à la mobilité. Leur point commun est de participer à fluidifier les mouvements des agents, en cherchant notamment à atténuer les éventuels blocages statutaires ou réglementaires.

Préparation aux concours internes au sein de la ville de Nîmes

Plus qu'un accompagnement à la mobilité, il s'agit surtout de proposer aux agents des préparations en interne afin de limiter l'impact que représente le passage d'un concours pour eux. L'enjeu est également de les orienter vers des métiers porteurs, notamment ceux sur lesquels les exécutifs locaux poursuivent les créations de poste, par exemple, la collectivité interrogée a fait le choix de procurer une aide à la préparation du concours de policier municipal.

Ces formations permettent donc de compenser l'effet d'éviction que peut représenter le passage d'un concours pour de nombreux agents, tout en préservant cette modalité de sélection.

Mise en place d'un pool de titulaires volants au sein de la Métropole de Lille

Le principe du pool de titulaires volants est le suivant : des agents en réflexion sur leur projet professionnel sont mobilisés pour une mission précise au sein d'un service, sans que cela implique un recrutement pérenne.

Ce dispositif suppose une typologie claire et des agents suffisamment adaptables et aptes à évoluer de cette manière. C'est donc un moyen de repositionner des agents en recherche de

poste et d'anticiper d'éventuels reclassements. Cela permet de découvrir des métiers, ou encore de travailler sa réputation professionnelle.

Il semble toutefois assez lourd à mettre en place dans un contexte budgétaire contraint, car il nécessite de mobiliser des agents volontaires sans que ces derniers occupent systématiquement un poste pérenne et répondent à un véritable besoin de la collectivité, ce qui génère des coûts pour la collectivité.

Enfin dernier frein à la mobilité, le levier indemnitaire est souvent identifié comme engendrant de l'inertie dans la mobilité des agents.

Harmonisation des niveaux de cotation de postes à la ville de Vénissieux

La logique de ce travail est de travailler à des organigrammes cibles évoluant en fonction des mobilités, afin d'intégrer les niveaux de cotation.

Ce travail présente l'avantage d'afficher une volonté d'harmonisation qui peut accompagner un discours global concernant la mobilité au sein d'une collectivité. Toutefois, cela soulève la double question du coût d'un tel dispositif et du respect de l'égalité entre les agents, puisque chacun bénéficie d'un revenu indemnitaire différent.

Certaines collectivités ont également mis en place des primes de mobilité dégressives calculées en fonction d'autres gains salariaux, comme par exemple l'avancement d'échelon. Elles permettent d'absorber les différences de rémunération entre postes lors de mobilités.

De très nombreuses collectivités territoriales ont mis en place des dispositifs de promotion de la mobilité internes, permettant de mobiliser les ressources présentes face à l'évolution des besoins de recrutement.

Afin d'augmenter leur pertinence, il apparait nécessaire que ces dispositifs s'articulent avec les enjeux d'attractivité du territoire, déterminants dans les enjeux de mobilité et de recrutement.

2.4. RENFORCER LA PROMOTION DES METIERS DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE ET L'ATTRACTIVITE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Pour pouvoir choisir le candidat le plus adapté pour un poste, encore faut-il disposer d'un large vivier de candidats, et cela ne peut se faire que si les candidats existent. Cette lapalissade a pour but de montrer que l'attractivité de la fonction publique territoriale est au cœur de la question des difficultés de recrutement. Elle implique non seulement la résolution des difficultés immédiates de recrutement, mais également la réflexion prospective à moyen et long terme sur les futurs besoins des collectivités territoriales et les profils de candidats qui seront alors nécessaires.

Michel Sapin, alors Ministre de la Fonction Publique, affirmait déjà en 2000 : « la question fondamentale est la suivante : dans les dix ans ou les quinze ans qui viennent, trouvera-t-on des jeunes gens et des jeunes filles qui auront envie d'entrer dans la fonction publique [...] alors que nous vivons dans une société où, à juste titre, les jeunes vont de plus en plus établir des comparaisons entre le secteur privé et le secteur public et où l'avantage comparatif de la sécurité de l'emploi dans les fonctions publiques va s'affaiblir ? »[11].

Attirer les talents, faire naître les vocations, participer aux projets professionnels, afin de recruter les compétences d'aujourd'hui et de demain, voilà l'enjeu de l'attractivité des collectivités territoriales et plus généralement de la fonction publique territoriale.

2.4.1. Définition et périmètre de l'attractivité

L'attractivité est une notion complexe à définir, parce qu'elle implique une grande part de subjectivité, voire d'irrationnel. Selon Jacques Poirot et Hubert Gérardin, « l'attractivité d'un territoire est un concept multidimensionnel »[12] qui met en jeu des acteurs (population, entreprises, collectivités publiques) dont les facteurs d'attraction peuvent diverger, voire se contredire, par exemple, le nombre de touristes est attractif pour les entreprises et nuisible pour les habitants.

Une définition économique et sociale

La définition la plus simple de l'attractivité d'une collectivité territoriale, et plus globalement de la fonction publique territoriale, est la capacité à attirer des agents ayant des compétences et des savoirs répondant à un besoin, actuel ou à venir, de la collectivité. Il existe des éléments relativement évidents qui composent la notion d'attractivité, comme :

- Le métier lui-même
- La rémunération
- Les conditions de travail
- Le territoire

Mais l'attractivité de la fonction publique territoriale et des collectivités territoriales comporte également des éléments constitutifs qui lui sont spécifiques, comme :

- La sécurité de l'emploi
- L'utilité sociale et les valeurs du service public

Et deux éléments supplémentaires pour les grandes collectivités territoriales :

[11] Séance parlementaire au Sénat, lundi 4 décembre 2000

[12] Jacques Poirot, Hubert Gérardin« L'attractivité des territoires : un concept multidimensionnel », *Mondes en développement*, 2010/1 (n° 149), p. 27-41

- La possibilité de travailler dans une grande organisation
- Le dialogue social

L'attractivité d'une collectivité territoriale correspond donc à l'addition de plusieurs typess d'attractivité :

- celle du métier : intérêt, facilité de la formation, rémunération...
- celle du territoire : situation géographique, organisation...
- celle de la fonction publique territoriale elle-même : sécurité de l'emploi, service public...
- celle de la collectivité territoriale : situation, conditions de travail proposées, réputation...

Attractivité initiale, attractivité continue

Cette définition omet cependant une autre dimension de la notion d'attractivité : la notion temporelle. En effet, il existe une autre composante de l'attractivité : celle de retenir les agents. Les personnes interrogées dans notre étude ont en effet cité le turn-over comme une difficulté de recrutement, engendrant non seulement un coût pour la collectivité, mais également une discontinuité, préjudiciable au management et au service rendu aux citoyens.

Cette distinction temporelle est importante parce qu'elle montre que l'attractivité ne saurait reposer uniquement sur la communication ou l'information. Elle doit être couplée à une attractivité liée aux conditions de travail ou aux possibilités d'évolution par exemple. Ainsi, l'attractivité *initiale* correspond à la capacité de la collectivité à susciter l'envie, à faire venir ou à aller chercher les candidats dont elle a besoin.

L'attractivité que nous appelons *continue*, en rapport avec la formation continue, est un travail constant de la collectivité pour donner aux agents les conditions de travail et de rémunération suffisantes pour leur donner envie de rester au sein de la collectivité.

Le tableau ci-dessous recense les différents types d'attractivité et leurs composantes, notamment, en caractères gras, celles sur lesquelles la collectivité territoriale peut influer.

	Attractivité initiale	**Attractivité continue**
Attractivité du métier	Formation initiale Accessibilité	**Formation continue** **Rémunération** **Conditions de travail** **Métiers / Carrière**
Attractivité du territoire	Situation géographique Accessibilité du territoire / mobilité Infrastructures Situation de l'emploi	Développement économique Bien-être /développement durable
Attractivité de la fonction publique territoriale	**Utilité sociale et valeurs du service public** Sécurité de l'emploi	**Dialogue social** **Mobilité professionnelle**
Attractivité de la collectivité elle-même	Situation géographique - localisation **Réputation** **Valeurs spécifiques (développement durable, développement social, etc.)**	**Conditions de travail** **Etat du dialogue social** **Innovation**

La question de l'information

L'enquête menée par Dominique Meurs et Florence Audier en 2004, intitulée « Qui se présente dans la fonction publique et pourquoi ? »[13], fait ressortir 4 items principaux dans le choix pour la fonction publique : l'intérêt pour le métier, la sécurité de l'emploi, le choix du service public et les conditions de travail (dans l'ordre d'importance pour les candidats). Ces réponses ont été obtenues auprès de personnes ayant passé un concours de la fonction publique : celle-ci attirait donc au préalable les personnes interrogées dans l'enquête.

Cependant, la question de l'attractivité est beaucoup plus large puisque devant justement concerner les personnes qui pourraient potentiellement intéresser une collectivité, mais qui n'arrivent pas jusqu'au concours, qui ignorent même ce que propose la fonction publique territoriale, en termes de métiers. Or, c'est bien ce que les personnes interrogées ont indiqué : **la fonction publique territoriale est particulièrement méconnue.**

L'ensemble des métiers qui la composent n'est pas connu. Les Centres d'Information et d'Orientation et les Services Universitaires d'Information et d'Orientation ignorent eux-mêmes l'étendue des métiers, leur diversité et jusqu'à la manière d'y accéder. Le fait même que la fonction publique territoriale soit une nébuleuse pour les professionnels de l'orientation est inquiétant. Cela montre le manque de dialogue entre les différents acteurs de l'emploi, de l'orientation au recrutement, en passant par la formation.

Cette question de l'information est donc au cœur de la problématique de l'attractivité, mais n'y répond qu'en partie.

Les enjeux et les risques liés à l'attractivité

Les enjeux d'amélioration de l'attractivité de la fonction publique territoriale et des collectivités territoriales peuvent sembler évidents : élargissement du vivier de candidats, réponse aux besoins actuels et futurs, continuité et organisation du service public et organisation de la collectivité. L'enjeu principal étant de recruter des compétences et des profils évolutifs, il est important de travailler sur la notion d'attractivité.

Cependant, travailler sur l'attractivité peut comporter des risques lorsque cela ne se fait que collectivité par collectivité, par une concurrence accrue entre collectivités. Améliorer l'attractivité signifie donc augmenter la compétitivité de la collectivité par rapport à d'autres recruteurs, privés ou publics. Or, cela renforce la concurrence entre collectivités territoriales et entre fonctions publiques, ce qui peut être à terme nuisible.

Pour améliorer l'attractivité des collectivités territoriales, on peut donc travailler soit individuellement à l'amélioration de l'attractivité de la collectivité elle-même, soit collectivement à l'amélioration de l'attractivité de la fonction publique territoriale. Ces deux aspects sont traités ici, sous la forme de propositions concrètes.

[13] Dominique Meurs, Florence Audier, « Qui se présente dans la fonction publique et pourquoi ? Premiers résultats d'enquêtes spécifiques sur les candidats à différents concours de la fonction publique d'Etat », *Revue française d'administration publique*, 2004/3, p. 547-566

2.4.2. Les outils d'amélioration de l'attractivité individuelle

Mesurer l'attractivité pour l'améliorer

La complexité de la notion d'attractivité est qu'elle est en partie composée d'éléments subjectifs, comme l'envie pour un agent d'aller dans une région plutôt qu'une autre ou les projets familiaux, et d'éléments irrationnels, comme l'image que se fait une personne de la région ou de la collectivité dans laquelle elle veut ou ne veut pas travailler. Elle dépend également de la situation particulière de chaque collectivité avec son environnement direct. Ainsi les deux DRH interrogés qui ont affirmé ne pas avoir de réelle difficulté de recrutement sont issus d'une même configuration territoriale : une ville centre, dynamique, située dans un territoire en difficulté socio-économique, la ville centre draine la main d'œuvre et les services publics sont le premier employeur du territoire, la collectivité n'a donc que peu de difficultés de recrutement.

- Proposition de création d'un baromètre d'attractivité des collectivités territoriales en tant qu'employeurs

La mesure de l'attractivité est donc difficile, pour autant, il n'est pas impossible d'avoir un aperçu de la capacité de la collectivité à attirer les candidats. Il existe ainsi des indices d'attractivité, qui pourraient être adaptés aux collectivités territoriales. L'indice d'attractivité des territoires créé par Les Conseillers du Commerce Extérieur de la France est un exemple de construction d'un indice d'attractivité.

Dans la même veine, **une association comme l'ADRHGCT ou une institution comme le CNFPT pourrait proposer un baromètre de l'attractivité des collectivités territoriales en tant qu'employeurs** : il s'agirait pour chaque collectivité de dresser un bilan de ses atouts et de ses faiblesses et de cibler les marges de progression grâce à outil "clé en main" de calcul de l'attractivité intégrant des questionnaires à diffuser, des tableaux de bord et des fiches action. *Voir en annexe : baromètre de l'attractivité de la collectivité comme employeur*

Cet indice d'attractivité serait formé sur la base d'indicateurs objectifs (nombre de contractuels, nombre de m^2 par agent, horaires de travail, etc.) et d'autres plus subjectifs, sur la qualité de vie au travail (équipements par agents, qualité du réseau informatique, présence de lieux de convivialité, etc.). La compilation de l'ensemble des critères devrait aboutir à une définition objectivée des atouts et des faiblesses en termes d'attractivité de la collectivité.
Ainsi, dix critères ont été retenus, concernant aussi bien l'attractivité du territoire elle-même, que le bien-être au travail, la rémunération ou l'organisation de la collectivité.
Le prototypage de l'outil, en annexe de ce rapport, montre l'ensemble des questions qui pourraient être posées, la mise en page des résultats et même la proposition de fiches action.
L'objectif de ce baromètre est de donner des clés pour une action, de montrer également les critères sur lesquels la collectivité dispose d'une marge de manœuvre et ceux qu'elle subit, et, éventuellement, de matérialiser dans des documents de communication les atouts et les faiblesses.

Les recrutements innovants

Comme le suggère le propos de l'ancien Ministre de la Fonction Publique, Michel Sapin, l'enjeu est également d'attirer les jeunes entre 18 et 30 ans et de les informer des métiers et opportunités de la fonction publique territoriale. Aujourd'hui, faire l'impasse des réseaux sociaux reviendrait à ne pas utiliser un média direct, utilisé, pratique, et adapté aux nouvelles générations d'agents.

La gestion des recrutements par exemple peut être directement impactée par l'utilisation de réseaux sociaux et d'applications smartphone de recrutement. **Les réseaux sociaux ne sont qu'un vecteur de communication, mais ils permettent d'élargir le vivier potentiel de candidats.** Il faut cependant apporter une nuance, car le recrutement n'est pas aussi direct : il nécessite par exemple le concours ou, à défaut, certains diplômes. La collectivité doit donc intégrer des réseaux professionnels au sein même des réseaux sociaux. C'est précisément le rôle d'un *communitymanager*.

Par ailleurs, les *jobdating* et les forums sont d'ores et déjà dépassés si l'on souhaite mettre en place un recrutement innovant. **Il existe alors deux manières pour les collectivités territoriales de recruter : communiquer massivement et de manière ciblée sur les postes vacants, recruter en direct en consultant les profils (Linkedin...).**

Les recrutements innovants doivent encore faire leur preuve en matière d'attractivité, mais ils permettent de s'interroger sur ses pratiques de recrutement, voire de les remettre en cause, et d'améliorer d'autres éléments constitutifs de la carrière. Par exemple, le recrutement participatif permet d'une part d'améliorer son « *sourcing* » et de toucher des candidats éloignés de la fonction publique territoriale, d'autre part de valoriser les relations professionnelles et d'améliorer l'intégration de la personne recrutée.

Un formulaire innovant de candidature spontanée chez Areva

Areva PME a mis en place un formulaire de candidature spontanée à destination des PME. En plus de demander les renseignements habituels (civilité, formation, CV et lettre de motivation), le formulaire propose de décrire un projet, une proposition, d'expliquer leur plus-value, leurs atouts etc.

L'idée, pour une collectivité territoriale, serait de ne pas se contenter des informations de base, habituellement demandées, mais de proposer au candidat d'innover : par le format de leur CV ou de leur lettre de motivation (la plupart des sites internet des collectivités ne permettent que d'envoyer des documents), par des propositions et pourquoi pas dès ce formulaire demander au candidat ce qui l'attire dans la fonction publique, ce qu'il voudrait changer, pourquoi ce territoire ? Cela permettrait à des profils atypiques de proposer des innovations ou de partager des réflexions.

Fast Stream, le programme britannique pour attirer les jeunes talents

Le gouvernement britannique a développé un programme, intitulé Fast Stream, qui comprend une campagne de communication innovante (réseaux sociaux et diffusion virale) et un programme d'évolution au sein de la fonction publique britannique. Il permet d'accéder de manière accélérée aux postes de la haute fonction publique (conseillers, chefs de projet, experts...). Les agents doivent changer de poste tous les 12 à 18 mois et suivre une formation continue et/ou de l'autoformation. Ce programme innovant de recrutement dans la fonction publique a contribué à rendre la fonction publique britannique attractive : les possibilités d'évolution d'une part permettent d'envisager une carrière sur un temps long et d'accéder rapidement aux postes stratégiques ; les capacités d'adaptation aux profils des postulants (formation, autoformation, et les quatre programmes (*graduate, technology, economics et statisticians*) permettent aux postulants d'adapter leur parcours.

Pour les collectivités territoriales : il s'agit d'envisager le recrutement au niveau national comme la gestion d'une carrière et l'assurance d'occuper rapidement des postes stratégiques, sous condition de diplôme et de formation tout au long du dispositif.

Les collectivités territoriales, à travers le CNFPT, pourraient proposer un parcours identifié, rapide et structuré, pour permettre aux jeunes candidats de se projeter dans la fonction et dans le statut. Ce serait une manière de mettre en valeur ce qui existe déjà dans la fonction publique territoriale, mais qui n'est pas suffisamment communiqué, notamment les possibilités d'évolution et la mobilité géographique.

2.4.3. Les outils d'amélioration de l'attractivité générale de la fonction publique territoriale

La création de pools sur les métiers en tension

Sur des métiers en tension spécifiques, des pools d'agents mutualisés entre les différentes collectivités, pourraient être mis en place. Ils permettraient aux collectivités en sous-effectifs sur certains métiers de profiter de l'attractivité d'une collectivité voisine.

Ainsi, une collectivité interrogée, métropole au cœur d'un département où les collectivités ont l'habitude de travailler ensemble, réfléchit, avec le centre de gestion, à la mise en place d'un pool de médecins territoriaux, pour permettre aux plus petites collectivités de bénéficier de l'attractivité de la métropole, qui n'a pas de réels problèmes de recrutement dans ce corps de métier. L'impact est important pour les plus petites collectivités, mais également pour la métropole, dont le nombre de médecins territoriaux par agent diminuera automatiquement. Ce pool de médecins territoriaux est rendu possible par la possibilité qu'ont les centres de gestion de créer un service de médecine préventive. Il n'existe donc pas de cadre légal pour d'autres métiers en tension (informatique, restauration collective, etc.).

Il serait donc souhaitable de créer davantage de pools de médecins territoriaux et de personnel soignant, dans le cadre des services de médecine préventive des centres de gestion, dans le but de mutualiser les effectifs, surtout lorsqu'une grande collectivité permet d'attirer les candidatures. Il serait également nécessaire d'étudier la possibilité de faire évoluer la réglementation afin d'élargir la création de pools inter-collectivités à d'autres métiers en tension, en particulier les métiers techniques ou informatiques.

La marque employeur

Pendant longtemps, la fonction publique attirait les talents, notamment pour ses conditions de travail et pour la satisfaction de l'utilité publique. Aujourd'hui, l'environnement de travail est un critère clé de l'attractivité des entreprises, qui le disputent de ce fait à la fonction publique. Les objectifs de la marque employeur est d'améliorer l'attractivité, la fidélisation, la motivation et le développement de l'organisation. Le classement des entreprises « où il fait bon travailler », label délivré par le cabinet *Great place to work*, par exemple, montre l'importance de la réputation interne et externe, et les collectivités territoriales pourraient s'inspirer de ce classement..

La marque employeur de l'Armée de Terre

L'Armée de Terre développe depuis longtemps une marque employeur et pourtant, il n'est pas aisé de communiquer sur un corps de métiers militaires, qui implique le combat par exemple et dont on connaît les méthodes d'entraînement difficiles et exigeantes. Pourtant, l'Armée de Terre a développé une stratégie de communication fondée sur les valeurs et les objectifs des métiers de l'Armée de Terre, sur un thème rassembleur et inspirant : l'utilité publique, ici poussée à son extrême, vers l'engagement pour le pays. Elle a par ailleurs proposé une campagne de publicité nationale, déclinée depuis une quinzaine d'années en divers formats (spots publicitaires, affiches, inserts publicitaires...).

Pour la fonction publique territoriale : une campagne nationale sur les métiers de la fonction publique territoriale, sur l'engagement, sur le service à la population, pourrait permettre si ce n'est d'informer, tout du moins d'interroger. Il faut susciter l'intérêt et le questionnement. Aujourd'hui, **les collectivités territoriales ne communiquent pas, ni individuellement, ni collectivement, sur leurs métiers, ni même sur ce qui fait leur avantage comparatif : l'utilité sociale, un élément très recherché aujourd'hui, par exemple par les cadres, en quête de sens.**

Le CNFPT, au niveau national, et les CDG, au niveau départemental, pourraient ainsi prendre en charge des plans de communication sur les métiers des collectivités territoriales.

La mobilité inter-fonctions publiques

Au-delà de la mobilité interne aux collectivités, il s'agit de promouvoir la mobilité entre fonctions publiques sur un bassin d'emploi. Cela permettrait de bénéficier des expertises développées au sein de la fonction publique hospitalière et de la fonction publique d'Etat, en valorisant les avantages comparatifs des collectivités territoriales (temps et conditions de travail, perspectives d'évolution...). **L'organisation de bourses de l'emploi public entre les acteurs présents sur un territoire** (différents échelons territoriaux, CHU, services déconcentrés de l'Etat) permettrait de tirer profit des opportunités de mobilité permises par le statut de la fonction publique tout en promouvant les métiers de la fonction publique territoriale.

Défense mobilités, un exemple pour les collectivités ?

Défense Mobilités est une agence de reconversion au sein du Ministère des Armées.
Elle est composée de 700 personnes, et dispose de 6 pôles régionaux et de 80 sites sur le territoire. L'enjeu pour l'agence est de mettre en lien avec l'emploi les 20 000 personnels militaires qui quittent l'armée chaque année.

Les modalités d'intégration au sein de la fonction publique territoriale peuvent se faire sous 5 statuts différents :

- Contrat
- Concours
- Détachement de droit commun
- Détachement intégration (prévu par le code de la défense à l'article L4139-2)
- Emplois réservés (prévus par le code de la défense à l'article L4139-3)

Afin d'améliorer l'employabilité des militaires, l'agence met en place de nombreuses formations portant notamment sur des aspects juridiques et de préparation des entretiens de recrutement. Par ailleurs, elle s'appuie sur les métiers déjà exercés par les personnels au sein du ministère des armées, dont certains sont tout à fait transposables dans la fonction publique territoriale (policiers municipaux, éducateurs sportifs, acheteurs, pompiers...).

Seulement 612 militaires ont intégré dans le cadre des parcours prévus la fonction publique territoriale en 2016. C'est un chiffre peu élevé au regard du nombre de candidatures potentielles provenant de Défense Mobilités et du nombre de postes ouverts et parfois non ou difficilement pourvus dans les collectivités territoriales (cf supra), notamment par manque de connaissance des métiers dans chacune des fonctions publiques.
Un travail partenarial de connaissance mutuelle permettrait de renforcer ce vivier – les collectivités parce qu'elles percevraient mieux les compétences mises en œuvre lors des missions précédentes ; l'agence Défense Mobilités parce qu'elle permettrait aux personnels militaires de mieux se projeter au sein de la fonction publique territoriale.

CONCLUSION

Les modalités de recrutement dans les collectivités territoriales englobent un triple enjeu : la réponse à des besoins humains pour assurer le service public, la diversification des profils pour une fonction publique à l'image de la société et une gestion financière rigoureuse des ressources humaines.

Si la diversité des modalités actuelles de recrutement permet d'assurer en règle générale le bon fonctionnement des collectivités, des difficultés de recrutement existent pour certains métiers ou dans certains territoires. L'investissement de nouveaux champs d'action par les collectivités, la recherche de compétences techniques concurrencées par le secteur privé ou encore les enjeux d'évolution de carrière, nécessitent également de faire en partie évoluer les pratiques du recrutement.

Les propositions de cette étude ne visent pas à promouvoir une solution unique permettant de faire face à la multitude de ces problématiques. L'enjeu est de multiplier les leviers en permettant notamment d'assouplir les contrats pour prendre en compte la difficulté à conserver des compétences techniques tout en affirmant la priorité du concours comme voie d'accès au statut.

La fonction publique territoriale a ses propres arguments à faire valoir pour attirer de nouveaux profils. Plutôt que de chercher à atténuer ce qui fait sa spécificité, elle pourrait au contraire communiquer, nationalement comme localement, sur la diversité de ses métiers en promouvant le statut, les garanties qu'il offre et l'engagement pour le service public qu'il implique.

Enfin, cette étude a permis de mettre en valeur le rôle des directions des ressources humaines dans la mise en œuvre de méthodes innovantes de recrutement, de gestion des mobilités et d'accompagnement individualisé des carrières.

SYNTHESE DES RECOMMANDATIONS

Moderniser les concours pour répondre aux besoins de recrutement des collectivités et les rétablir comme principale voie d'accès au statut de la fonction publique	Évaluer pour chaque concours la pertinence des épreuves au regard des fonctions réellement exercées, notamment les épreuves les moins opérationnelles et les plus discriminantes
	Valider en amont les compétences techniques et aptitudes requises pour l'inscription à certains concours grâce à des équivalences de diplôme et la reconnaissance de l'expérience professionnelle
	Développer des formations de préparation aux concours externes d'attaché et d'administrateur, accessibles en priorité sur la base de critères sociaux et rattachées aux INSET et à l'INET
Assurer l'accès effectif de toutes et tous aux concours pour une fonction publique à l'image de la société	Assurer l'accès effectif des candidats aux annales et rapports de jury les plus récents de l'ensemble des concours sur les sites de tous les centres de gestion, y compris ceux qui ne sont pas organisateurs de concours.
	Généraliser les formations sur les risques de discrimination pour les jurys de recrutement de l'ensemble des concours de la fonction publique territoriale
	Exploiter l'opportunité réglementaire que représentent les contrats PrAB pour diversifier les recrutements d'agents de catégorie B et A
Faire évoluer la relation entre les centres de gestion et les collectivités pour la publication des postes et l'organisation des concours	Réévaluer le nombre de places ouvertes et la fréquence d'organisation des concours médico-sociaux sur titres pour les métiers que les collectivités territoriales considèrent en tension alors que le nombre de candidats aux concours excède largement le nombre de postes ouverts (auxiliaire de puériculture, éducateur jeunes enfants...)
	Assurer une transparence des publicités de poste des centres de gestion pour différencier les offres d'emploi des publicités liées aux nominations sur un grade
	Mettre en place un système de décompte des postes ouverts aux concours pour une analyse pluriannuelle sur les collectivités formant le bassin d'emploi sans facturer les ouvertures de postes aux collectivités non affiliées
Faire du contrat une voie d'accès vers le statut	Faire évoluer l'article 3-2 de la loi du 26 janvier 1984 pour permettre une embauche de contractuels (toutes catégories confondues) pour une durée de 2 ans renouvelable une fois afin de leur permettre de s'inscrire à au moins une session de concours
	Envisager la possibilité pour la collectivité d'un agent ayant échoué au concours et arrivant à échéance de sa prolongation de constituer un dossier de titularisation sur la base des acquis de l'expérience. Ce dossier serait instruit par le centre de gestion de manière à vérifier de façon indépendante que l'agent correspond effectivement aux attentes du cadre d'emploi.

Assouplir le recrutement par contrat pour les métiers en tension	Permettre aux collectivités de recruter des agents sur des postes de catégorie B sur 3 ans, de la même manière que ce qui s'applique actuellement pour les catégories A (article 3-3-2 de la loi du 26 janvier 1984)
	Mettre en place des contrats de mission, d'une durée de 3 à 5 ans et attachés à des activités spécifiques
Sécuriser la situation des agents contractuels	Limiter les contrats de vacation sur des durées courtes et encadrées
Utiliser le levier de la mobilité interne pour pourvoir aux besoins de recrutement	Développer les outils de promotion des métiers les plus en tension au sein des collectivités
	Cibler les besoins de formation sur les projets de mobilité interne des agents
	Développer les formations de préparation aux concours en interne pour promouvoir les parcours professionnels au sein des collectivités territoriales
Mieux communiquer sur les atouts des collectivités et de la fonction publique territoriale	Mettre en place un indicateur pour évaluer l'attractivité de la collectivité afin d'identifier les leviers de valorisation de ses atouts
	Développer les relations avec les acteurs de la formation et de l'emploi (centres d'apprentissage, centres d'information et d'orientation, Pôle Emploi...) sur le territoire pour promouvoir les métiers de la fonction publique territoriale
	Organiser des bourses à la mobilité inter-fonctions publiques sur un bassin d'emploi, notamment pour attirer les professionnels issus de la fonction publique hospitalière
	Renforcer la mission des centres de gestion de promotion des métiers de la fonction publique territoriale avec des campagnes de communication nationales et coordonnées
Valoriser la coopération entre collectivités pour faire face aux besoins communs de recrutement	Mettre en place des viviers de personnels inter-collectivités sur les métiers en tension
	Étudier la possibilité légale d'élargir la création de pools inter-collectivités à d'autres métiers en tension, en particulier les métiers techniques ou informatiques.

BIBLIOGRAPHIE

Statistiques et informations générales

- *Bulletin d'Informations Statistiques*, Direction Générale des Collectivités Locales, décembre 2017
- *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique, 2017
- *Les discriminations dans l'accès à l'emploi public*, Rapport au Premier Ministre, 2016

Sur la fonction publique territoriale

- Contribution à l'Action Publique 2022, ADRHGCT, février 2018
- *Panorama de l'emploi territorial*, 6ème édition, FNCDG et ANDCDG, 2016
- Büsch F., Mainguené A., « Baisse des effectifs dans la fonction publique territoriale en 2016 », BIS n°121, DGCL, décembre 2017
- Suivi national des effectifs dans la fonction publique territoriale au 31 décembre 2014, Observatoires des emplois, des métiers et des compétences, CNFPT
- « Demain, la fonction publique territoriale : livre blanc de la FPT », Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, 2016
- « Panorama des métiers territoriaux 2012 », CNFPT, 2016

Sur le recrutement et les métiers en tension

- Enquête *Besoins en main d'œuvre*, Pôle Emploi et Credoc, 2017
- « Sur quels métiers recruter et former dans les années à venir ? », *La Lettre du cadre territorial*, 15/07/2006, n° 321, cahier RH Tribune
- « Quand la Fonction publique cherche à recruter... Les métiers en tension dans la fonction publique », Carrieres-publiques.com , 02/2014
- « Les collectivités en proie à des difficultés de recrutement », resources.grouperandstad.fr, 06/11/2014
- « Les métiers en tension, une approche territoriale », *Les Etudes de l'Emploi Cadre*, 2016-03
- Jean Lelong, « Les atouts qui séduisent les ingénieurs », *La Gazette des communes*, n°2141, 17/09/2017, p. 68
- « Les pratiques de recrutement des collectivités territoriales de grande taille », CNFPT 2008
- « Métier en tension : un partenariat réussi entre les acteurs d'un territoire : bonnes pratiques », *Personnel*, n°584, 01/2018
- Dossier « Le recrutement 2.0 ou e-recrutement », *Lettre de l'Ecole de la GHR*, n° spécial (05/2013)

Sur le concours, le contrat et les agents contractuels

- *Les recrutements externes dans la fonction publique de l'État et la fonction publique territoriale en 2015*, DGAFP, octobre 2017
- « Les agents contractuels de la fonction publique territoriale française », *Revue d'administration française*, n°115, 2005

- *La Précarité dans la Fonction publique*, Rapport, Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, 2011
- Rapports de jury de concours
- Corinne Desforges, « L'évolution des recrutements dans la fonction publique d'état : données d'actualité », *Revue Française d'Administration Publique*, 2012
- Dominique Meurs, Florence Audier, « Qui se présente dans la fonction publique et pourquoi ? », *Revue Française d'Administration Publique*, 2004
- Fabrice Larat, « Les emplois publics sont-ils accessibles à tous ? », *Revue Française d'Administration Publique*, 2015

Sur l'attractivité

- « Indice d'attractivité du territoire », CCEF, 2016
- « La marque employeur, une source d'inspiration pour le secteur public ? », dossier de La Lettre de l'Ecole de la GRH Ressources et Prospectives, janvier 2014
- Jacques Poirot, Hubert Gérardin, « L'attractivité des territoires, un concept multidimensionnel », Mondes en développement, 2010, n°149
- Jeanne-Marie Daussin-Benichou, Salah Idmachiche, Aude Leduc et Erwan Pouliquen, « Souhaiter entrer dans la fonction publique de l'État : quel rôle des déterminants économiques ? », INSEE Références, 2015