



**RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

# L'attractivité de la fonction publique territoriale

- Janvier 2022 -





**RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

# L'attractivité de la fonction publique territoriale

**Philippe LAURENT**  
Président du Conseil supérieur  
de la fonction publique  
territoriale

**Corinne DESFORGES**  
Inspectrice générale  
de l'administration

**Mathilde ICARD**  
Présidente de  
l'association des DRH des  
grandes collectivités

Avec le concours de :

- Pierre BERGES, inspecteur de l'administration
- Delphine DILOISY, chargée d'études au CSFPT

- Janvier 2022 -



## SYNTHESE

Au 1er janvier 2020, les 42 300 employeurs territoriaux emploient près de deux millions d'agents dont 75 % sont des fonctionnaires. Le nombre de ces agents a pratiquement doublé en 40 ans (ils étaient 1,02 millions en 1980), notamment en lien avec des transferts de compétences de l'Etat vers les collectivités et établissements publics territoriaux.

La fonction publique territoriale dispose de nombreux atouts pour attirer. Cependant, les partenaires sociaux et des experts mettent en avant ces difficultés d'attractivité et des multiples métiers qui y sont exercés, entraînant des problèmes de recrutement.

Le constat fait par la mission, à partir d'analyses de rapports, d'entretiens et de déplacements sur le terrain est que cette baisse d'attractivité s'inscrit dans un contexte global de tensions sur le marché du travail affectant également les autres versants de la fonction publique et plus globalement l'emploi privé. Il existe cependant des difficultés propres à la fonction publique territoriale :

- certains « métiers » tels celui de secrétaire de mairie » n'attirent plus. Il en est de même pour des métiers de la filière médico-sociale (auxiliaire de puériculture, infirmière, travailleur(se) social(e), de la filière technique (agent technique, agent de voirie, cuisinier, peintre) ou encore de la filière administrative (gestionnaire de ressources humaines ou comptable). La concurrence avec le secteur privé où les rémunérations sont plus élevées est néfaste à des recrutements dans la fonction publique territoriale pour les informaticiens, les ingénieurs et plus généralement les emplois de techniciens. Enfin la concurrence entre collectivités par le biais d'avantages annexes est forte pour la police municipale au détriment des collectivités moins riches et souvent plus fragiles ;
- au-delà des métiers, la baisse de l'attractivité se mesure différemment selon la nature des collectivités (les recrutements sont plus difficiles pour les petites communes en raison du risque d'isolement) et les grandes agglomérations (où le coût de la vie est trop élevé pour les agents de catégorie C) et selon leur implantation géographique, l'Ouest de la France étant plus attractif que l'Est et le Sud-Est ;
- il y a également une très grande méconnaissance de la fonction publique territoriale et de la diversité de vie professionnelle qu'elle offre, ne permettant pas aux lycéens et aux étudiants de se projeter dans cette voie, à la différence de la fonction publique d'Etat ou de la fonction publique hospitalière, bien mieux « imagées » ;
- enfin, des facteurs propres à la fonction publique territoriale nuisent à son attractivité : les rémunérations ont évolué faiblement ces dernières années, le management est perçu comme « vieillot », les métiers sont exposés à la fatigue physique et nerveuse, l'organisation des concours est complexe et pas toujours en adéquation avec les besoins des collectivités et les compétences des candidats.

Quelques collectivités ont décidé de valoriser leur impact public auprès des futurs candidats pour attirer leur attention : elles ont créé des marques employeurs, offert une autre image des métiers, beaucoup plus « parlante », mis en place un réseau d'influence, développé une politique de logement pour les agents ou encore fait de la promotion de leurs métiers auprès des jeunes. Toutes ces expériences méritent d'être rendues publiques et reprises par d'autres collectivités.

Au terme de ce constat et d'une analyse plus approfondie, 27 propositions peuvent être formulées, de nature et de temporalité différentes. Elles s'articulent autour de trois axes principaux : le renforcement de la place des élus et des exécutifs territoriaux au travers de la coordination des employeurs territoriaux ; le développement de la coopération et des initiatives y compris inter-

fonctions publiques en faveur de l'attractivité à l'échelon local ; des mesures variées, souvent plus techniques, visant à supprimer les différents freins à l'attractivité de la fonction publique territoriale identifiés par la mission.

Les principales propositions de la mission sont les suivantes :

- responsabiliser davantage les exécutifs territoriaux de façon collective (et pas seulement individuelle) sur leur fonction d'employeurs. Pour cela, il leur revient de mettre en place une organisation à même de conduire le dialogue social au niveau national de façon « proactive » - à égalité avec l'employeur Etat et les employeurs hospitaliers - et de tenir un discours favorable au service public local ;
- mettre en place une politique de rémunération plus attractive et développer des incitations à l'attractivité à travers un fond dédié et lancer une étude relative à la création d'une prime d'attractivité et de fidélisation ;
- communiquer sur une marque « service public » propre aux métiers de la fonction publique territoriale pour en accroître la notoriété ;
- développer toutes initiatives pour promouvoir l'emploi de secrétaire de mairie ;
- réfléchir à l'évolution de certains concours (expérimentation de concours sur titres pour les apprentis ; réexamen périodique de la nature des épreuves ; organisation plus fréquente de certains concours en tant que de besoin) ;
- élargir la base des recrutements permettant une promotion de fonctionnaires en y incluant les contractuels sur emploi permanent ;
- mieux prendre en compte les personnes en situation de handicap, notamment en les associant aux décisions les concernant ;
- améliorer les conditions de travail des agents territoriaux en les rapprochant de celles du secteur privé.

Mais toutes ces analyses et préconisations doivent être portées au plan politique en mettant fin au « fonctionnaire-bashing » que portent trop de responsables nationaux alors même que les métiers de la territoriale sont essentiels à la vie quotidienne des citoyens.

## Liste des recommandations par ordre d'apparition dans le rapport

Recommandation n°1 : Mettre en place une politique de rémunération plus incitative.....	33
Recommandation n°2 : Impliquer pleinement les employeurs locaux dans les négociations salariales menées par le gouvernement. ....	35
Recommandation n°3 : Mener une réflexion commune à l'ensemble des associations d'élus locaux sur le rôle et l'éventuelle évolution de la CET vers une structure de représentation unifiée de l'ensemble des employeurs territoriaux. ....	37
Recommandation n°4 : Création d'un « fonds pour l'attractivité de la fonction publique territoriale ».....	37
Recommandation n°5 : Faciliter l'accès au logement, notamment intermédiaire, pour les agents territoriaux par le canal des offres prévues par l'ERAFP en s'appuyant sur des conventions passées entre ce dernier et des collectivités ou des groupements de collectivités pour que les agents aient accès à ces logements. ....	38
Recommandation n°6 : Dans le cadre de la nouvelle gouvernance proposée par la mission, coordonner et développer l'analyse prospective en lien avec le CNFPT et les centres de gestion.....	38
Recommandation n°7 : Communiquer sur une marque Service public, déclinée sur les métiers de la territoriale et informer sur les métiers de la fonction publique territoriale. ....	39
Recommandation n°8 : Dans le cadre de la nouvelle gouvernance proposée par la mission, développer et essayer les ressources au niveau national et au niveau régional (recensement de bonnes pratiques, collecte de données, appels à défi...) mobilisables par les collectivités soucieuses de développer leur attractivité. ....	40
Recommandation n°9 : Dans le cadre des travaux nationaux en cours, développer les initiatives en direction de l'emploi des secrétaires de mairie (parcours qualifiants pour les étudiants ; clarification nationale des modes de financement...).....	41
Recommandation n°10 : Dans la fonction publique territoriale, prévoir des dispositifs de « prépas talents » au-delà du seul concours d'administrateur. ....	41
Recommandation n°11 : Imposer la publication des offres d'emploi, sur les portails publics, avec un libellé mixte.....	42
Recommandation n°12 : programmer un bilan des dispositifs d'inclusion des personnes en situation de handicap issus de la loi de transformation de la fonction publique pour les mesures pour lesquelles ce n'est pas déjà prévu.....	42
Recommandation n°13 : Associer des jeunes concernés par les enjeux d'inclusion et de handicap à la gouvernance du FIPHFP.....	42
Recommandation n°14 : A l'échelle de bassins d'emploi, impulser des actions entre les employeurs publics et privés et les personnes en situation de handicap dans une logique d'intégration durable des talents.....	42

Recommandation n°15 : Agir sur les différents leviers disponibles pour lutter contre les discriminations : formation des élus ; professionnalisation du recrutement ; actions de communications ; développement du mentorat ; lancement de recherches ciblées. ....	43
Recommandation n°16 : Expérimenter les concours sur titre pour les apprentis et intégrer pendant la période d'apprentissage un module de préparation au concours.....	43
Recommandation n°17 : Sur la base de la conférence régionale de l'emploi (CRE) co-organisée par les centres de gestion et le CNFPT, mettre en place un « comité régional permanent de suivi de l'emploi public » composé de représentants des trois fonctions publiques. Ce comité de suivi aurait pour fonction d'étudier, au plan régional et départemental, les zones et les métiers en tension et de proposer des solutions adaptées au territoire.....	44
Recommandation n°18 : Proposer des parcours à l'échelle des territoires départementaux ou infra-départementaux pour faire face à la réalité des mobilités choisies, mieux définir et utiliser la notion de « bassins d'emploi » entre les différentes institutions (CDG – CNFPT – PFRH...) et valoriser cette unité territoriale au sein de la GPEEC. ....	44
Recommandation n°19 : Réfléchir à la création d'une prime d'attractivité fondée sur la stabilité de l'agent dans la collectivité .....	45
Recommandation n°20 : Fixer une clause maximale de réexamen de la nature des épreuves (3 ans) afin de les adapter aux besoins réels des employeurs, dans une logique de GPEEC.....	46
Recommandation n°21 : Faire évoluer le <i>process</i> de recensement des besoins en recrutement conditionnant l'ouverture de postes aux concours en sensibilisant les employeurs et, pour certains concours (ex : auxiliaires de puériculture) accélérer, à titre expérimental, la fréquence de l'organisation.....	47
Recommandation n°22 : Réaliser rapidement un bilan de l'application des dispositions de la loi de transformation de la fonction publique relatives au recrutement d'agents contractuels. Le CSPT pourrait s'autosaisir de la question.....	47
Recommandation n°23 : Elargir les recrutements, à prendre en compte dans le calcul, au recrutement des contractuels nouvellement recrutés sur emploi permanent. ....	48
Recommandation n°24 : Toiletter les règles de reprises de services antérieurs afin d'harmoniser les règles pour l'ensemble des cadres d'emplois et intégrer l'ensemble des expériences privées (et pas seulement les expériences salariées).....	48
Recommandation n°25 : Améliorer les conditions de travail des agents territoriaux en leur fournissant un niveau de protection au moins similaire à celui des salariés (notamment par l'accès à une inspection du travail, un document unique réel levier de prévention et outil managérial).....	49
Recommandation n°26 : Créer un site internet partageant les expérimentations en matière de qualité de vie au travail, conditions de travail, alternatives organisationnelles et managériales associant les employeurs locaux, les organisations syndicales et la recherche. ....	49
Recommandation n°27 : Créer un réseau de chercheurs territoriaux à disposition des collectivités pour coopérer avec les employeurs à des fins de recherches-actions dans le champ de l'innovation managériale et de la qualité de vie au travail. ....	50



# SOMMAIRE

<b>Synthèse</b> .....	<b>5</b>
<b>Liste des recommandations par ordre d'apparition dans le rapport</b> .....	<b>7</b>
<b>Introduction</b> .....	<b>11</b>
<b>1 Le constat : une baisse de l'attractivité réelle mais d'une importance variable selon les métiers, les types de collectivités et les territoires</b> .....	<b>12</b>
1.1 Des difficultés de recrutement dans toute la fonction publique et plus globalement dans l'ensemble du marché du travail .....	12
1.2 Qu'observe-t-on dans la fonction publique territoriale ?.....	13
1.2.1 <i>Les recrutements : la sélectivité des concours se maintient globalement</i> .....	13
1.2.2 <i>Les éléments supplémentaires recueillis par la mission : des témoignages assez unanimes d'une perte d'attractivité de la fonction publique territoriale</i> .....	14
1.2.3 <i>Certains métiers sont plus particulièrement concernés par des difficultés d'attractivité</i> .....	15
1.2.4 <i>Les différentes collectivités sont inégalement affectées par ces difficultés d'attractivité</i> .....	16
1.2.5 <i>Des facteurs géographiques influent également sur le niveau d'attractivité de la fonction publique territoriale</i> .....	17
1.3 Des facteurs divers propres à la fonction publique territoriale.....	19
1.3.1 <i>La fonction publique territoriale reste globalement méconnue</i> .....	19
1.3.2 <i>La question de la rémunération</i> .....	20
1.3.3 <i>La rigidité hiérarchique</i> .....	21
1.3.4 <i>Des métiers fortement exposés</i> .....	21
1.3.5 <i>Le système actuel des concours en question</i> .....	22
1.3.6 <i>Un nombre important d'offres d'emploi affaibli par la complexité des procédures et le manque de transparence</i> .....	23
1.3.7 <i>Une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) rigoureuse</i> .....	23
1.3.8 <i>Des raisons sociétales</i> .....	24
<b>2 Exemples d'initiatives en faveur de l'attractivité de l'emploi public local relevées par la mission</b> ....	<b>26</b>
2.1 Création de marque .....	26
2.2 Accompagnement aux mobilités internes .....	27
2.3 Marketing d'influence .....	27
2.4 Amélioration de l'information sur les métiers en tension et les concours.....	28
2.5 Promotion du territoire.....	29
2.6 Facilitation de l'accès au logement.....	29
2.7 Etudes internes et analyse du territoire .....	29

2.8	Promotion auprès des jeunes...et des moins jeunes .....	30
2.9	Développement de partenariats institutionnels.....	30
2.10	Transmission de compétences.....	30
2.11	Méthode de recrutement .....	30
2.12	Organisation d'une formation universitaire pour recruter sur des métiers en tension.....	31
2.13	Amélioration de des conditions de travail .....	31
2.14	Développement de l'égalité et de l'inclusion.....	31
2.15	Valorisation des zones rurales .....	32
<b>3</b>	<b>Analyse et preconisations.....</b>	<b>33</b>
3.1	Traiter le sujet des rémunérations.....	33
3.2	Donner une place accrue aux élus et aux exécutifs territoriaux.....	34
3.3	Développer l'offre de logements intermédiaires en faveur des agents publics territoriaux.....	37
3.4	Développer l'analyse prospective .....	38
3.5	Développer la communication .....	38
3.6	Approfondir la connaissance de l'emploi local .....	39
3.7	Promouvoir une fonction publique inclusive .....	41
3.7.1	<i>Attirer les talents .....</i>	<i>41</i>
3.7.2	<i>Discrimination positive ou inclusion – comment prendre en compte, à l'avenir, le handicap ?</i> .....	<i>42</i>
3.7.3	<i>Sélection des candidats – « On se prive d'une partie des candidats ».....</i>	<i>42</i>
3.8	Accroître les possibilités d'emploi local .....	43
3.9	Une fonction publique qualifiée et reconnue dans ses spécificités.....	44
3.10	Une fonction publique à la fois souple et sécurisante .....	45
3.11	Une attractivité liée aux conditions de travail et à la qualité de vie au travail.....	48
	<b>Annexes .....</b>	<b>51</b>

## INTRODUCTION

Les collectivités territoriales exercent des compétences diversifiées pour répondre le plus souvent en proximité aux besoins de services ou d'infrastructures publics de la population. Elles ne pourraient pas proposer ces services sans les près de 2 millions d'agents (cf. encadré n°1 ci-dessous) travaillant en leur sein.

La capacité pour les employeurs publics locaux à attirer et fidéliser leurs personnels est dès lors déterminante pour qu'ils puissent assurer la continuité et la qualité de leurs missions.

### Encadré n° 1 : principales caractéristiques de l'emploi public local

Au 31 décembre 2019, la fonction publique territoriale comptait 1 968 000 agents soit près de 7 % de la population active. Cet effectif se décomposait en 1,46 millions de fonctionnaires (75 %), 0,4 million de contractuels (21 %) et près de 0,1 million d'autres emplois (assistants maternels, apprentis, collaborateurs de cabinets) ou de contrats aidés.

Plusieurs éléments caractérisent l'emploi dans les collectivités territoriales,

- la variété des métiers, conséquence de la diversité des compétences exercées par les collectivités territoriales, avec 10 filières métiers (44 % des emplois dans la filière technique, 22 % dans la filière administrative et 9 % dans la filière sociale) décomposées en 70 cadres d'emplois ;

- le nombre élevé d'employeurs, 42 700 dont 38 381 rémunérant des agents en emploi principal. Les communes, les organismes communaux et les intercommunalités regroupent plus des trois-quarts des effectifs ;

- la proportion importante d'agents de catégorie C, 75,3 %. Les trois-quarts des agents publics territoriaux se rattachent ainsi aux catégories socioprofessionnelles des ouvriers et des employés, contre moins d'un tiers pour les agents de l'Etat et moins de la moitié des personnels hospitaliers ;

- une moyenne d'âge relativement plus élevée que dans les deux autres versants de la fonction publique, 45,5 ans contre 42,9 ans à l'Etat et 42 ans à l'hospitalière ;

- un salaire net moyen de 2 004 euros par mois en 2019 (hors emplois aidés).

Les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus, dans les conditions prévues par la loi. Elles disposent de marges pour décider de la nature et de l'ampleur de leurs interventions et pour les exercer avec leurs propres personnels, dont elles décident du recrutement, ou en recourant à des tiers (entreprises ou associations).

*Source : Direction générale des collectivités locales, les collectivités territoriales en chiffres 2021 ; Direction générale de l'administration et de la fonction publique, rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2020.*

Dans un contexte marqué par des tensions salariales dans plusieurs branches d'activité, la ministre en charge de la transformation et de la fonction publiques a souhaité que soit étudiée l'attractivité de la fonction publique territoriale, pour objectiver son niveau, analyser ses déterminants et recueillir des propositions d'amélioration (cf. lettre de mission en annexe 1).

Pour forger ses conclusions, la mission a procédé à l'audition de responsables politiques, syndicaux et de professionnels des ressources humaines des collectivités territoriales (cf. liste des entretiens en annexe 2) y compris à l'occasion de déplacements sur le terrain (départements de l'Indre et de la Haute-Savoie, métropole de Lyon, communauté d'agglomération de Saclay), d'acteurs publics et privés concernés par le sujet ainsi que de chercheurs intervenant dans le secteur public local.

En complément, elle a diffusé un questionnaire aux responsables des ressources humaines des collectivités territoriales et a conduit des travaux avec la direction interministérielle de la transformation publique (réalisation d'une enquête sur l'attractivité de la fonction publique territoriale auprès des personnes âgées de 18 à 30 ans) et avec Pôle emploi (exploitation inédite de l'enquête besoins en main d'œuvre pour comparer les réponses des employeurs publics locaux avec celles des autres employeurs).

## 1 LE CONSTAT : UNE BAISSSE DE L'ATTRACTIVITE REELLE MAIS D'UNE IMPORTANCE VARIABLE SELON LES METIERS, LES TYPES DE COLLECTIVITES ET LES TERRITOIRES

### 1.1 Des difficultés de recrutement dans toute la fonction publique et plus globalement dans l'ensemble du marché du travail

La lettre de mission indiquait une baisse de l'attractivité de la fonction publique territoriale ressentie par les élus locaux et les directeurs des ressources humaines. Cette baisse n'apparaît pas être conjoncturelle, en lien avec la pandémie. Différentes études montrent qu'elle a débuté avant 2020.

39% des employeurs territoriaux disent ainsi éprouver des difficultés à attirer des candidats en 2021 soit 9 points de plus qu'en 2015. Un chiffre qui renoue avec le niveau de 2019, après un net recul en 2020, sans doute en raison de la pandémie. À noter que les petites communes se heurtent le moins à ce problème (28 %), contrairement aux conseils départementaux et conseils régionaux (48 %) ou aux communes de 5 000 à 50 000 habitants (52 %)<sup>1</sup>.

Cependant, il n'y a pas de réponse globale : il y a des différences entre collectivités, cadres d'emploi ou « métiers », situations géographiques.

La direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) relève également une baisse de l'attrait pour les concours de la fonction publique de l'Etat et une baisse de la sélectivité : « *la baisse de la sélectivité est liée à une fuite des candidats : le nombre d'inscrits et de présents aux concours externes diminue depuis le milieu des années 1990. De 1985 à 1990, le nombre de présents aux concours externes de la FPE, tout comme le nombre d'inscrits a baissé de moitié. Les inscriptions ont rebondi jusqu'au milieu des années 1990 pour dépasser les 980 000 inscrits. Depuis, malgré une légère hausse au début des années 2000, les présents et inscrits sont de moins en moins nombreux aux concours externes de la fonction publique. En 30 ans, le vivier de jeunes diplômés, potentiels candidats, a pourtant crû presque continûment. Ainsi, pour les concours de catégorie A hors enseignants, le nombre de candidats potentiels a presque quadruplé entre 1985 et 2018. Pour les concours d'enseignants et de catégorie B, le vivier de candidats potentiels a doublé. Pour les concours de catégorie C, le vivier a progressé de près de 30 %. Ces évolutions, plus fortes à mesure que la catégorie hiérarchique est plus élevée, s'expliquent principalement par l'élévation du niveau des études*<sup>2</sup> ».

Une étude de novembre 2021 de la direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (DARES) portant sur « *les tensions sur le marché du travail en 2020* » indique plutôt une baisse de ces tensions sauf toutefois dans certains secteurs, comme le bâtiment, l'industrie et les métiers de santé. Pour les aides-soignants et les infirmiers, il est indiqué que le déficit résulte d'un manque de main d'œuvre disponible. Pour les cuisiniers, une inadéquation est relevée entre les profils des demandeurs et les besoins exprimés par les employeurs. Au final, la DARES recense 30 métiers en tension dont les trois-quarts sont des métiers du bâtiment et des travaux publics ainsi que de l'industrie, essentiellement d'ouvriers qualifiés ou de techniciens. Les autres métiers en tension sont des cadres du tertiaire ainsi que des aides à domicile et aides ménagères, tous métiers sont similaires à ceux de la fonction publique territoriale, ce qui a une conséquence, en termes de concurrence sur les recrutements.

Pour la DARES, la principale difficulté rencontrée par les chefs d'entreprise est le manque de personnel ; dans leurs réponses les employeurs soulignent que les candidats sont plus exigeants en termes de conditions de travail (43 % des salariés) et qu'ils ont des exigences salariales trop élevées (36,2 %).

Dans sa dernière étude sur les besoins en main d'œuvre, réalisée fin 2019 et portant sur les projets de recrutement pour 2020, Pôle emploi relève que 34 % des employeurs publics locaux ayant répondu anticipent des difficultés de recrutement contre 52 % pour les autres employeurs essentiellement du secteur privé (cf. encadré 2 ci-dessous ; étude en annexe 3).

<sup>1</sup> 12<sup>ème</sup> baromètre RH des collectivités locales, publié le 16 septembre 2021 par Randstad et reposant les réponses de 572 responsables de collectivités à un questionnaire. Étude réalisée en partenariat avec La Gazette des communes, Villes de France, l'Assemblée des communautés de France (AdCF), l'Association nationale des DRH des territoires (ANDRHDT) et l'Association des directeurs généraux des communautés de France (ADGCF).

<sup>2</sup> DGAFP, *rapport annuel sur l'état de la fonction publique pour 2020*.

## Encadré n° 2 : l'anticipation fin 2019 de difficultés de recrutement moindre de la part des employeurs publics locaux que de ceux du privé

Le département « statistiques, études et évaluation » de Pôle emploi réalise chaque année une enquête sur les besoins en main d'œuvre auprès des employeurs privés et de certains employeurs dont les collectivités territoriales, leurs établissements publics et leurs syndicats. Les données peuvent être consultées en ligne : <https://statistiques.pole-emploi.org/bmo>.

Le questionnaire porte sur 200 métiers (nomenclature DARES des familles professionnelles qui permet d'agréger des réponses issues de la nomenclature Pôle Emploi et INSEE).

Les questions sont :

- anticipez-vous des projets de recrutement ?
- Si oui, anticipez-vous des difficultés de recrutement ?

La direction des statistiques, des études et de l'évaluation de Pôle Emploi a analysé à la demande de la mission les réponses des employeurs publics locaux pour les comparer à celles des autres employeurs.

Les employeurs publics locaux anticipent des difficultés de recrutement dans 34 % de leurs projets (60 267 projets jugés difficiles sur 175 388 projets de recrutement) contre 52 % pour les autres employeurs (1 462 449 sur 2 797 287).

Les difficultés anticipées par les employeurs publics locaux sont plus faibles pour l'ensemble des familles professionnelles sauf pour celles de santé (aides-soignants et assimilés, agents des services hospitaliers, infirmiers, médecins) et des catégories spécifiques pour lesquelles les projets de recrutement des employeurs publics locaux sont souvent peu nombreux (éducateurs spécialisés, enseignants artistiques...).

Ces résultats sont observés dans toutes les régions (hors Outre-mer et Corse, les effectifs de répondants étant insuffisants), dans une moindre mesure toutefois dans certaines par exemple les Pays de la Loire où les employeurs publics locaux anticipent des difficultés de recrutement pour 51 % de leur projet, 8 points de moins seulement que les autres employeurs de cette région.

*Source : Pôle emploi, département observatoire de l'emploi, enquête sur les besoins en main d'œuvre en 2020 (1,9 millions d'employeurs interrogés, 440 000 réponses), comparaison entre les réponses adressées par les employeurs publics locaux (collectivités territoriales y compris leurs établissements publics et syndicats) et celles des autres employeurs ayant répondu.*

Des difficultés d'attractivité se retrouvent sur l'ensemble du marché du travail, dans le contexte d'un faible taux de chômage et d'inéquations entre les compétences disponibles et les besoins des employeurs.

## 1.2 Qu'observe-t-on dans la fonction publique territoriale ?

L'observation plus fine de la fonction publique territoriale montre toutefois que, malgré une sélectivité globalement stable des concours, la perte d'attractivité globale est réelle avec des écarts toutefois selon les métiers, les territoires et les types de collectivité.

### 1.2.1 Les recrutements : la sélectivité des concours se maintient globalement

La sélectivité des concours est un indicateur traditionnel, même si indirect, de l'attractivité de la fonction publique.

Pour la fonction publique territoriale, elle paraît globalement stable sur la période récente. Le taux de sélectivité (nombre de lauréats sur nombre de candidats présents à la première épreuve) des concours organisés par les centres de gestion est quasiment stable entre 2015 et 2019 (6,4 à 6,2)<sup>3</sup>. Il ne montre pas de dégradation de l'attractivité, conclusion qui est à peine nuancée par l'examen de la tendance plus récente (2017 à 2019) et du taux de pourvoi (nombre de lauréats sur nombre de postes ouverts)<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> 10<sup>ème</sup> édition du panorama de l'emploi territorial, FNCDG (fédération nationale des centres de gestion) / ANCDG (association nationale des centres de gestion). Le nombre de candidats présents à la première épreuve des concours organisés par les centres de gestion s'est réduit de 123 247 à 89 186 (-28 %) entre 2014 et 2019 soit une proportion comparable à l'évolution du nombre de lauréats (19 274 à 14 193 soit -26 %).

<sup>4</sup> Entre 2017 et 2019, le taux de sélectivité des concours organisés par les centres de gestion est passé de 6,55 à 6,28. Le taux de pourvoi était de 90 % en 2015 contre 82 % en 2019, sensiblement moins mais quasi-équivalent à 2014 (81 %)

Cette tendance est comparable à celle observée pour la fonction publique de l'Etat, le taux de sélectivité des concours externes passant de 7,5 à 7,9 entre 2015 et 2019<sup>5</sup>.

Il faut bien sûr interpréter prudemment ces tendances issues de l'examen de données très globales. Des approches plus ciblées, par exemple l'examen du recrutement des cadres de la filière administrative, illustrent ainsi des divergences entre les trois versants, la sélectivité des concours de l'Etat s'améliorant depuis 2000 là où celle de la territoriale et plus encore de l'hospitalière diminue.

Ainsi pour les recrutements externes d'attaché, le taux de sélectivité est passé entre 2002 et 2018 de 6,3 à 10,1 (11,5 en 2020) pour l'Etat, de 6,5 à 5,1 pour la territoriale et de 5,3 à 3,4 (2,5 en 2020) pour l'hospitalière.

Pour ces mêmes recrutements externes au niveau administrateur ou directeur, le taux de sélectivité entre 2000 et 2020 est passé de 9,2 à 15,1 pour l'Etat, de 9,3 à 8,9 pour la territoriale et de 7,8 à 3,5 pour l'hospitalière<sup>6</sup>. De telles divergences interrogent.

### 1.2.2 Les éléments supplémentaires recueillis par la mission : des témoignages assez unanimes d'une perte d'attractivité de la fonction publique territoriale

Les études consultées par la mission et les entretiens qu'elle a menés convergent autour d'un constat de dégradation de l'attractivité de la fonction publique territoriale.

La conférence régionale de l'emploi en Auvergne Rhône-Alpes organisée le 11 octobre dernier analysait plusieurs indicateurs illustrant une perte d'attractivité pour introduire ses travaux consacrés à « quels leviers pour renforcer l'attractivité de la fonction publique territoriale ? » (cf. encadré n°3 ci-dessous).

#### Encadré n° 3 : diagnostic sur l'attractivité de l'emploi public local dans la région Auvergne Rhône-Alpes présenté lors de la conférence régionale de l'emploi le 11 octobre 2021

Les concours : entre 2017 et 2020, le nombre d'admis à concourir dans la région a diminué de 37,5%. Le taux de sélectivité a diminué passant de 9,72 en 2017 à 8,27 en 2019 pour atteindre 5,52 en 2020, une année perturbée par l'épidémie de COVID.

Les offres de recrutement : elles ont augmenté de 42% entre 2017 et 2020 dans les douze départements de la région, particulièrement la Drôme (+62 %) et le Rhône (+55 %).

Durée de publication des offres sur les sites des centres de gestion : elle est de 36 jours en moyenne avec un minimum de 31 jours (agent de restauration, assistant éducatif petite enfance, travailleur social) et un maximum de 56 jours (médecin).

Nombre de consultations de ces offres : leurs valeurs moyennes annuelles ont augmenté de 92 % entre 2017 et 2020, les offres les plus consultées sont celles de secrétaire de mairie (966 consultations en moyenne en 2020), les moins consultées étant celles de travailleur social (320 consultations en moyenne en 2020).

Délais de recrutement en jours : 114 jours en moyenne en 2020 (contre 110 jours en 2017), avec des durées moyennes plus importantes pour les fonctionnaires (126 jours contre 96 pour les contractuels) et dans les collectivités de plus de 80 000 habitants (152 jours contre 72 dans les communes de moins de 1000 habitants). Les délais les plus longs en 2020 ont été observés pour les recrutements de médecins (154 jours) devant ceux de policiers municipaux (149 jours). Les plus courts concernent les recrutements d'animateurs enfance jeunesse (79 jours en moyenne).

Recrutement infructueux : 733 recrutements infructueux enregistrés sur la totalité des retours de nomination soit 1 sur 10, le nombre le plus élevé étant pour le recrutement d'assistant éducatif petite enfance (33).

Source : centres de gestion de la région Auvergne Rhône-Alpes, présentation par Mme Lourdes Barroso, coordinatrice de l'observatoire régional de l'emploi territorial du cdg38, Nelly de Olivera, référente bourse de l'emploi et observatoire du cdg69 et Chantal Duray, chef du service concours du cdg69.

Ces données chiffrées ont été confirmées par le déplacement de la mission dans le Rhône puis en Haute-Savoie<sup>7</sup>, plusieurs responsables de ressources humaines expérimentés indiquant n'avoir jamais connu durant

<sup>5</sup> Source : DGAFP, département des études, des statistiques et des systèmes d'information.

<sup>6</sup> Source : DGAFP à partir de données de l'ANCDG, du CNFPT, du centre national de gestion de la fonction publique hospitalière, des instituts régionaux d'administration et de l'école nationale d'administration.

<sup>7</sup> Le centre de gestion de la Haute-Savoie a réalisé des projections montrant que 40% des fonctionnaires territoriaux du département devraient partir à la retraite entre 2020 et 2030. Cette proportion, sensiblement plus importante que dans les restes de la région

toute leur carrière de telles difficultés à recruter et fidéliser des collaborateurs. De telles analyses, parfois très alarmistes sur la perte d'attractivité de la fonction publique territoriale, ont été recueillies par la mission à l'occasion de ses autres déplacements dans l'Indre ou à Saclay.

Même si elles restent limitées (58 réponses complètes exploitées concernant des grandes collectivités), les données collectées par la mission à travers son questionnaire confirment ce constat, 67 % des répondants faisant état de difficultés sur la période récente pour recruter des fonctionnaires. La situation est légèrement moins difficile pour le recrutement de contractuels avec des difficultés dans 50 % des recrutements, la principale raison (68 %) pour les recruter étant le manque de candidatures de fonctionnaires.

Une enquête conduite en 2020 par l'observatoire de l'emploi regroupant les centres de gestion de la Nouvelle Aquitaine montre que 19% des recrutements envisagés en 2018 et en 2019 par les 1121 collectivités consultées n'avaient pas abouti. 38 % de ces collectivités avaient rencontré au moins une difficulté de recrutement sur cette période, le plus souvent en raison d'une insuffisance de candidatures jugées intéressantes<sup>8</sup>.

Dans les Hauts-de-France, une enquête réalisée fin 2021 par l'observatoire régional de l'emploi des Hauts de France (cf. résultats complets en annexe 3) montre que 31 % des employeurs répondants (principalement des collectivités de moins de 20 agents) ont rencontré des difficultés pour recruter des fonctionnaires. 51 % des employeurs qui ont répondu estiment qu'ils ne sont pas attractifs en raison de trop faibles perspectives d'évolution en interne (70 %), de la rémunération (68 %) puis de la géographie (50 %).

### 1.2.3 Certains métiers sont plus particulièrement concernés par des difficultés d'attractivité

La 10<sup>ème</sup> édition du « Panorama de l'emploi territorial », établie par la FNCDG et l'association nationale des directeurs et directeurs adjoints de centres de gestion de la FPT liste les dix métiers les plus en tension en 2019, avec dans l'ordre : enseignant artistique, secrétaire de mairie, policier municipal, travailleur social, assistant de gestion de ressources humaines, chargé de propreté des locaux, animateur enfance-jeunesse, assistant de gestion administrative, agent de service polyvalent en milieu rural, assistant éducatif petite enfance. Le repérage est basé sur une durée de publication des offres plus longue que la moyenne.

Ce palmarès recoupe celui des dix métiers les plus proposés au recrutement entre 2014 et 2019 (cf. tableau n°1 ci-dessous).

Tableau n° 1 : métiers les plus proposés au recrutement sur la période 2014 - 2019

Métier	Nombre de postes proposés sur la période 2014-2020	Part des postes proposés sur la période 2014 – 2020	Evolution entre 2019 et 2020
Assistante / Assistant de gestion administrative	14 393	3,2%	-5,5%
Travailleuse / Travailleur social(e)	13 230	2,9%	-10,3%
Policrière / Policier municipal(e)	13 201	2,9%	23,2%
Ouvrière / Ouvrier de maintenance des bâtiments	8 378	1,8%	10,1%
Assistante / Assistant de gestion financière, budgétaire ou comptable	8 241	1,8%	-5,9%
Assistante / Assistant de gestion ressources humaines	7 930	1,7%	-8,3%
Animatrice / Animateur enfance-jeunesse	7 213	1,6%	-7,5%
Assistante / Assistant éducatif/ve petite enfance	6 852	1,5%	13,1%
Agente / Agent d'exploitation et d'entretien de la voirie et des réseaux divers	6 662	1,5%	5,2%
Animatrice-éducatrice / Animateur-éducateur sportif/ve	6 452	1,4%	-17,9%

Auvergne Rhône-Alpes, montre l'enjeu d'attractivité pour des collectivités territoriales qui peinent à recruter compte-tenu d'un coût de la vie (logement notamment) élevé et de la concurrence au moins pour certains métiers de la Suisse voisine.

<sup>8</sup> Voir la gazette des communes, 28 décembre 2021, « les collectivités de Nouvelle-Aquitaine expliquent leurs difficultés de recrutement ».

Source : FNCDG

La mission a pu recueillir des informations concordantes sur les métiers « en tension ». Au-delà des secteurs bien connus comme l'informatique, des difficultés sont évidentes :

- le centre interdépartemental de gestion (CIG) de la petite couronne relève des difficultés de recrutement particulièrement pour la police municipale (concurrence entre collectivités locales et surenchère des candidats), la petite enfance (concurrence du secteur privé), les gestionnaires de carrière et de paie (absence de candidats formés), le bâtiment et la voirie (concurrence avec les grands groupes du secteur privé et niveau de rémunération) ;
- l'étude de l'observatoire de l'emploi de Nouvelle Aquitaine souligne les difficultés à recruter des secrétaires de mairie (28 % des recrutements envisagés en 2018 et 2019 dans la région n'ont pas abouti), des aides à domicile (22 % de recrutements non aboutis) et des agents de services polyvalents en milieu rural<sup>9</sup> ;
- le centre de gestion de la Haute-Savoie indique que le profil le plus recherché est celui d'animateur ou animatrice enfance-jeunesse (5,5 % des offres en 2020), chargé ou chargée de propreté des locaux (5,2 %) et agent d'accompagnement à l'éducation de l'enfant (4,4 %) <sup>10</sup> ;
- dans les Hauts-de-France, l'étude précitée de l'observatoire régional de l'emploi conclut que les principaux métiers en tension sont ATSEM, professeur d'enseignement artistique, auxiliaire de puériculture, secrétaire de mairie et policier municipal.

#### 1.2.4 Les différentes collectivités sont inégalement affectées par ces difficultés d'attractivité

Les petites collectivités semblent rencontrer plus de difficultés de recrutement que les grandes, notamment dans les territoires plus ruraux : en effet, elles offrent souvent moins de perspectives de déroulement de carrière et des métiers nécessitant plus de polyvalence (le cas des secrétaires de mairie en est un exemple qui explique les situations actuelles difficiles dans certaines petites communes, cf. encadré n°4 ci-dessous) et aussi souvent de la solitude. L'emploi du conjoint y est également difficile, tout comme les perspectives de mobilité à proximité.

##### Encadré n° 4 : les difficultés à recruter des secrétaires de mairie

Plusieurs facteurs se cumulent pour expliquer les difficultés de recrutement de secrétaires de mairie dont le rôle est pourtant indispensable à la continuité de l'activité d'une grande majorité de communes (plus de sept communes sur dix comptent moins de 1000 habitants<sup>11</sup>) :

- la difficulté à exercer un emploi à temps complet rémunéré comme tel ;
- des fonctions très polyvalentes et parfois peu lisibles en l'absence d'un cadre commun et en raison de périmètres pouvant varier en fonction de l'articulation choisie entre la commune et son intercommunalité ;
- la difficulté dans ces conditions à trouver des formations couvrant la totalité des compétences, le métier étant largement appris sur le tas ;
- un relatif isolement et d'éventuelles difficultés dans la collaboration, en grande proximité, avec le maire.

Il en résulte des difficultés de recrutement problématiques dans le contexte de départs à la retraite qui s'annoncent nombreux dans les années à venir.

A partir de ce constat, plusieurs syndicats ou associations d'élus ont formulé des propositions pour mieux promouvoir l'emploi des secrétaires de mairie. Par exemple l'association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF) a formulé 26 propositions en faveur de l'attractivité de ces métiers<sup>12</sup>. Six thématiques sont concernées avec

<sup>9</sup> Les autres métiers pour lesquels les employeurs de la région rencontrent des difficultés de recrutement sont ensuite : aide-soignant ; cuisinier ; agent de restauration ; agent des interventions techniques polyvalent en milieu rural ; infirmier ; agent d'accompagnement à l'éducation de l'enfant ; chargé d'accueil.

<sup>10</sup> Les autres métiers pour lesquels les employeurs de la région rencontrent des difficultés de recrutement sont ensuite : assistant ou assistante éducatif petite enfance (4 %), assistant ou assistante de gestion administrative (3,8 %), agent de restauration (3,1 %), animateur ou animatrice éducatif accompagnement périscolaire (3 %), aide-soignant ou aide-soignante (2,7 %), agent d'exploitation des réseaux (2,2 %), enseignant artistique (2,2 %).

<sup>11</sup> Source : DGCL, « *les collectivités locales en chiffres 2021* ». 84,6 % des communes comptent moins de 2000 habitants.

<sup>12</sup> Contribution de l'AMF, « *Le métier de secrétaire de mairie : constat et perspectives d'évolution* », 5 octobre 2021.



notamment des propositions statutaires (ouverture d'un « statut d'emploi » dédié), sur la formation (mise en place au niveau nationale d'une formation initiale à l'accès à ce métier) ou sur la carrière et la rémunération.

Source : mission

La FNCDG en 2021 indique que les communes de moins de 1 000 habitants créent moins de 16,5 % d'emplois (et 10,9 % pour les communes de 1 000 à 1 999 habitants). Il est difficile de trouver un emploi dans une petite commune où le *turnover* est souvent faible.

Les agglomérations et moyennes communes offrent plus de diversité de parcours, mais également des conditions de vie attrayantes (coût du logement raisonnable, offre culturelle et sportive et scolarité pour les enfants).

Les grandes collectivités, chef-lieu de région, sont confrontées au sujet de la cherté de la vie, aux temps de déplacement souvent longs (la ville de Lyon par exemple indique que la part de ses agents permanents résidant dans la commune est passée de 46,1 % en 2014 à 42,4 % en 2020) et sont souvent moins attractives notamment pour les familles. Elles permettent toutefois de dérouler plus facilement des carrières variées, y compris pour le conjoint, avec une pluralité d'employeurs accessibles.

Le baromètre de la marque employeur du Secteur Public, réalisé en 2021 par la Gazette des communes en partenariat avec Intérieure<sup>13</sup>, indique que pour les candidats à la fonction publique territoriale, les trois collectivités les plus attractives sont les conseils départementaux, les communes de 500 à 5000 habitants et les métropoles ; les trois collectivités ou établissements les moins attractifs sont les communes de moins de 500 habitants, les centres de gestion et les services départementaux d'incendie et de secours<sup>14</sup>.

### 1.2.5 Des facteurs géographiques influent également sur le niveau d'attractivité de la fonction publique territoriale

Le sujet de l'attractivité géographique est peu documenté dans la fonction publique territoriale. L'INSEE a travaillé sur la région Grand Est et a produit en octobre 2018 une étude « faible attractivité de la fonction publique du Grand Est »<sup>15</sup>, relevant la difficulté à recruter de nouveaux agents titulaires dans les trois versants de la fonction publique. Au sein de la région, la Haute-Marne, la Meuse et les Vosges, départements ruraux, sont les moins attractifs avec des recours à des contrats précaires dans les trois quarts des entrées.

Dans tous les cas, ces facteurs géographiques se posent en tout cas dans des termes différents de ceux de l'Etat. En faisant la démarche de candidater sur un poste, les agents des collectivités expriment un choix, certes contraint par la plus ou moins grande disponibilité des postes, sur leur lieu d'affectation là où un agent entrant dans la fonction publique de l'Etat peut se voir imposer une localisation en primo-affectation<sup>16</sup>.

Il est toutefois bien établi, pour l'ensemble des salariés et agents publics, que certains territoires sont plus attractifs en raison de caractéristiques géographiques (le Sud et l'Ouest du pays, particulièrement les zones littorales<sup>17</sup>) ou socio-économiques (les conditions d'exercice pouvant être plus difficiles dans les territoires

<sup>13</sup> Quatrième édition du baromètre de la marque employeur du Secteur Public mené par la Gazette des Communes, [emploipublic.fr](http://emploipublic.fr) en partenariat avec Intérieure : l'enquête a été réalisée du 19 juillet au 2 septembre 2021 auprès de 2730 personnes en poste dans la fonction publique territoriale, en poste dans le privé et en recherche d'emploi.

<sup>14</sup> Pour les personnes en poste en collectivités territoriales interrogées, les trois collectivités les plus attractives sont les communes de 10 001 à 50 000 habitants, celles de 5 001 à 10 000 habitants et les conseils régionaux, les trois collectivités ou établissements les moins attractifs étant les mêmes que pour les candidats interrogés.

<sup>15</sup> « *Faible attractivité de la fonction publique du Grand Est* », INSEE analyse grand Est, n°82 du 25 octobre 2018. L'étude repose sur l'exploitation des données du système d'information sur les agents du service public (SIASP). La mission s'est rapprochée des auteurs de l'étude INSEE pour savoir si ces données pouvaient être utilisées pour caractériser le niveau d'attractivité des différentes collectivités, en appréciant notamment la part des primo-affectés (critère de faible attractivité) ou les durées moyennes en poste (critère d'attractivité) dans chacune d'entre elles. Le grand nombre d'employeurs locaux et donc les valeurs très faibles des indicateurs mobilisables ne permettent pas de disposer de données suffisamment significatives pour en tirer des enseignements.

<sup>16</sup> D'autant que les deux tiers de recrutements externes de la fonction publique territoriale se font sans concours (cf. DGAFP, « *rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2020* »).

<sup>17</sup> Ces éléments (proximité de la mer, climat favorable...) sont fréquemment cités comme des facteurs d'attractivité par les collectivités qui ont répondu au questionnaire de la mission. Le dynamisme de la collectivité, qui se traduit notamment par le nombre de projets mis en œuvre, est un autre facteur souvent évoqué.

défavorisés, banlieues urbaines pauvres notamment<sup>18</sup>). Différents autres facteurs se cumulent pour expliquer finement la plus ou moins grande attractivité de certains territoires (desserte en transport, offre de services universitaires ou médicaux, emplois disponibles...)

Les moyens d'accès aux collectivités jouent un rôle dans leur plus ou moins grande attractivité. Les collectivités à l'écart des réseaux ferroviaires, des autoroutes ou des routes nationales sont moins attractives car les possibilités de mobilité sont réduites<sup>19</sup>. Le caractère « enclavé » de certains territoires freine leur développement et le choix pour des fonctionnaires, s'ils n'en sont pas originaires, de s'y installer.

Par ailleurs, même s'il ne s'agit pas directement d'une question d'attractivité géographique, l'emploi public local est inégalement réparti sur le territoire.

Une étude de France stratégie<sup>20</sup> indique que les taux d'administration (l'effectif des collectivités ramené à la population d'un territoire) varient entre les régions, reflète des choix locaux et de facteurs structurels (entre 2 emplois publics locaux pour 100 habitants dans le Grand-Est et 3 en Provence-Alpes-Côte d'Azur). L'emploi public local est globalement moins développé dans les collectivités situées dans le quart Nord Est que dans celles au sud de l'axe Genève Bordeaux ainsi que dans l'Île-de-France et dans les zones littorales à l'Ouest et au Sud<sup>21</sup>.

Cette même étude montre que ces écarts s'expliquent pour moitié par le niveau de ressources des collectivités : plus ces dernières ont un potentiel financier par habitant élevé plus leurs effectifs sont importants<sup>22</sup>. Ces écarts sont également fonction de la taille de l'agglomération, les agglomérations de plus de 100 000 habitants comptant en moyenne 10 % d'emplois supplémentaires par rapport aux zones rurales comparables (probable effet centre-ville) et même 20 % pour les grandes agglomérations.

Les outre-mer, enfin, sont confrontés à des problématiques très spécifiques liées à leur situation géographique, économique et aux compétences exercées (cf. encadré n°5 ci-dessous). Dans le contexte sanitaire contraint, la mission n'a pas pu investiguer spécifiquement ces questions. Elle a toutefois reçu une contribution écrite très complète de l'association des directeurs des ressources humaines des collectivités territoriales de l'Île de la Réunion (cf. annexe n°4).

#### Encadré n° 5 : la spécificité des outre-mer

La fonction publique territoriale est très différente en outre-mer ; en effet, dans ces départements et collectivités, la situation de l'emploi dans le secteur privé est moins favorable qu'en métropole. Le recours à l'emploi public est ancien et très largement utilisé. Les maires sont en première ligne qui recrutent pour aider leur population à vivre. Ainsi les budgets des communes ultra-marines sont essentiellement des budgets de fonctionnement et notamment de personnel.

Le montant des dépenses de personnel par habitant est, dans les DOM, supérieur de 38 % à celles de métropole pour les communes, de 89 % pour les départements et de 333 % pour les régions (source rapport sénatorial 2009 : les DOM, défi pour la République, chance pour la France).

L'attractivité de la fonction publique territoriale est donc toujours importante car garantissant la sécurité du revenu et un emploi pour les jeunes. L'association des directeurs des ressources humaines de La Réunion indique que les collectivités de ce département emploient 40 % d'agents non titulaires et 26 % d'emplois aidés. Dans les communes, les titulaires représentent moins de 20 % de l'effectif, les recrutements s'opèrent souvent sur des emplois de non titulaires ou par le biais de contrats aidés. Par ailleurs, comme en métropole, il existe des métiers en tension.

<sup>18</sup> Ces difficultés d'exercice justifient l'attribution de majorations de rémunération par exemple la nouvelle bonification indiciaire (NBI) dites « politique de la ville » instituée par la loi n°91-73 du 18 janvier 1991. Ces dispositifs sont toutefois nettement moins développés dans la fonction publique territoriale qu'à l'Etat pour laquelle vient par exemple d'être créée une prime de fidélisation territoriale pour les agents exerçant « dans un service ou emploi au service direct de la population » du département de la Seine-Saint-Denis (décret n°2020-1299 du 24 octobre 2020). Les personnels de l'éducation nationale affectés dans des secteurs de l'éducation prioritaire bénéficient également de mesures incitatives, sensiblement augmentées ces dernières années, qui ne profitent pas en revanche aux personnels relevant de la fonction publique territoriale exerçant pourtant dans les mêmes établissements.

<sup>19</sup> Cette plus ou moins grande accessibilité peut jouer fortement entre communes pourtant voisines d'une même agglomération. Plusieurs communes de la communauté d'agglomération de Paris-Saclay ont ainsi indiqué souffrir d'un manque d'attractivité en comparaison de collectivités voisines mieux desservies par le RER.

<sup>20</sup> France Stratégie, « la répartition territoriale des emplois public », n°2019-03, juin 2019.

<sup>21</sup> En métropole, les régions Provence-Alpes-Côte-D'azur, Corse, Occitanie, Nouvelle aquitaine et Île-de-France ont ainsi, en moyenne, plus d'emplois publics locaux par habitant que les autres.

<sup>22</sup> Les collectivités dont le potentiel financier par habitant se situe dans le décile le plus élevé ont en moyenne 15% d'agents de plus par habitant que celles se situant dans le décile le plus bas.

Source : mission

### 1.3 Des facteurs divers propres à la fonction publique territoriale

#### 1.3.1 La fonction publique territoriale reste globalement méconnue

Bien qu'elle offre de multiples métiers, elle n'est souvent perçue qu'à travers les guichets d'une mairie ou l'action des agents qui agissent dans le domaine social. Seuls les jeunes ayant des parents fonctionnaires territoriaux ont une approche de ces métiers.

La mission a sollicité la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) qui a commandé un travail d'analyse inédit (voir annexe n°5) sur la perception de l'attractivité de la fonction publique territoriale par les personnes âgées de 18 à 30 ans. L'objectif était de mieux connaître l'appréhension de l'emploi public local par des personnes qui n'en font pas partie et qui constituent un vivier de recrutement potentiel. Les résultats illustrent le fait que la fonction publique territoriale reste relativement méconnue chez un public pourtant susceptible de rejoindre certains de ses emplois (cf. encadré n°6 ci-dessous).

##### Encadré n° 6 : enquête sur l'attractivité de la fonction publique territoriale auprès de personnes âgées de 18 à 30 ans

L'enquête menée par le « behavioural insights team » (BIT) pour le compte de la DITP à la demande de la mission fournit des informations sur la connaissance de la fonction publique territoriale.

Un échantillon de 1 481 personnes âgées de 18 à 30 ans a été interrogé du 26 au 30 novembre 2021 pour évaluer le degré de connaissance de la fonction publique territoriale, examiner la perception de cette dernière et évaluer enfin les facteurs de motivation éventuelle et les intentions de candidature pour la rejoindre.

- les ¾ des personnes interrogées identifient les responsabilités des agents territoriaux ; 1/3 seulement savent que les communes sont en charge du fonctionnement des écoles et 30 % croient que les agents territoriaux sont en charge des fédérations sportives ;
- si certains métiers de la territoriale sont connus (1/3 des répondants identifient les animateurs périscolaires, les urbanistes ou les pompiers), plus de 20 % pensent que les inspecteurs du travail ou les conducteurs de train sont des fonctionnaires territoriaux ;
- l'accès à la fonction publique territoriale est connu par la moitié des personnes interrogées mais 26 % pensent qu'il faut résider dans la commune où se trouve le poste et 10% pensent... qu'il faut connaître un élu ;
- les agents de la fonction publique territoriale sont considérés comme disciplinés, autonomes, intègres et sachant faire preuve d'initiative mais ils manqueraient de leadership, de curiosité et d'empathie ;
- la rémunération, un travail intéressant et l'équilibre vie personnelle / vie professionnelle sont les éléments les plus recherchés, le dernier item étant le plus important ;
- la fonction publique territoriale est perçue essentiellement comme offrant un emploi et une carrière stables ;
- les 2/3 des répondants souhaitent se sentir appréciés et reconnus, pouvoir exprimer une idée et avoir des conditions de travail flexibles ;
- les refus, par les personnes interrogées, de postuler à un emploi territorial sont liés soit à l'acceptation d'un autre emploi, soit à un processus pour candidater trop complexe ou trop compétitif ;
- le site de Pôle emploi et les portails de recherche d'emploi en ligne sont les portes d'entrée des candidats.

Source : enquête sur l'attractivité de la fonction publique territoriale, DITP, novembre 2021.

Le ministère en charge de la fonction publique n'est pas directement en charge de la fonction publique territoriale ; on ne trouve pas d'informations territoriales sur le site de la DGAFP et les lycéens ou étudiants ne sont pas au fait de l'organisation gouvernementale qui confie les fonctionnaires territoriaux à un autre ministère. Les campagnes de publicité pour des carrières de fonctionnaires, dans la presse ou les transports en commun, se limitent à celles de l'Etat : policiers, gardiens de prison ou militaires... l'équivalent n'existe pas pour la territoriale, ce qui constitue un important déficit d'information car les jeunes « n'imaginent » pas ce qu'ils ne voient pas.

Il n'existe aucun film ou série sur une collectivité et les agents qui y travaillent alors qu'on voit souvent des incarnations de la fonction publique d'Etat (policiers, gendarmes, enseignants, juges etc...) et de la fonction publique hospitalière (nombreuses séries sur l'hôpital ou films sur les médecins). Ces images « informent » et

proposent des métiers : ainsi les nombreuses interprétations de femmes dans la police et la gendarmerie à l'écran ont permis à de nombreuses jeunes filles de se projeter dans ces carrières.

Les documentations proposées par le ministère de l'éducation nationale sont très lacunaires sur la possibilité de travailler dans la fonction publique territoriale ; les revues de l'Office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP), quelles que soient les filières étudiées ne citent pas la fonction publique territoriale comme débouché alors même qu'il y a de nombreux métiers techniques (du jardinier au peintre en passant par l'électricien ou le responsable informatique). A l'Université, les formations en droit ou sciences politiques ne sont pas assez tournées vers les concours de la fonction publique territoriale et ne présentent pas suffisamment le cursus territorial et les modalités de recrutement.

Cette méconnaissance de la fonction publique territoriale s'illustre également au sein des prépas "Talents". Selon les éléments communiqués à la mission par l'association La Cordée, les élèves au sein de ces prépas cibleraient prioritairement les concours de l'Etat alors même que la territoriale n'avait jusqu'à peu aucune classe préparatoire intégrée (ancienne appellation des classes talents) contrairement aux deux autres fonctions publiques. Les candidats feraient dès lors trop souvent le choix de la territoriale par défaut, faute de valorisation suffisante d'une branche qui reste trop peu connue. En l'absence d'implication des employeurs territoriaux, les programmes resteraient en outre trop peu adaptés aux spécificités de la sphère territoriale, réduisant les chances de réussite des préparateurs aux concours de ce versant de la fonction publique. L'ambition de mixité sociale est donc faiblement présente dans les voies d'accès à la fonction publique territoriale même si des progrès sont intervenus récemment avec la création en 2021 d'une voie "talents" pour le concours d'administrateur territorial et l'association du CNFPT aux prépas talents portées par l'institut national du service public à Strasbourg et Nantes.

Par ailleurs, les collectivités locales sont souvent sur un schéma assez traditionnel d'offre de postes avec des descriptions peu attrayantes des fonctions à exercer qui sont souvent peu éclairantes pour le candidat : que fait un rédacteur dans la vraie vie ? Et un attaché ? L'information est trop juridique pour être comprise ; elle gagnerait à être tournée vers le public particulièrement pour le recrutement dans des métiers communs avec le secteur privé pour lesquels les candidats potentiels peuvent peiner à décrypter les termes et les procédures de recrutement du secteur public local. Les entretiens ont montré toutefois que de nombreux élus avaient conscience du caractère « vieillot » de la présentation des emplois et souhaitaient donner une image plus sympathique et attirante de leur collectivité.

La quatrième édition du baromètre de la marque employeur du secteur public (Gazette des communes et Intériale) indique que 71 % des candidats à un emploi dans la fonction publique territoriale se renseignent sur Internet, 62 % sur des sites d'offres d'emploi, 32 % sur des réseaux, 24 % sur une description des postes accessibles.

Le mode de recrutement de la fonction publique territoriale avec concours puis liste d'aptitude, chaque « reçu » n'étant pas sûr d'un emploi, apparaît compliqué et aléatoire pour une frange de la population, d'autres appréciant en revanche d'avoir une marge dans le choix de leur employeur et de leur affectation géographique.

Lors des entretiens, il a également été dit que certaines agences de Pôle emploi connaissaient inégalement les métiers de la fonction publique territoriale et leurs modalités d'accès par concours ou sans concours.

### **1.3.2 La question de la rémunération.**

Ce facteur est de loin le plus cité par les différents interlocuteurs de la mission comme explicatif d'un manque d'attractivité de la fonction publique territoriale. La concurrence salariale est défavorable, particulièrement dans les territoires urbains où les agents peuvent changer d'employeurs sans déménager, pour les collectivités rémunérant moins que leurs voisines (exemple de la ville de Strasbourg qui a indiqué être pénalisée par les augmentations salariales au sein de la région Alsace et du département du Bas-Rhin suite à leur fusion respective dans le Grand-Est et dans la collectivité européenne) ou que le secteur privé (particulièrement pour les métiers communs aux deux secteurs, dans le domaine technique notamment).

Les comparaisons restent peu aisées. Les structures d'emploi sont en effet différentes entre les collectivités elles-mêmes mais aussi entre versants de la fonction publique et entre le secteur public et le secteur privé (la part relativement élevée d'agents de catégorie C dans la fonction publique territoriale tire les niveaux moyens de rémunération vers le bas). Par ailleurs, les fonctionnaires bénéficient de revalorisations salariales en

fonction de leur ancienneté (droit à la carrière) ce qui conduit beaucoup d'analystes à raisonner en fonction de l'évolution de la rémunération moyenne des personnes en place, de manière souvent peu comparable avec le secteur privé.

Selon l'INSEE, le salaire net moyen dans la fonction publique territoriale (hors assistantes maternelles mais y compris contrats aidés) s'établissait à 1993 euros en 2019, faiblement supérieur à son niveau en 2010 (1970 euros en euros constants) soit +1,2 % sur la période, un rythme qui ressort, sous toutes les limites dans les comparaisons évoquées ci-dessus, inférieur à celui observé dans le secteur privé.

La difficulté est accrue par l'évolution des prix des logements, plus rapide que l'inflation particulièrement dans certaines métropoles ou territoires attractifs (frontaliers, littoraux...). Cette évolution dégrade l'attractivité des collectivités territoriales concernées. La tendance est d'autant plus dommageable que les collectivités territoriales seront confrontées à des départs en retraite relativement nombreux dans les années à venir, avec une difficulté à recruter de nouveaux agents dans les zones où le logement est cher pour remplacer des agents partants qui avaient pu acquérir leur habitation à une époque où les prix étaient plus bas.

Les travaux conduits par Paul Pény et Jean-Dominique Simonpoli sur les perspectives salariales approfondiront certainement ces points essentiels pour renforcer l'attractivité de la Fonction publique territoriale.

### 1.3.3 La rigidité hiérarchique

« *Quand allez-vous arrêter d'utiliser les parapheurs ?* » « *Trois mois pour acheter trois stylos, c'est trop...* » Il faut souvent attendre l'accord d'un autre service, d'une autre administration publique ainsi que l'aval du supérieur hiérarchique, même lorsque l'action envisagée est minime. Cette rigidité, également présente dans les autres versants de la fonction publique, restreint l'émergence d'initiatives. Elle tend à déresponsabiliser les agents publics qui n'ont pas l'impression d'évoluer dans un environnement leur laissant suffisamment de capacité à agir. Cette image d'une administration bureaucratique « colle à la peau » de la fonction publique alors qu'elle dispose pourtant de managers qualifiés à tous les niveaux (les formations à la prise de poste et au long de la carrière dispensées par le CNFPT sont obligatoires) et ouverts à des pratiques innovantes comme l'a montré notamment la période de crise sanitaire.

### 1.3.4 Des métiers fortement exposés

Avec plus des deux-tiers des agents exerçant des missions de catégorie C fortement exposées aux risques professionnels, la fonction publique territoriale propose des postes soumis à des contraintes (relations aux usagers qui se tendent, risques physiques, psycho-sociaux, horaires atypiques, mobilisation fréquente dans le cadre d'astreintes).

L'exposition aux risques professionnels s'analyse différemment selon les métiers, les statuts et les strates de collectivités : agent polyvalent communal ou pluri-communal dans une petite structure, agent de la filière médico-sociale (centres communaux d'action sociale (CCAS), établissements hospitaliers pour personnes âgées dépendances (EHPAD), travailleurs sociaux dans les unités d'action sociale), agent en relation directe avec le public (état civil, urbanisme, police municipale, surveillance de la voie publique...). Cette pluralité explique la spécificité de la fonction publique territoriale et les risques associés (contraintes organisationnelles, techniques, port de charges lourdes, nuisances sonores, thermiques, exposition à des substances chimiques dangereuses, sans développer les enjeux liés aux risques psycho-sociaux). Ces risques sont amplifiés par le vieillissement d'une population active (la fonction publique territoriale constituant le versant avec les effectifs les plus âgés) marquée par l'usure professionnelle et des situations d'inaptitude partiellement compensées par les nouvelles recrues.

L'écart est parfois important entre l'ambition des employeurs orientée « prévention » et la réalité du terrain : les employeurs locaux peinent à définir leurs besoins de santé au travail et rien n'y contribue. Les ressources sont orientées massivement sur la réparation (les médecins dits de prévention – lorsque les collectivités réussissent à en recruter – font principalement de la réparation et des préconisations pour aménager les postes des agents partiellement inaptes). Les outils, tels que le Document Unique d'Evaluation des Risques Professionnels (DUERP), ne sont pas toujours en place et, lorsqu'ils le sont, peuvent constituer des facteurs de crispation entre l'employeur et les organisations syndicales. Sujet qui dépasse le champ de réflexion de la mission, la prévention constitue toutefois un réel levier pour renforcer l'attractivité. Parce qu'il y a un lien

évident entre la santé des agents et la performance des organisations - et donc leur attrait - parce que, dans un contexte de vieillissement de la population active dans la fonction publique territoriale et de métiers fortement exposés, il est nécessaire d'agir rapidement et de changer de modèle.

### 1.3.5 Le système actuel des concours en question

- La forme des concours et la nature des épreuves :

« Pour les jeunes générations, il n'y pas d'intérêt pour le concours. En tant que cabinet de recrutement, nous sommes inquiets sur ce point. C'est peut-être un enjeu de format. Par exemple, les appels à défis de la DITP fonctionnent plus que les concours ! Il faut des formats plus attractifs et modernes. Il y a des formules qui sont dépassées, le terme « concours » ne convient plus. La forme, l'emballage, ça compte ». Le système des concours est pris entre plusieurs exigences : attractivité, égalité, rigueur, adaptation... La mission n'a pu analyser en détail toutes les épreuves des concours mais une rapide analyse témoigne de décalages. Ainsi, à titre d'exemple, les épreuves pour le concours d'ingénieur dans la spécialité Informatique et Systèmes d'information (option systèmes d'information et de communication) et télécommunications (fixées par arrêté de 2019) n'intègrent pas les enjeux d'intelligence artificielle et, globalement ceux de la data, tout comme l'examen professionnel de technicien principal de 2ème classe par voie de promotion interne n'intègre pas la dimension de la protection des données.

Autre exemple : le concours de gardien de police municipale qui prévoit une épreuve éliminatoire de sport basée sur la performance plutôt que la capacité physique générale. Ainsi, il n'y a pas d'épreuve physique de mise en situation professionnelle. De plus, pour un candidat masculin, l'épreuve actuelle de course à pied attribuée 10/20 au 60 mètres avec 8s5 et 20 avec 7s3, le record du monde n'étant pas si loin avec 6s34.

En outre, pour plusieurs concours qui débouchent sur des métiers intégrant du management hiérarchique ou de projet, la dimension managériale n'est pas toujours intégrée dans les épreuves. Ainsi, aucune épreuve d'admission ne reprend cette dimension pour les grades d'attaché ou d'ingénieur.

Par ailleurs, la filière médico-sociale et ses conditions d'accès ont fait l'objet de nombreuses observations de la part des acteurs auditionnés. Les réalités sont toutefois distinctes selon les cadres d'emplois et les grades concernés. Pour le concours d'auxiliaire de puériculture ou d'ATSEM, il faut des notes très élevées pour être retenu ce qui est décourageant pour les agents. Cela s'explique par le hiatus entre les besoins exprimés par les collectivités (plus faible que le besoin réel) et le nombre de candidats (nettement plus importants).

- Le rythme des concours :

Pour les concours les plus généralistes ou à fort volume de recrutement, les concours ne sont organisés que tous les deux ans ; pour les filières spécifiques ils n'ont lieu parfois que tous les trois ou quatre ans, ce qui n'est pas toujours adapté aux besoins de recrutement des collectivités. Par ailleurs, c'est un élément dissuasif pour les candidats qui ne peuvent pas toujours attendre. Faute de candidats fonctionnaires/lauréats, les collectivités activent la voie du recrutement contractuel.

- Le recensement des besoins :

Il faut dire que l'exercice de recensement des besoins n'est pas simple. Une responsable en ressources humaines rencontrées par la mission l'exprime bien : « sur le recensement, on reste prudent dans nos déclarations. Les agents contractuels qui font fonction ne passent pas forcément les concours. Résultat, les employeurs locaux se retrouvent à gérer plusieurs sortes de personnels. Donc on ne déclare pas tous les postes car on sait que les collaborateurs ne vont pas s'inscrire. Et c'est accru par le fait que les concours ne sont pas forcément organisés chaque année ».

La conséquence est que des adjoints techniques « font fonction d'ATSEM ». Une étude conduite par l'ANDEV en décembre 2021 sur un panel de 105 collectivités illustre l'écart entre le nombre de postes à pourvoir déclarés par les collectivités et les besoins réels. Ainsi, ces 105 collectivités de moyenne et grande taille comptent 3 441 ATSEM et 646 adjoints techniques faisant fonction d'ATSEM (19 %).

- Le manque de candidats :

En revanche pour le grade d'assistant socio-éducatif, le nombre de lauréats est inférieur aux besoins des départements.

### 1.3.6 Un nombre important d'offres d'emploi affaibli par la complexité des procédures et le manque de transparence

« Nous souhaitons des procédures d'accès et de recrutement fluides et transparentes [...] Pour beaucoup de postes, c'est le flou<sup>23</sup>... ». En moyenne, il y a chaque jour 30 000 offres d'emploi accessibles sur Place de l'emploi public pour la fonction publique territoriale, mais combien sont réellement « ouvertes » ? Les collectivités ont une obligation de déclaration de vacance de poste, y compris lorsqu'elles ont déjà prévu d'affecter une personne en interne, modalité de recrutement fréquente en collectivité (cf. analyses de l'observatoire régionale de l'emploi et des données sociales des Hauts-de-France dans l'encadré n°7 ci-dessous ; étude complète en annexe n°6).

#### Encadré n° 7 : recrutements dans la fonction publique territoriale dans les Hauts-de-France, la mobilité interne privilégiée

L'enquête a été réalisée entre le 8 et 21 novembre 2021 auprès de 170 employeurs territoriaux et de 1200 candidats et lauréats de concours territoriaux. La méthodologie utilisée permet des rapprochements entre les réponses des employeurs territoriaux et celles de candidats et lauréats.

**Principaux facteurs d'attractivités des postes ouverts** : pour les collectivités, le premier facteur est celui des conditions de travail devant le métier lui-même puis l'image de marque de la collectivité. Les candidats et lauréats, le métier vient en premier, devant la sécurité de l'emploi et les perspectives d'évolution en interne.

Le marché de l'emploi public territorial apparaît relativement cloisonné du reste du marché du travail :

**La mobilité interne est ainsi privilégiée par les collectivités pour assurer ses recrutements : 64% des collectivités interrogées donne une priorité à la mobilité interne sur les recrutements externes pour pourvoir leurs postes.**

Les collectivités publient majoritairement leurs offres sur le site Emploi territorial (76 % des collectivités le font systématiquement), beaucoup plus rarement sur d'autres supports (62 % des collectivités ne publient par exemple jamais leurs offres sur les réseaux sociaux). Elles utilisent relativement peu d'outils de diversification des recrutements,

83,6% des candidats et lauréats de concours territoriaux sont déjà agents du service public et 93 % expriment le souhait de rester dans le service public tout au long de leur carrière.

Source : observatoire régional de l'emploi et des données sociales des Hauts-de-France, 4<sup>ème</sup> trimestre 2021.

Aussi, on comprend le découragement de certains qui reçoivent des courriers de refus sur des postes qui n'étaient pas réellement ouverts. On relève également l'absence de précision sur la fourchette de rémunération dans les offres d'emploi et un sens de la relation aux candidats peu investi par les services recrutement (engagement sur des délais de réponse, accusés de réception, termes accessibles). Le flou est encore plus grand pour les personnes souhaitant être recrutées par contrat (sur la possibilité même de recruter par contrat, la durée du contrat, la rémunération possible et les perspectives, ces éléments n'étant que très rarement présents dans les offres d'emploi). Cette opacité est renforcée par la perception des jeunes : 26 % des jeunes pensent que pour accéder à un poste dans la fonction publique territoriale, il faut être résident de la commune où se trouve le poste<sup>24</sup>.

### 1.3.7 Une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) rigoureuse

Mettre en place une GPEEC rigoureuse est devenu indispensable, mais cela nécessite pour les communes ou leurs regroupements et pour les collectivités territoriales une stratégie d'anticipation (à laquelle les centres de gestion peuvent aider). Les collectivités disposent d'outils pour faciliter une GPEEC interne. En outre, les collectivités ont des outils législatifs ou réglementaires dédiés : les lignes directrices de gestion, les débats annuels obligatoires sur la politique de ressources humaines de la collectivité, etc... Tous ces outils, lorsqu'ils

<sup>23</sup> Manifeste, « 10 propositions pour le secteur public que nous voulons pour demain », élaboré par des jeunes de niveau master, publié par Profil public.

sont mis en place, restent toutefois orientés sur des problématiques internes et peu articulés avec les enjeux territoriaux à l'échelle de bassin d'emplois.

Parmi les outils dont disposent les employeurs locaux, il y a le recours à l'apprentissage qui, outre le fait qu'il rapproche les collectivités du monde des entreprises, permet - articulé à la GPEEC - d'anticiper les recrutements pour un assez grand nombre de métiers

Les enjeux de la GPEEC peuvent également être envisagés au sein des Conférences régionales de l'emploi, prévues par le législateur, et les exemples dont on dispose sont fructueux (centre de gestion du Rhône). Ces conférences permettent de mieux appréhender les statistiques régionales sur l'emploi public et d'anticiper avec tous les acteurs territoriaux (CDG, CNFPT, collectivités...).

### 1.3.8 Des raisons sociétales

- La perte d'attrait de la carrière et de « l'emploi à vie »

Aujourd'hui on constate que l'existence d'un « statut » - et notamment « l'emploi à vie » qui en découle - ne sont plus considérés par les jeunes générations comme des éléments d'attractivité<sup>25</sup>.

L'évolution actuelle va vers la revendication d'une plus grande liberté, d'une plus grande autonomie, et vers des exigences en termes de prise en compte des axes modernes de l'action publique (transitions numériques, écologiques et sociales notamment), de contenu des postes et des modalités organisationnelles, avec davantage de souplesse.

De même, on observe une évolution des attentes vers un mode de management moins bureaucratique, plus agile, plus moderne, davantage pétri de sociologie des organisations, et permettant de donner plus de « sens » au travail en terme d'engagement sociétal et/ou écologique par exemple.

De fait, la qualité du management et des conditions de travail sont aussi des critères majeurs d'attractivité. Il y a un effet « réputation » des collectivités, voire de certains types de services, qui joue de plus en plus fortement. « *Cela se sait en local* » : les collectivités qui sont innovantes sur le plan managérial, de l'organisation, voire de l'utilisation des technologies numériques sont plus attractives. Cette souplesse et cette autonomie accordées aux agents sont souvent plus attractives que le statut ou le niveau de rémunération. Du fait de l'évolution générationnelle, l'intérêt pour la qualité de vie au travail (équilibre entre la vie professionnelle et la vie personnelle ; recours croissant du télétravail ; fascination – parfois injustifiée – pour les technologies digitales) prend une plus grande importance dans le choix d'un poste.

- Le « *fonctionnaire bashing* »

Parmi les constats, il apparaît comme très regrettable que les élus nationaux, et parfois mêmes les élus locaux en charge d'exécutifs, critiquent dans leur ensemble les fonctionnaires et les agents publics, le statut de la fonction publique et surtout leur trop grand nombre, et en fassent un argument électoral. Cela nuit naturellement à l'image positive du secteur.

On oublie souvent que la mairie est le premier employeur public, que les services qu'elle organise et qu'elle gère sont indispensables à la vie quotidienne de tous les habitants – et notamment les plus fragiles -, et que la fonction publique territoriale joue un rôle essentiel de stabilisateur social.

Trop souvent en effet, on ne parle de la fonction publique territoriale que sur des sujets négatifs (trop grand nombre, trop faible temps de travail, bureaucratie, ...), alors que ses métiers portent des valeurs positives.

Avant tout, c'est une mentalité et un état d'esprit qu'il faut changer à l'égard du service public et de la fonction publique, qui en est l'instrument. Il est devenu assez courant, pour des élus ou des candidats à des élections, de promettre des économies budgétaires en proposant de diminuer le nombre d'agents publics. Cette antienne

---

<sup>25</sup> Ce constat est évidemment à nuancer selon les profils des recrues dans le secteur public local. Sur le fondement des travaux qu'elle a conduit pour une thèse sur les recrutements par concours dans la fonction publique territoriale, la sociologue Emilie Biland a souligné auprès de la mission que les recrutements dans la catégorie C concernaient souvent des personnes ayant déjà une dizaine d'années d'expérience dans le privé cherchant à rejoindre le secteur public pour se stabiliser dans l'emploi.



est répétée régulièrement depuis une quinzaine d'années, et, finalement, cela n'a que peu d'effets sur le nombre global d'agents publics. Mais le mal est fait, et s'instille chez ceux qui sont disposés à l'entendre l'idée que le nombre de fonctionnaires est excessif et que sa diminution résoudrait les difficultés financières du pays. En général, l'absence de chiffrage précis conduit à choisir une méthode globale, comme cela a été fait pour la révision générale des politiques publiques (RGPP), sans tenir compte du niveau réel de service que l'administration rend.

Cela s'est même étendu aux réformes territoriales (promotion de l'intercommunalité, fusion des régions), qu'on a présentées comme devant être des facteurs d'économie de moyens et surtout de personnels. Or, on peut mesurer, à l'expérience, que ce n'est pas le cas.

Ce discours assez particulier à notre pays peut s'expliquer par un poids de l'Etat et de la fonction publique très important depuis longtemps en France. Dans la plupart des autres pays, les fonctions dévolues au service public existent également, mais sont assurées de manière différente et financées par des cotisations de fait obligatoires, mais qui n'ont pas obligatoirement les caractéristiques d'un impôt. Les comparaisons en sont dès lors faussées.

Dans un pays où chacun compte au moins un agent public dans sa famille, il est étonnant de voir les candidats rivaliser et surenchérir quant au nombre de postes à supprimer. Plutôt que de parfois s'y complaire, les élus territoriaux - en tant qu'agents publics et responsables de services publics - doivent lutter contre ce discours globalisant et, à bien des égards, caricatural, qui affaiblit considérablement le service public et la fonction publique.

## 2 EXEMPLES D'INITIATIVES EN FAVEUR DE L'ATTRACTIVITE DE L'EMPLOI PUBLIC LOCAL RELEVÉES PAR LA MISSION

Au travers de ses travaux, la mission a relevé de nombreuses initiatives d'employeurs publics locaux ou d'autres acteurs en faveur de l'attractivité de l'emploi public local.

Il lui a paru utile de présenter ces dernières pour illustrer cette créativité locale et pouvoir servir de référence à d'autres collectivités ou acteurs intéressés.

### 2.1 Création de marque

La communauté d'agglomération de Lisieux a créé sa marque « Norking » et a lancé des campagnes de recrutement disruptives pour attirer les candidats.



La communauté d'agglomération Lamballe terre et mer change de ton pour ses recrutements. Face au faible nombre de candidatures, et à la pression foncière sur le territoire, la communauté développe sa présence sur les réseaux et fait évoluer ses offres.

## Un(e) dessinateur.trice - projeteur VRD



**Vous avez un bon coup de crayon ?**

Lamballe Terre & Mer recrute, rejoignez-nous !

UNE DESSINATEUR.TRICE - PROJCTEUR.SE VRD

## 2.2 Accompagnement aux mobilités internes

La communauté d'agglomération, la ville et le centre communal d'action sociale de Chalons en Champagne se sont engagés dans la démarche Talents en Champagne portée par une direction mutualisée « organisation, accompagnement et qualité de vie au travail ».

Cette démarche repose sur quatre agents formés auprès d'un prestataire privé spécialisé dans la détection des aptitudes naturelles des agents. Elle vise les objectifs suivants :

- reclasser des agents en situation de mobilité subie (situations d'usure professionnelle) ;
- permettre à des agents de monter en compétences ;
- détecter et entraîner les aptitudes au management ;
- aider les chefs de services à recruter.

233 agents avaient été accompagnés en mai 2021, par exemple pour les évolutions internes : un jardinier devenu opérateur de vidéo-protection, une ATSEM devenue gestionnaire de recettes comptables ou une auxiliaire de puériculture devenue policière municipale par concours.

Les employeurs publics locaux accompagnent les personnes accueillies en stage ou en intérim pour intégrer leurs équipes. Par exemple la ville et la métropole de Strasbourg ont accueilli une personne en stage de fin de formation de DUT (Génie civil) puis l'ont recrutée comme apprenti en licence professionnelle avec son intégration par concours (technicien de construction de bâtiment) puis une promotion d'ingénieur après cinq années d'exercice.

La région Île-de-France cherche à attirer des jeunes recrues dans ses personnels de salle pour la restauration collective en leur proposant, rapidement après leur recrutement, des formations en alternance pour devenir cuisinier ou chef d'équipe.

La métropole de Lyon a créé une école interne pour organiser les évolutions professionnelles en son sein, par exemple pour former des éboueurs au métier de conducteur ou bien pour permettre l'accès à de nouvelles spécialités ou niveaux d'encadrement dans les métiers du bâtiment.

## 2.3 Marketing d'influence

Le conseil départemental des Yvelines a opté pour une stratégie de marketing d'influence à travers des relations publiques digitalisées. Une chargée de mission a été recrutée : elle a choisi huit personnes qui habitaient dans le département depuis longtemps et qui étaient sur les réseaux sociaux ; ce sont huit femmes

qui interviennent en faisant passer des messages sur Instagram, messages définis par le conseil départemental.

## 2.4 Amélioration de l'information sur les métiers en tension et les concours

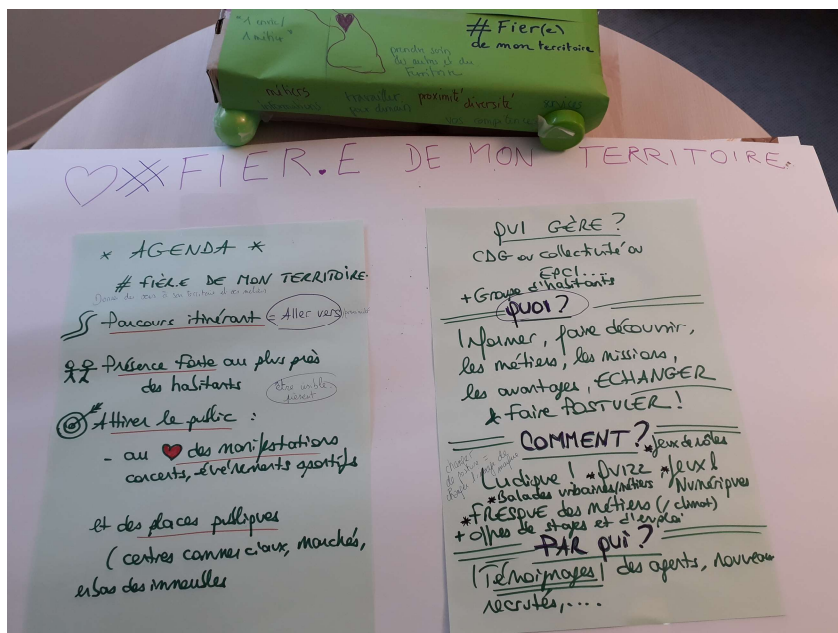
Le Centre interdépartemental de Gestion de la Petite Couronne a lancé une démarche de promotion de la fonction publique territoriale avec pour objectif de :

- faire connaître la fonction publique territoriale ;
- donner envie de passer les concours ;
- cibler les partenariats sur des métiers en tension.

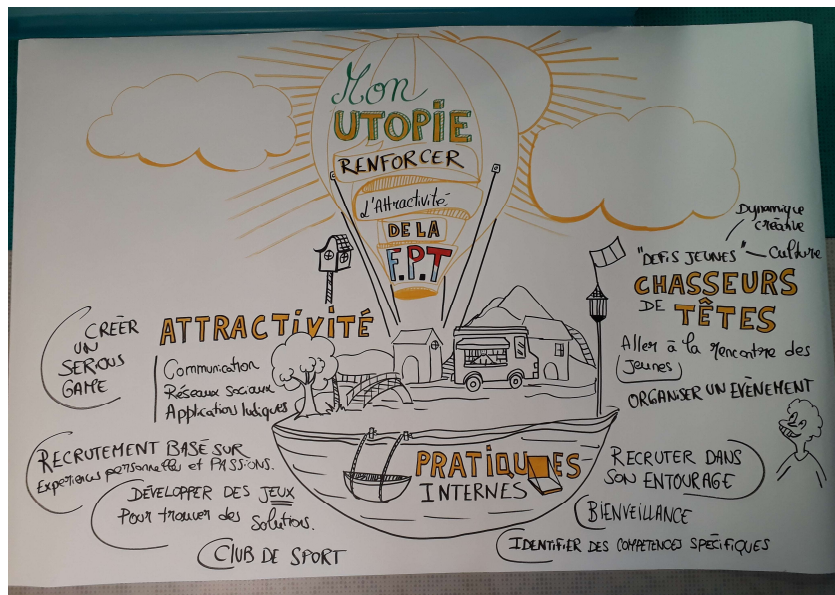
La méthode de travail du groupe projet est « inductive » ; il s'agit de construire des outils de promotion de la fonction publique territoriale adaptés au territoire en partant de questions concrètes soulevées par les acteurs de terrain. Au-delà de l'intervention sur des salons et la réalisation de vidéos sur les métiers, un groupe de travail avec les acteurs du territoire a été constitué (composé de professionnels des ressources humaines, de la communication, de représentants de filières en tension de la fonction publique territoriale, des représentants des organisations syndicales et du CNFPT). Ce groupe travaille actuellement sur un projet de film consacré à la promotion de la fonction publique territoriale. Le groupe de travail a vocation à être pérennisé comme lieu d'échange et de construction de solutions relatives à l'attractivité de la fonction publique territoriale.

Dans le cadre de l'Université d'innovation publique, la délégation régionale des Hauts-de-France du CNFPT et le centre de gestion du Nord ont lancé un défi à des collectivités : « Comment pourrions-nous renforcer l'attractivité de la fonction publique territoriale auprès de la population active actuelle et à venir ? » Après une phase d'idéation, deux prototypes ont été réalisés :

- idée d'un bus parcourant les territoires pour rencontrer les publics jeunes et citoyens et valoriser les métiers de la FPT par diverses animations. Avec ce programme #Fier.e de mon territoire, le bus (en lien avec les EPCI et centres de gestion) ira à la rencontre des habitants sur des places publiques ou à l'occasion d'événements (culturels, sportifs) pour faire découvrir les métiers territoriaux avec des témoignages inspirants.



- pistes pour améliorer la qualité de vie au travail dans les collectivités afin de les rendre plus attractives auprès de la population active actuelle et à venir. Parmi les actions : lancer des défis pour les jeunes, créer des « *serious game* », travailler sur les pratiques internes.



## 2.5 Promotion du territoire

L'agglomération d'Agén a lancé une campagne de promotion du territoire orientée vers les entreprises et les collectivités. Elle diffuse un document « s'installer à Agén ».

Châteauroux Métropole, au travers de sa direction Attractivité du territoire et Développement Economique, a mis en place un dispositif de promotion du territoire et d'accompagnement des nouveaux salariés pour les secteurs privé et public : prestation d'accueil des nouveaux salariés, action « facilitatrice de vie » (aide à la recherche de logement, crèche, recherche d'emploi pour le conjoint...).

## 2.6 Facilitation de l'accès au logement

L'agglomération de Châteauroux a construit des résidences meublées pour célibataires géographiques.

La ville de Lyon a délibéré en décembre 2019 pour subventionner une société de construction « afin de faciliter l'accès au logement social des agents de la ville de Lyon et du CCAS » ; de même dans une délibération de septembre 2021, « pour soutenir les agents dans l'accès à un logement sur le territoire de Lyon dans un contexte de marché immobilier très tendu, la Ville réserve une partie de son contingent aux agents municipaux, à l'instar de ce qui existe pour les fonctionnaires d'Etat sur le contingent préfectoral ».

## 2.7 Etudes internes et analyse du territoire

Le conseil départemental d'Ille et Vilaine est en train d'élaborer une cartographie des métiers en déficit d'attractivité avec identification des causes : mesure de l'infructuosité par métier, analyse de la qualité des candidatures, analyse du turn-over.

L'agglomération Caux-Seine a produit une étude de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences avec l'appui de l'INSEE et de l'agence de développement de Caux-Seine. Cette étude analyse sept secteurs dont deux relèvent au moins en partie du secteur public local : « action sociale, santé, aide aux personnes » et « administration et collectivités locales ». Pour chaque secteur, trois points sont successivement présentés : chiffres-clés, zoom sur le groupe de travail qui a réfléchi et, enfin, regard de l'économiste.

## 2.8 Promotion auprès des jeunes...et des moins jeunes

Rennes métropole et le conseil départemental d'Ille et Vilaine travaillent ensemble à mieux faire connaître leurs métiers sur leur territoire. Il en est de même pour l'Agence régionale de l'orientation et des métiers en Normandie : créée en 2018 par le conseil régional de Normandie, cette agence a vocation à promouvoir les emplois de la fonction publique en Normandie, notamment auprès des élèves et des jeunes.

Le conseil départemental de l'Eure a organisé pour les services publics du département des réunions avec la Chambre de commerce et d'industrie sur le thème : « à l'Eure de l'emploi public : comment trouver les bonnes compétences ? » : diagnostic, partage d'expériences, identification de leviers d'actions.

La ville de Clermont-Ferrand a mis en place dispositif d'accueil pour les élèves de 3ème : Découverte des métiers avec des tuteurs volontaires accueillant des « promos » de cinq élèves par demi-journée, un jeu de rôle sur un conseil municipal fictif.

Les centres de gestion de la Haute-Savoie et du Nord, aux côtés de plusieurs associations professionnelles, coopèrent au projet porté par la CASDEN d'élaboration d'un jeu vidéo pour les élèves de 3<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> qui se glisseront dans la peau d'agents territoriaux.

La PFRH de Corse organise des ateliers : elle se déplace d'employeur en employeur pour répondre à des questions et être proche des gestionnaires de proximité ; c'est avec eux qu'elle intervient auprès des agents pour les impliquer, ce qui est déterminant

## 2.9 Développement de partenariats institutionnels

La fédération nationale des centres de gestion de la fonction publique territoriale et le service à compétence nationale Défense mobilité du ministère des armées ont signé un accord de coopération le 10 décembre 2020 pour rapprocher les besoins de recrutement des collectivités territoriales des viviers de candidats constitués par des militaires en reconversion ou des militaires et anciens militaires blessés ainsi que par des conjoints de militaires en recherche d'un emploi dans le cadre d'une mobilité pour suivi de conjoint. Défense mobilité accompagne ces personnes dans leur démarche et sélectionne des profils pour répondre aux besoins en compétences exprimés par les centres de gestion.

33 employeurs publics du Puy-de-Dôme, représentant les trois versants de la fonction publique, ont signé une convention-cadre de partenariat avec le centre de gestion de la fonction publique territoriale du département pour mettre en place un service mutualisé de médecine de prévention.

## 2.10 Transmission de compétences

Le legs de compétences concerne les trois versants de la fonction publique en Normandie : des formations pour la transmission de compétences entre agents soit en tant qu'agent souhaitant transmettre, soit en tant que référent pour un service.

## 2.11 Méthode de recrutement

L'Office Public d'Habitat de Haute-Savoie a fait le choix, il y a six ans, d'évoluer en une organisation dite libérée avec, comme axe fondateur, l'amélioration de la confiance (des usagers et des salariés). Le modèle de management a évolué progressivement tout comme les profils recrutés privilégiant le savoir-être, le collectif et le mode participatif.

Dans les processus de recrutement, les équipes en place s'impliquent. Elles sont amenées à se présenter aux candidats présélectionnés, à parler du quotidien. Le manager a la décision finale mais les équipes sont associées au processus pour fournir aux candidats les informations nécessaires sur le poste et les enjeux et donner à voir la culture de l'organisation. Les managers sont sensibilisés à la compréhension des situations sous l'angle des forces plutôt que des faiblesses. Il n'y a pas de carence, a priori, des candidats. Les mises en situation sont privilégiées. Haute-Savoie Habitat est engagé dans un projet de transformation continue,

projet partagé au travers d'expositions virtuelles, de vidéos et de livres. Ce projet a attiré et continue d'attirer des profils divers, y compris d'autres régions<sup>26</sup>.

## 2.12 Organisation d'une formation universitaire pour recruter sur des métiers en tension.

L'université de Pau et des Pays de l'Adour et quatre centres de gestion (Gers, Landes, Pyrénées-Atlantiques et Hautes-Pyrénées) se sont associés pour financer un diplôme universitaire des métiers de l'administration générale territoriale qui forme aux fonctions de secrétaire de mairie. L'objectif est de répondre aux besoins de recrutement présents et à venir sur des postes de secrétaire de mairie et/ou de gestionnaire administratif des collectivités de moins de 5 000 habitants de ces départements et aussi de professionnaliser l'emploi territorial en formant les futurs agents sur des emplois du grade de rédacteur territorial (catégorie B de la filière administrative)

## 2.13 Amélioration des conditions de travail

Un EHPAD à Grugny, la ville de Lille (pour les métiers de la propreté et de la petite enfance) et la ville de Clermont-Ferrand (direction du patrimoine bâti) ont lancé des expérimentations basées sur le dialogue professionnel sur la qualité du travail avec une équipe de recherche pilotée par le professeur Yves Clot (Centre de recherche sur le travail et le développement, CNAM, Paris) et la Jeune Entreprise Universitaire DQT.

En instituant ce type de dispositifs institutionnels, un glissement s'opère sur le rôle de l'employeur et des organisations syndicales : ils créent les conditions, ensemble, d'un dialogue professionnel au sein de l'organisation sur la qualité du travail dans le but d'agir favorablement pour la santé des agents et la performance durable de l'organisation.

La Ville de Clermont Ferrand a eu recours aux moyens classiques de recrutement comme la communication sur ses métiers auprès des jeunes, l'accueil d'apprentis ou encore l'intégration directe pour les candidats retenus. Cependant, elle a choisi d'améliorer l'attractivité des métiers à partir du vécu du travail par les agents eux-mêmes par cette expérience.

Ayant déjà conduit d'autres démarches telles que le management par la qualité, l'audit organisationnel par un prestataire, l'accompagnement à l'élaboration d'un référentiel managérial par un consultant, la collectivité a décidé d'emprunter une autre voie, celle de la santé au travail et du travail bien fait.

Ici, la neutralité des intervenants est garantie par leur statut, l'immersion longue des chercheurs aux côtés des agents est préférée à un panel de solutions immédiates et le dialogue entre les agents s'engage à partir d'une exploration minutieuse des gestes professionnels et des problèmes concrets rencontrés dans l'exécution des tâches. En plaçant l'éthique de la discussion professionnelle au cœur du dispositif, la recherche-action vise à associer étroitement les agents dans le but de rendre la démarche légitime à leurs yeux.

## 2.14 Développement de l'égalité et de l'inclusion

L'association des administrateurs territoriaux de France travaille, avec l'appui de l'association des DRH des grandes collectivités, à la transposition de l'index de l'égalité professionnelle, obligatoire pour les entreprises de plus de 50 salariés, à la fonction publique territoriale. Il s'agit de trouver les équivalences d'indicateurs afin d'évaluer les marges de progression d'une collectivité en matière d'égalité femmes/hommes.

L'Arpejeh<sup>27</sup> noue des partenariats avec les employeurs publics et privés pour faciliter l'emploi des jeunes en situation de handicap. Ce réseau a déjà permis d'accompagner plus de 13 000 élèves, étudiantes et étudiants ainsi que des apprentis, de 15 à 30 ans. En s'appuyant sur les six académies ayant noué des partenariats, plus de 1500 jeunes ont été accueillis en stage/alternance/emploi auprès de plus de 80 employeurs. Forum des métiers, stages, visites d'organisations, mentorat, coaching pro de préparation aux recrutements, kit

<sup>26</sup> <https://youtu.be/629U315SVik> ; <https://www.expo-photos.oph74.fr/>

Voir l'ouvrage de Pierre-Yves Antras, directeur général de l'OPH, « *Libérer son entreprise* », aux éditions Actes Sud, janvier 2021.

<sup>27</sup> Association « Accompagner la Réalisation des Projets d'Etudes de Jeunes Elèves et Etudiants Handicapés ».

*onboarding* et accompagnement des employeurs... les partenariats intègrent une palette d'outils adaptés aux enjeux de chaque employeur.

Agissant pour la diversité sociale dans le secteur public, l'association La Cordée met en œuvre plusieurs programmes. Avec le programme "Ose la fonction publique" développé dans le Nord et en Seine-Saint-Denis à destination de demandeurs d'emplois résidant notamment en quartiers prioritaires de la ville, l'association organise des parcours d'ateliers interactifs, des visites d'administrations et des rencontres d'agents publics pour découvrir les métiers de la fonction publique. Avec le programme « Ambition Service public » actuellement expérimenté en Seine-Saint Denis, à destination des étudiants, ces derniers bénéficient pendant six mois d'un appui complet intégrant :

- un mentorat par un professionnel de l'action publique,
- un programme de « master-classes » avec des agents publics sélectionnés en fonction de leur parcours ;
- un accompagnement pour candidater en prépa "Talents du service public" ;
- un accès facilité à un stage dans le service public ;
- des visites d'administrations.

## **2.15 Valorisation des zones rurales**

Le centre de gestion de la Lozère a conduit, en 2015, une étude sur la place d'un centre de gestion au niveau économique sur un territoire rural avec le Centre d'Etude et de Projets de la Faculté de Sciences Economiques de Montpellier. Au travers d'une modélisation économique du centre de gestion, le programme de recherche-action a permis d'améliorer et d'anticiper l'action des politiques publiques à l'horizon 2030.

Par la suite, le centre de gestion de la Lozère a conduit à l'automne 2020 un état des lieux de l'organisation du travail des secrétaires de mairie, des pratiques managériales dans leur collectivité et de leur qualité de vie au travail pour ajuster son offre de services.



### 3 ANALYSE ET PRECONISATIONS

#### 3.1 Traiter le sujet des rémunérations

Le noyau de l'attractivité reste la rémunération. L'augmentation régulière du point d'indice jusqu'à 2010 permettait de satisfaire les agents, même s'ils considéraient que c'était insuffisant.

Désormais, les mesures successives restant catégorielles ou sectorielles, elles ont contribué à désarticuler les grilles de la fonction publique territoriale nécessitant, en fin de compte, de revoir toutes les grilles et toutes les catégories.

En termes de rémunération, on est dans une situation similaire - à peu de choses près - à celle qui prévalait au moment de la démarche dite « Parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR) » à l'issue du rapport de Bernard Pécheur sur la fonction publique (2013).

Faut-il reprendre un processus de type PPCR ? En fait, il y a plusieurs chantiers :

- fixer un cadre clair et organisé à la conférence sur les perspectives salariales, qui doit être une démarche régulière et utile pour débattre de ces sujets avec les syndicats et les employeurs, à condition que tous les sujets puissent y être évoqués ;
- régler la question récurrente des « pieds de grille » et des bas salaires, dont on doit annuellement revaloriser le salaire par rapport au SMIC ;
- trouver une véritable articulation de la progression et des grilles en fonction des cadres d'emplois et dans un souci de justice sociale : on a ainsi pu mesurer, à l'occasion du Ségur de santé, combien les personnels sociaux et sanitaires étaient pénalisés ;
- revoir les grilles indiciaires et surtout les progressions, ce qui permettra de donner aux agents des perspectives d'évolution plus satisfaisantes ;
- faciliter la capacité à promouvoir (seuils et quotas) dans un esprit de justice (éviter le favoritisme) et la transparence (les lignes directrices de gestion devraient garantir cet objectif) ;
- bien prendre en compte l'importance du chantier indemnitaire ; avec PPCR, on a tenté l'intégration primes/points mais ce processus est resté marginal ; et ce chantier a un coût d'autant qu'il impacte les retraites ;
- être attentif, dans un objectif d'attractivité, aux métiers et aux zones en tension, avec la possibilité d'instaurer des primes d'attractivité, sur le modèle de ce qui est prévu à l'Education nationale avec les primes ZEP ou REP.

La politique de rémunération indiciaire ne peut pas tout résoudre (elle a le devoir d'être égalitaire) et il doit y avoir une part importante de régime indemnitaire (c'est la part d'incitation « différentielle ») pour assurer l'attractivité de certains métiers. C'est la seule voie dans le cadre légal. Attirer et retenir les « meilleurs », c'est véritablement les reconnaître comme tels. Le régime indemnitaire est là pour cela, pour peu que cela soit objectif et opposable. Les lignes directrices de gestion permettent d'objectiver et fixer un cadre en la matière.

Pour leur part, les associations d'élus ont souligné l'importance de donner davantage de marges de manœuvre aux employeurs territoriaux dans la rémunération des agents ; cela passe notamment par une plus grande liberté d'appréciation des éléments de rémunération qui ne dépendent pas de l'indice, du grade ou de l'ancienneté. Il faut ainsi promouvoir une politique de rémunération qui permette de rémunérer les talents, au-delà des dispositifs indiciaires.

**Recommandation n°1 : Mettre en place une politique de rémunération plus incitative.**

## 3.2 Donner une place accrue aux élus et aux exécutifs territoriaux

- Une prise de conscience lente, mais désormais établie

Pendant longtemps, les élus ne se sont pas intéressés à la gestion des ressources humaines<sup>28</sup>. Dans les grandes collectivités, ils laissaient leur directeur général et leur directeur des ressources humaines agir, considérant que c'était un domaine technique et peu politique. Dans les petites communes, c'était la tâche du centre de gestion.

Depuis une dizaine d'années, les élus locaux ont pris conscience que la gestion du personnel relevait aussi d'une dimension politique, et qu'ils pouvaient avoir un rôle d'impulsion. La gestion des ressources humaines est ainsi devenue une partie intégrante de la politique et n'est plus considérée comme un simple « moyen ». La « masse salariale » occupe une place trop importante (40 à 60 % des dépenses de fonctionnement dans les communes) pour être négligée.

Désormais, l'exigence de qualité, la contrainte budgétaire et les difficultés de remplacement des agents ont rendu nécessaire l'implication des élus locaux, et notamment des exécutifs. Dans certains cas, le maire n'a pas nommé d'adjoint en charge des ressources humaines, considérant que c'est sa responsabilité propre.

De fait, la place de la gestion du personnel est devenue aussi importante dans les collectivités que la gestion budgétaire ou financière. Les agents contribuent pleinement à la bonne réputation et à l'image de la collectivité. Ils sont visibles par tous.

L'attractivité de la collectivité nécessite aussi un investissement personnel des membres de l'exécutif local - et pas seulement de la direction générale - pour démontrer la reconnaissance de l'institution à des agents qui, parfois, restent « invisibles ». Dans ce contexte, le rôle des élus est d'être attentifs à leur personnel : cela compte dans la qualité de vie au travail. C'est la raison pour laquelle il est essentiel d'insister sur la qualité du management et la proximité entre les élus et les agents (y compris ceux de catégorie C). Les agents s'attachent à leur territoire communal, si l'on parvient à reconnaître leur travail et à leur redonner la fierté de servir le service public et l'institution qui les emploie.

- L'enjeu social des ressources humaines

Le statut, en tout état de cause, n'est pas plus rigide que certaines conventions collectives, et il peut être habilement sollicité ; il est parfois perçu par les élus comme une contrainte alors qu'il offre une garantie de maîtrise de la masse salariale et de qualité des agents. Le statut apparaît souvent comme un prétexte pour ne pas agir. Pour autant, s'il y a une forte volonté politique, le statut est assez souple pour s'adapter aux besoins de la collectivité. Il est vrai qu'il y a une inégalité de rémunérations au sein des collectivités et c'est un des aspects de l'attractivité, ou de la non-attractivité ; mais on ne peut attribuer ce fait aux règles statutaires, il est une traduction des moyens plus ou moins importants de la collectivité - question qui doit être réglée par une évolution des relations financières Etat-collectivités et des systèmes de péréquation financière - et de la volonté de l'exécutif local.

La gestion des ressources humaines d'une collectivité a beaucoup changé depuis quarante ans : aujourd'hui, dans une direction des ressources humaines moyenne, une majorité des agents fait autre chose que de la gestion statutaire : management et politique de rémunération indemnitaire, organisation et qualité de vie au travail, gestion prévisionnelle et recrutement, formation, action sociale, etc.

L'exécutif local a peu ou pas d'influence sur la gestion statutaire, surtout depuis que les possibilités de choix entre avancement minimum/moyen/maximum ont été supprimées dans le cadre de PPCR. L'essentiel de l'attractivité « salariale » se fait donc par la politique de rémunération indemnitaire, par l'offre de formation, la qualité de vie au travail (organisation, locaux, outils de travail) et par la politique sociale. On y ajoutera, pour

---

<sup>28</sup> Dans le cadre de ses échanges avec France urbaine, la mission a pris connaissance des résultats intermédiaires d'une étude réalisée par la coopérative conseil Acadie pour cette association et pour l'agence interministérielle PUCA (plan urbanisme construction architecture) sur la répartition des délégations au sein des conseils métropolitains. Sur les 18 conseils métropolitains étudiés, la délégation en charge des ressources humaines apparaît peu prioritaire dans 12 conseils (au 10<sup>ème</sup> rang des vice-présidences ou au-delà) ou mal identifiée dans 4 autres (aucune mention ou présence dans une délégation avec des domaines thématiques spécifiques comme les transports ou l'emploi et l'insertion). Le domaine des finances fait l'objet d'un degré de priorité nettement plus élevé.

peu qu'il soit suffisamment travaillé et clairement formulé, le projet politique de l'institution et les axes prioritaires de ses politiques publiques.

Ce sont des choix de l'exécutif et ils sont nécessairement politiques, mais aussi dépendants du niveau de ressources de la collectivité. En outre, le législateur a responsabilisé les collectivités locales en instituant les « lignes directrices de gestion » qui obligent les employeurs à expliciter leurs règles de gestion des ressources humaines et à se projeter dans l'avenir.

Après une concertation qui a étroitement associé les représentants des employeurs et a abouti à un accord de leur part, le législateur a décidé, par ordonnance, d'obliger les employeurs territoriaux à contribuer à la protection sociale (prévoyance et santé) de leurs agents. C'est une nouvelle occasion, pour les exécutifs locaux, d'élaborer ou de compléter une stratégie d'attractivité au moyen du financement de la protection sociale complémentaire, sachant qu'elle recouvre les questions de santé au travail, de qualité de vie au travail, et donc induit une politique sociale du personnel ambitieuse. Dans une fonction publique où les agents de catégorie C sont largement majoritaires et fréquemment exposés aux risques, ces questions sont importantes.

**Recommandation n°2 : Impliquer pleinement les employeurs locaux dans les négociations salariales menées par le gouvernement.**

L'Etat n'a plus vocation à négocier seul des accords pour ensuite les imposer aux collectivités territoriales sans qu'elles aient leur mot à dire. Cela nécessite, de la part des élus eux-mêmes, un effort d'organisation et de dialogue entre eux.

- La formation des élus et les échanges entre élus

La formation des élus apparaît donc de plus en plus nécessaire, non seulement sur les aspects techniques de la gestion des ressources humaines, mais surtout sur les aspects stratégiques (dispositifs, scénarios, outils...), les centres de gestion et le CNFPT pouvant les y aider.

Les « bassins d'emplois » que constituent souvent - mais pas toujours, il est important de le souligner - les intercommunalités peuvent aussi être une base de formation, d'échanges et de travail entre élus sur ces sujets, sachant que le législateur a prévu des conférences régionales de l'emploi (CRE) qui peuvent être déclinées pas bassins d'emplois. A charge pour les exécutifs locaux de définir ce qui est régional et ce qui est infrarégional.

La CRE pourrait être, en lien éventuellement avec les autres versants de la fonction publique, la base d'une stratégie territoriale d'attractivité. Cette stratégie devrait tenir compte de la réalité (âge des agents, départs à la retraite...) et de la GPEEC. C'est dans ce cadre qu'on peut envisager une stratégie d'attractivité « territorialisée » qui tienne compte de tous les paramètres.

Les employeurs territoriaux doivent donc s'emparer rapidement de ce sujet, car le risque de connaître des pénuries à long terme d'agents, préjudiciables à la qualité du service public, est réel. Il existe déjà des métiers ou des zones géographiques en très forte tension, et cela ne peut qu'empirer, d'autant que d'autres secteurs - fonction publique hospitalière et secteur privé - connaissent des tensions similaires.

- La Coordination des employeurs territoriaux<sup>29</sup> et la question d'une représentation plus lisible et plus active des employeurs territoriaux

Les élus locaux sont en train de prendre conscience de l'importance de ces sujets. La création - à l'initiative du président du CSFPT - fin 2018, de la Coordination des employeurs territoriaux est une étape importante, quoiqu'informelle. A rebours de leur tradition, les associations d'élus ont accepté de travailler ensemble sur ces questions et la loi de modernisation de la fonction publique (2019) a été pour les élus locaux une occasion d'exprimer leurs revendications en amendant cette loi et les ordonnances subséquentes.

---

<sup>29</sup> La coordination des employeurs territoriaux associe les associations d'élus, le collège des employeurs du CSFPT, le CNFPT et la FNCDG. Elle se veut le lieu d'élaboration de positions communes aux employeurs territoriaux sur les questions de fonction publique et d'emploi. Elle se concrétise dans une charte d'engagement signée le 12 septembre 2018. Dans [un article du 12 septembre 2018](#), la gazette des communes avait évoqué la « création d'un Medef de la Territoriale ».

Certaines organisations syndicales ont salué cette initiative, qui intervient en amont des textes et qui ne remet donc aucunement en cause les instances de dialogue social légales et formelles (CSFPT, conseil commun de la fonction publique : CCFP) et un dialogue s'est amorcé, notamment sur la protection sociale complémentaire. De même, les ministres en charge de la fonction publique ont vu l'enjeu et l'avantage de la Coordination comme interlocuteur informel unique et comme relai.

De création récente, la Coordination des employeurs territoriaux n'a pas encore trouvé sa pleine mesure, mais, en tout état de cause, les débats et propositions sur la protection sociale complémentaire ont été l'occasion de manifester sa cohérence, sinon son unité.

Dans un objectif d'une meilleure promotion des caractéristiques particulières de la fonction publique territoriale et de ses atouts, les employeurs territoriaux doivent devenir plus « lisibles » et donner une image plus engagée de la conscience qu'ils ont de cette responsabilité d'employeur et de leur engagement à proposer un cadre de travail donnant toute sa place aux préoccupations de qualité de vie au travail (santé, social, conditions de travail, formation, etc.). Il nous apparaît clairement que l'attractivité de la fonction publique territoriale repose aussi sur la capacité des exécutifs locaux à donner d'eux-mêmes une image positive en tant qu'employeurs.

Or, à l'heure actuelle, cette image peut exister au cas par cas, mais est inexistante collectivement. Elle peut en outre être masquée par le fonctionnement en triangle (Etat, élus locaux, syndicats) dans lequel la relation Etat-syndicats domine.

En effet, les employeurs territoriaux peuvent aujourd'hui parler collectivement à travers :

- le collège employeurs du CSFPT, élu par l'ensemble des exécutifs par scrutin de liste et par collège, qui a pour l'essentiel une fonction consultative sur des textes préparés par le gouvernement et dont il n'est pas à l'origine. Quant à la fonction d'auto-saisine, elle aboutit à des textes propres votés le plus souvent à l'unanimité, mais où il apparaît que, sauf exceptions notables, les employeurs restent encore trop passifs ;
- des prises de positions ponctuelles des associations d'exécutifs locaux, généralement axées sur des préoccupations budgétaires, avec là encore certaines exceptions notables comme le travail récent sur les secrétaires de mairie ;
- les analyses et propositions des élus du CNFPT, là encore nécessairement limitées dans les sujets abordés ;
- les analyses et propositions de la FNCDG, qui est représentative d'une partie des exécutifs, mais qui peut embrasser des sujets allant au-delà du statutaire ;
- les positions élaborées de manière généralement consensuelles dans la Coordination des employeurs, qui peut être l'interlocuteur privilégié en amont tant du gouvernement que des syndicats dans des réflexions préalables, mais qui ne dispose en elle-même d'aucun moyen de promouvoir les atouts de la fonction publique territoriale.

On voit bien que ce paysage éclaté ne peut en aucun cas convenir vraiment à un travail de fond et de communication, à la main des employeurs territoriaux, sur l'attractivité de la fonction publique territoriale.

Alors, faut-il aller plus loin en « instituant » la Coordination, pour l'instant informelle, en interlocuteur « officiel » du gouvernement et des organisations syndicales dans la négociation sociale au niveau national ? Les avis sont partagés. Sont favorables, ceux qui soulignent la nécessité d'une représentation globale des employeurs et qui mettent en lumière certains aspects de la loi sur « la négociation collective » ; sont défavorables, ceux qui privilégient l'aspect informel de la Coordination et les risques d'inertie que peut entraîner l'institutionnalisation.

Pour l'instant, la Coordination a joué son rôle : elle a permis d'amender le projet de loi de transformation de la fonction publique, de certaines ordonnances et de certains décrets. Dans un contexte préparatoire et officieux, elle est efficace ; si la négociation collective devenait un enjeu national, il faudrait alors probablement officialiser la Coordination en tant que représentant officiel et mandaté des employeurs territoriaux. La visibilité ainsi donnée pourrait être un facteur de modernisation et de meilleure communication à l'extérieur des enjeux

et des atouts de la fonction publique territoriale. Pour autant, cela nécessiterait un accord plein et entier des associations d'élus, qui devraient dès lors changer de dimension pour acquérir un statut reconnu de représentant des employeurs territoriaux, avec ce que cela implique d'organisation et de débat interne.

Une autre idée peut être approfondie : celle de créer en lieu et place de la FNCDG une structure de représentation unifiée des employeurs territoriaux (et pas seulement des adhérents aux centres de gestion). Cette nouvelle instance, disposant de moyens propres, pourrait contribuer à la diffusion d'un message positif quant à l'attractivité de la fonction publique territoriale.

Quoiqu'il en soit, il revient d'abord aux associations d'exécutifs territoriaux de trouver par elles-mêmes, à partir des idées évoquées ci-dessus ou d'autres démarches plus englobantes encore, le moyen de porter ce message. Chacun de leurs membres - de la commune de moins de 500 habitants à la région - y ont en effet un intérêt commun.

**Recommandation n°3 : Mener une réflexion commune à l'ensemble des associations d'élus locaux sur le rôle et l'éventuelle évolution de la CET vers une structure de représentation unifiée de l'ensemble des employeurs territoriaux.**

Par ailleurs, pour développer l'attractivité de la fonction publique territoriale, il est nécessaire de disposer de moyens financiers à travers un fonds dédié : l'objectif de ce fonds serait d'inciter et d'aider les collectivités en zones de moindre attractivité à recruter et donc les agents ou étudiants à rejoindre les collectivités en tension.

- Objet et but du fonds

On peut imaginer une stratégie d'information et un dispositif incitatif qui favoriserait les agents qui acceptent d'aller vers des zones ou des métiers en tension. On peut ici prendre l'exemple de ce que promeut l'Education nationale pour les professeurs qui acceptent d'aller dans des zones difficiles (ZEP ou REP).

- Méthodologie et gouvernance

Ce fonds associerait l'ensemble des associations d'élus, les centres de gestion et l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT).

Son objectif serait de déterminer les zones de moindre attractivité (bassins d'emplois) ou les métiers concernés et, en conséquence, il pourrait aider à la promotion de ces zones ou métiers pour financer des dispositifs financiers incitatifs (éléments de rémunération, conditions matérielles de l'installation des agents...), en lien avec la région ou le département concerné.

Il serait étroitement associé à une observatoire/baromètre de l'attractivité qui définirait les critères de moindre attractivité (zones rurales, métiers pénibles...).

**Recommandation n°4 : Création d'un « fonds pour l'attractivité de la fonction publique territoriale ».**

### **3.3 Développer l'offre de logements intermédiaires en faveur des agents publics territoriaux**

L'accès au logement pour les agents est un élément d'attractivité important dans certaines collectivités situées en zone tendue, en Ile-de-France, en Provence-Côte d'Azur, en Rhône-Alpes et, en général dans les aires métropolitaines où les loyers sont très élevés pour des agents des catégorie C et le nombre de logements sociaux insuffisant pour répondre à la demande.

A cet égard, des politiques de soutien au logement des agents publics pourraient être davantage développées, grâce notamment aux capacités d'investissement dont peuvent disposer certains établissements publics : on pense par exemple à l'établissement de retraite additionnelle de la fonction publique (ERAFP), dont la capacité d'investissement provient des cotisations tant des employeurs publics que des agents de la fonction publique et dont la gouvernance est paritaire. Il serait opportun qu'une partie de cette épargne puisse être fléchée sur le financement de logements réservés.

**Recommandation n°5 :** Faciliter l'accès au logement, notamment intermédiaire, pour les agents territoriaux par le canal des offres prévues par l'ERAFP en s'appuyant sur des conventions passées entre ce dernier et des collectivités ou des groupements de collectivités pour que les agents aient accès à ces logements.

### 3.4 Développer l'analyse prospective

Pour développer l'analyse et la prospective il faut être certain de la qualité des éléments statistiques dont on dispose. Or, la fonction publique territoriale n'est pas assez outillée pour disposer de statistiques exhaustives et fiables. Le CSFPT s'emploie à combler cette lacune et a pour objectif de réunir tous les producteurs de statistiques territoriales afin d'avoir une approche d'ensemblier, sinon unitaire, tout au moins coordonnée.

Pour déterminer un baromètre de l'attractivité dans la fonction publique territoriale, il faut envisager plusieurs paramètres :

- les concours de recrutements : attractivité de ces concours et choix géographiques des candidats à l'issue des concours (les centres de gestion ont toutes les données à ce sujet) ;
- les recrutements de contractuels par zones et par métiers.

Si l'on veut passer à une approche transversale aux trois versants, il faut une gouvernance associée intégrant Etat, Coordination des employeurs territoriaux, organisations syndicales, PFRH, chercheurs, groupes de discussion (« focus groups » composés de jeunes agents publics, de représentants de la diversité...) et représentants de la fonction publique hospitalière.

La réflexion technique et l'approche prospective sont également nécessaires pour refonder la question des rémunérations dans la fonction publique territoriale, à un moment charnière. Les employeurs territoriaux sont à ce titre des acteurs incontournables de la négociation salariale et constituent un levier essentiel de concertation avec l'Etat, mais aussi avec les représentants syndicaux. Réunis en coordination, ils ont un rôle clé à jouer pour lever les blocages.

Pour autant, et compte tenu du poids des dépenses de personnel dans les budget territoriaux – et tout spécialement dans les communes qui sont d'abord des producteurs de services à la personne -, on ne peut dissocier la réflexion sur une progression significative des rémunérations de la réflexion sur le partage des ressources publiques entre les acteurs publics (Etat, collectivités territoriales, organismes de sécurité sociale) et de la capacité des élus territoriaux à se procurer en toute responsabilité les ressources nécessaires, à savoir lever l'impôt.

**Recommandation n°6 :** Dans le cadre de la nouvelle gouvernance proposée par la mission, coordonner et développer l'analyse prospective en lien avec le CNFPT et les centres de gestion.

### 3.5 Développer la communication

D'une manière générale, la France semble avoir désormais une difficulté avec la notion de service public et d'administration publique. Ce qui faisait en même temps une originalité française, une fierté nationale et un exemple pour de nombreux pays semble être devenu un « boulet » qui pèserait sur l'efficacité de l'économie, voire même viendrait par trop contraindre les libertés individuelles. Il n'est pas ici le lieu pour disserter plus longuement de cette question de la place du service public dans la société actuelle et de son apport ou pas au bonheur collectif et/ou individuel, même si cette question nous semble absolument essentielle.

Pour autant, on ne peut nier que le discours général sur le service public et les fonctionnaires soit devenu au fil des dernières années plutôt négatif. Cela pèse beaucoup sur l'attractivité des métiers de la fonction publique, y compris de la territoriale. La mission insiste donc sur la nécessité primordiale de retrouver un climat plus favorable, qui pourrait par exemple conduire les responsables politiques nationaux, quels qu'ils soient, à tenir un discours mieux argumenté sur la question, notamment à l'occasion du débat présidentiel, en ce que

la question de la place du service public soit véritablement au cœur du débat de société et soit posée comme telle, et non comme une affaire seulement de gestion budgétaire.

Au-delà de ce cadre général, les collectivités, surtout les plus grandes, ont compris la nécessité d'avoir des « marques » (« branding »), et ces marques peuvent être utilisées par collectivité (ONLY LYON) ou par territoire (Languedoc-Roussillon). Elles ont d'abord un objectif commercial et économique (attirer les entreprises, stimuler le tourisme et être connues à l'étranger), et elles sont souvent élaborées avec les organismes consulaires.

Mais l'attractivité d'une collectivité pour la qualité de son territoire ne conduit pas forcément - même si cela peut y contribuer - à l'attractivité de la fonction publique territoriale sur ce territoire. Il est donc nécessaire de mieux articuler l'attractivité du territoire et l'intérêt de rejoindre la collectivité en tant qu'agent public.

Si de nombreuses marques « collectivités » ont été élaborées, on dénombre encore trop peu de marques « employeurs ». Le CNFPT et les CDG sont tout à fait qualifiés pour construire ces démarches. Ils le font déjà en participant aux salons de l'emploi public, à travers des actions de promotions diverses, l'accueil des nouveaux agents ou le partenariat avec l'office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP).

De fait, il faut moderniser les procédures de recrutement, être en mesure d'incarner les métiers de la territoriale au moyen de vidéos ou de capsules, et revoir les dénominations et le vocabulaire (à commencer par le terme « agent »). Ces campagnes de communication doivent permettre de revaloriser certains métiers. On ne peut pas être attractif tant que les usagers ne visualisent pas ce que l'on fait. Or aujourd'hui on ne peut que constater la faible portée de l'image donnée des métiers du secteur public et des innovations dont il est capable en de nombreux domaines : urbanisme et aménagement, méthodes constructives, accompagnement social, diffusion et éducation culturelles, etc.). Ces compétences ne sont jamais relayées dans les médias généraux, qui ont plutôt tendance à relever les points négatifs, alors qu'il y a des expériences magnifiques dans la fonction publique territoriale. C'est pourquoi il est important de bien montrer que les collectivités territoriales sont des entreprises publiques porteuses de valeurs et de missions, qui disposent de méthodes de gestion performantes, qui ont des objectifs et des résultats. D'ailleurs, elles étaient au front pendant le confinement de 2020, sur le terrain, mais on n'en a pas suffisamment parlé.

De ce point de vue, la responsabilité de construire un discours démonstratif revient aussi aux associations d'élus et de collectivités territoriales, insuffisamment armées car beaucoup trop éclatées, pour être efficaces en termes de communication « grand public ». De grands progrès peuvent être accomplis rapidement en la matière par une volonté partagée des dirigeants de ces associations.

Il convient également d'insister sur les termes employés, dont la consonance relève d'une image passéiste : parler par exemple des métiers possibles plutôt que de « fonctionnaire territorial », expression trop vague pour des personnes qui ne connaissent pas le monde public local, qui ne valorise pas suffisamment les compétences et l'expérience.

**Recommandation n°7 : Communiquer sur une marque Service public, déclinée sur les métiers de la territoriale et informer sur les métiers de la fonction publique territoriale.**

### 3.6 Approfondir la connaissance de l'emploi local

La fonction publique territoriale est riche de promesses d'embauche souvent trop méconnues des jeunes, des demandeurs d'emploi, des salariés en reconversion, des fonctionnaires eux-mêmes. Outre les actions de communication préconisées, c'est la mise en mouvement des acteurs locaux qui renforcera la connaissance de l'emploi et l'attractivité, à l'échelle de bassins d'emploi.

Sur une période assez courte, par exemple entre 2022 et 2024), plusieurs appels à défis pourraient être lancés pour mobiliser les grandes collectivités, les centres de gestion, les associations impliquées localement, Pôle emploi, les missions locales, les PFRH pour :

- expérimenter une autre façon de communiquer au niveau local et d'accélérer les approches inter-fonctions publiques. Il s'agirait, au travers d'actions proposées par les acteurs, de faire connaître les offres d'emploi

en se plongeant dans la réalité du poste : en fonction des catégories d'emplois, les stratégies peuvent varier mais un travail sur le canevas des offres d'emplois doit être fait : libellé mixte, projets concrets,

- pour les postes de cadres : vision des élus, de la direction générale, des collègues managers ;
  - pour les postes de catégorie C : rendre les offres lisibles en incitant notamment à utiliser la méthode Facile A Lire et à Comprendre (FALC) et en complétant avec d'autres formats que l'écrit. De nombreuses expériences de collectivités peuvent inspirer : des films d'agents qui décrivent leurs fonctions, montrent les locaux, répondent aux questions essentielles : dans une journée, je fais... je travaille avec..., mon travail se situe... ;
  - identifier des « ambassadeurs/influenceurs » de ces actions qui seraient présents sur les réseaux sociaux notamment pour toucher les jeunes.
- développer l'information à l'échelle d'un bassin d'emploi (des immersions organisées entre employeurs du même bassin d'emploi en mobilisant le compte personnel de formation et sans obstacle juridique, les collectivités le font entre elles d'ores et déjà ; immersions également ouvertes aux non fonctionnaires notamment en s'appuyant sur le modèle réussi des Duo Days). Le centre de gestion de la fonction publique territoriale du Nord et la PFRH des Hauts-de-France sont prêts à expérimenter des démarches « vis ma vie » inter-fonctions publiques au premier semestre 2022 et à partager les résultats ; les immersions étant la première étape de partage d'une culture commune du service public qui rassemble tous les agents publics. Ces expériences à venir permettront d'analyser et de supprimer les facteurs irritants limitant la mobilité inter-fonctions publiques.

Une étude réalisée par la direction mobilisation des Talents du CNFPT recense un de ces irritants : les candidatures dans des services de l'Etat, sont soumises à l'avis de l'employeur d'origine. Cette pratique, qui n'existe pour les mobilités entre collectivités, n'est pas cohérente avec le principe fixé par le législateur du droit à la mobilité des agents publics. Elle peut freiner certaines personnes, notamment A et A+, à candidater et donc à limiter leurs perspectives de développement, critère de l'attractivité. Aussi, il est important de faire évoluer rapidement cette pratique en supprimant la mention de l'avis hiérarchique dans les offres d'emploi des services de l'Etat en ce qui concerne les candidatures des agents territoriaux ;

- expérimenter sur quelques territoires régionaux, une action pour les cadres des trois versants. Les cadres sont attachés à leurs territoires et volontaires pour diversifier leurs parcours y compris en exerçant des mobilités inter-fonctions publiques sur ces mêmes territoires. De plus, la mobilité à cette échelle renforcera l'égalité professionnelle, les femmes activant, pour de nombreuses raisons, moins la mobilité géographique que les hommes. Pour faciliter ces mobilités, il faut d'abord se connaître. L'Etat pourrait contribuer à cette dynamique inter-fonctions publiques en s'appuyant sur les plateformes régionales d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines (PFRH). A ce sujet, les cadres de direction des trois versants pourraient intégrer un réseau animé par les préfets de région avec l'appui du réseau des écoles de service public : « réseau apprenant » avec des cycles de formation communs, « réseau d'actions » avec des missions ponctuelles confiées à ces personnes en complément de leurs fonctions. Ce réseau pourrait également utilement être ouvert aux cadres du secteur privé intéressés par le service public ;
- développer la constitution et la gestion de viviers au niveau des intercommunalités et des centres de gestion. Expérimenter sur un territoire régional des partenariats automatiques avec les Universités, Pôle emploi et les missions locales intégrant des modules de sensibilisation des personnes en charge de l'orientation et de l'accompagnement. Ces expériences seraient alors capitalisées et viendraient enrichir le guide/kit du recrutement et partagées au niveau national dans le cadre du Conseil d'Orientation des politiques de Ressources Humaines (CORH) piloté par la DGAFP.

**Recommandation n°8 :** Dans le cadre de la nouvelle gouvernance proposée par la mission, développer et essayer les ressources au niveau national et au niveau régional (recensement de bonnes pratiques, collecte de données, appels à défi...) mobilisables par les collectivités soucieuses de développer leur attractivité.



Enfin, en ce qui concerne le métier de secrétaire de mairie, essentiel pour les petites collectivités, il est préconisé, dans le cadre des travaux nationaux en cours,

- d'expérimenter un parcours qualifiant pour les étudiants ;
- de clarifier les règles de financement des formations des demandeurs d'emploi souhaitant se reconverter sur ce métier formalisées au travers d'une position commune entre Pôle emploi et les Régions de France.

**Recommandation n°9 : Dans le cadre des travaux nationaux en cours, développer les initiatives en direction de l'emploi des secrétaires de mairie (parcours qualifiants pour les étudiants ; clarification nationale des modes de financement...)**

### 3.7 Promouvoir une fonction publique inclusive

Certaines collectivités travaillent et agissent depuis longtemps sur le terrain de l'égalité, principe fondateur du service public. Au-delà de ces expériences inspirantes, il est recommandé de poursuivre et renforcer la dynamique globale pour construire une fonction publique inclusive à l'image de la société française basée sur les talents le mérite et qui écarte tout type de stéréotype. Cette dynamique peut être renforcée sous plusieurs angles.

#### 3.7.1 Attirer les talents

##### 3.7.1.1 La préparation des concours pour toutes et tous

La fonction publique territoriale est peu impliquée dans les dispositifs de prépas « Talents du service public » à l'exception de la récente prépa pour le concours d'administrateur avec la participation du CNFPT. Les efforts ne doivent pas uniquement porter sur la haute fonction publique. Pour que la fonction publique territoriale soit le reflet de la société française, ces dispositifs doivent être élargis à d'autres concours, par exemple ceux de catégorie B.

**Recommandation n°10 : Dans la fonction publique territoriale, prévoir des dispositifs de « prépas talents » au-delà du seul concours d'administrateur.**

##### 3.7.1.2 Le choix des mots

Des mesures visant à promouvoir la mixité au sein des métiers de la fonction publique territoriale apparaissent pertinentes. Ce sont en effet aujourd'hui les représentations qu'il s'agit de faire évoluer. L'image renvoyée par la fonction publique au travers des textes applicables, des offres d'emploi publiées peut encourager ou décourager certaines personnes à candidater. A cet égard, il est préconisé de généraliser l'écriture mixte dans tous les documents institutionnels. Ainsi, à titre d'exemple à la lecture du décret n° 2014-923 du 18 août 2014 portant statut particulier du cadre d'emplois des puéricultrices territoriales ; la petite enfance ne semble ouverte qu'aux femmes, qui elles seules, pourraient accéder aux fonctions de directrices d'établissement (cf. article 2) alors que les ingénieurs sont assurément des hommes (cf. par exemple le décret n° 2016-201 du 26 février 2016 portant statut particulier du cadre d'emplois des ingénieurs territoriaux). De même, la déclaration obligatoire de vacance de poste auprès des centres de gestion (site emploi-territorial) tout comme sur le portail Place de l'Emploi public n'impose pas l'écriture mixte. La consultation du site Emploi territorial, qui affiche l'ensemble des vacances de poste des collectivités illustre le poids des représentations et l'autocensure qui peut en découler pour les personnes intéressées : on recrute un directeur général des services, un directeur de piscine, un ingénieur informatique, rarement des femmes ou alors une chargée d'accueil, une directrice de halte-garderie et très rarement une femme ou un homme (avec l'écriture mixte).

Ainsi un libellé de poste inscrit en écriture mixte « directeur- directrice » s'avère moins bloquant et favorise chez une femme l'initiative de candidature. La mention F/H traditionnellement usitée et figurant après un intitulé de poste ou de métier dans un appel à candidature reste un frein pour un agent et encore plus une agente car le métier n'est pas incarné et la personne, en particulier s'il s'agit d'un poste à responsabilité pour une femme, ou d'un poste dit genré pour un homme (métiers de la petite enfance), comme pour une femme (métiers techniques) a des difficultés à s'y projeter et s'autocensure.

Il s'agit également d'évaluer les personnes sur les compétences réelles que nécessitent l'exercice du métier et qui répondent à un référentiel précis. Celles-ci doivent être présentées dans les appels à candidature, de la manière la plus neutre et objective possible, en les sortant des critères organisationnels et sans indications de contraintes spécifiques de type physique (port de charges lourdes, stations pénibles) ou temporel (mobilité, grande disponibilité). C'est ainsi avec le sentiment de répondre à une qualification et non à un profil (qui prend en compte le genre) que les personnes candidatent à des offres objectivées.

**Recommandation n°11 : Imposer la publication des offres d'emploi, sur les portails publics, avec un libellé mixte.**

### 3.7.2 Discrimination positive ou inclusion – comment prendre en compte, à l'avenir, le handicap ?

La fonction publique intègre un dispositif de discrimination positive en direction des personnes en situation de handicap.

La loi de Transformation de la Fonction publique a renforcé les dispositifs d'accueil et d'intégration des personnes en situation de handicap dans le secteur public. De nombreux outils sont à disposition des employeurs (obligation d'un référent handicap, mise en place à titre expérimental jusqu'à fin 2025, d'un dispositif de détachement et d'intégration sur un cadre d'emplois supérieur...). Avant d'envisager de nouvelles normes, il est opportun de réaliser le bilan de ce cadre juridique.

**Recommandation n°12 : programmer un bilan des dispositifs d'inclusion des personnes en situation de handicap issus de la loi de transformation de la fonction publique pour les mesures pour lesquelles ce n'est pas déjà prévu.**

La fonction publique territoriale est, parmi les trois versants, celle qui dispose des taux de recrutement les plus élevés de personnes en situation de handicap grâce aux politiques volontaristes des collectivités soutenues par le fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP). Toutefois, ce modèle est réinterrogé par les personnes concernées et notamment les jeunes qui ne souhaitent plus mettre en avant leur situation, poussant la société à un modèle inclusif. Progressivement, le modèle du FIPHFP – dont l'action est essentielle pour de nombreuses années encore - sera certainement amené à évoluer. Il est nécessaire d'interroger les personnes porteuses de handicap et de les faire participer directement aux décisions qui les concernent.

**Recommandation n°13 : Associer des jeunes concernés par les enjeux d'inclusion et de handicap à la gouvernance du FIPHFP.**

En complément, des actions locales associant l'ensemble des acteurs (trois versants de la fonction publique, secteur privé, de l'emploi, associatif, secteur de l'enseignement secondaire et universitaire) pourraient être développées afin de rapprocher les besoins de recrutement des employeurs et les profils des personnes en situation de handicap.

**Recommandation n°14 : A l'échelle de bassins d'emploi, impulser des actions entre les employeurs publics et privés et les personnes en situation de handicap dans une logique d'intégration durable des talents.**

### 3.7.3 Sélection des candidats – « On se prive d'une partie des candidats »

Les biais de recrutement, même inconscients, sont présents dans les processus de sélection (recrutement ou concours). Afin de supprimer les discriminations, plusieurs leviers peuvent être activés :

- intégrer un module de formation obligatoire des élus, des encadrants et des jurys de concours sur les non-discriminations et les règles en matière de recrutement ;
- poursuivre la professionnalisation de la fonction recrutement en s'appuyant sur l'étude conduite dans le cadre de la mission par la DITP. Un séminaire de co-construction associant des personnes en charge du recrutement dans les collectivités, des managers, des jeunes et salariés du privé pas ou peu intéressés par le secteur public, et co-piloté par le CNFPT et la DITP (si le souhait est de construire un guide inter-fonctions publiques) pourrait être lancé rapidement pour l'élaboration d'un guide du recrutement ;

- diffuser des actions de communication incarnées par des lauréates et lauréats qui ont osé passer des concours débouchant sur des métiers genrés (petite enfance, police municipale, informatique,...) pour attirer toutes et tous ;
- développer le mentorat de jeunes étudiants, demandeurs d'emploi au sein des collectivités (voir notamment les initiatives portées par l'association la Cordée pour les étudiants et demandeurs d'emploi et l'Arpejeh pour les jeunes en situation de handicap) ;
- nouer des partenariats avec la recherche pour objectiver les causes de discriminations dans la fonction publique territoriale, afin d'opter pour des pratiques basées sur des preuves vérifiées (ex : cv anonyme, test de situation analysant les discriminations, mises en situation). A cet égard, l'observatoire des discriminations de l'Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, dirigé par Jean-François Amadieu, a fait part de son intérêt pour lancer des expérimentations avec des collectivités sur ce sujet.

**Recommandation n°15 : Agir sur les différents leviers disponibles pour lutter contre les discriminations : formation des élus ; professionnalisation du recrutement ; actions de communications ; développement du mentorat ; lancement de recherches ciblées.**

- Reconnaître l'expérience des apprentis en construisant des parcours.

Soutenir l'apprentissage, c'est aussi créer les conditions de l'intégration des apprentis dans la fonction publique. Or, actuellement, après un an, voire deux ans d'apprentissage, le recrutement des apprentis n'est pas facilité, hormis en catégorie C par recrutement direct. Sur les autres catégories, si la personne se retrouve en concurrence avec une personne titulaire, c'est la personne titulaire qui sera recrutée alors que la collectivité a investi en accompagnement de l'apprenti.

Cette proposition doit être reliée à celle formulée concernant l'accélération de la fréquence de certains concours. Le rythme d'organisation des concours pour les apprentis doit être adapté aux parcours. Les jeunes apprentis n'attendent pas l'ouverture d'un concours un an après l'obtention du diplôme alors qu'ils peuvent être recrutés tout de suite dans le privé. Pour que ces concours sur titre fonctionnent, ils doivent être organisés tous les ans. Cette voie serait expérimentée sur une période déterminée (5 ans par exemple) avec une évaluation associée.

Une option complémentaire, dans l'hypothèse où les concours ne seraient pas organisés chaque année, consisterait à considérer la candidature des apprentis sur les catégories A et B, comme celle des titulaires. L'ex-apprenti serait alors recruté sur un contrat permanent avec une clause d'engagement à passer les concours.

**Recommandation n°16 : Expérimenter les concours sur titre pour les apprentis et intégrer pendant la période d'apprentissage un module de préparation au concours.**

### 3.8 Accroître les possibilités d'emploi local

Les PFRH sont pour l'instant spécialisées dans la fonction publique de l'Etat et ne traitent des collectivités que marginalement. Les PFRH ont été créées, auprès des SGAR, dans le cadre de la RGPP. Leur but était de reclasser les agents dans le cadre des restructurations des services de l'Etat.

Il serait opportun et efficace d'élargir leurs missions aux trois versants de la fonction publique, tout en élargissant leur périmètre à l'attractivité et en coordonnant leurs missions avec les centres de gestion et avec le CNFPT.

En effet, les PFRH ont été créées dans un contexte où la réduction du nombre de fonctionnaires de l'Etat était la priorité et où il n'y avait pas de difficultés de recrutement dans les collectivités. Désormais, le contexte a changé et l'attractivité devient un enjeu de présence et de qualité de service public pour les trois fonctions publiques.

Les conférences régionales de l'emploi public (CRE) pourraient servir de socle à des démarches inter-fonctions publiques territorialisées en faveur de l'attractivité.

**Recommandation n°17 :** Sur la base de la conférence régionale de l'emploi (CRE) co-organisée par les centres de gestion et le CNFPT, mettre en place un « comité régional permanent de suivi de l'emploi public » composé de représentants des trois fonctions publiques. Ce comité de suivi aurait pour fonction d'étudier, au plan régional et départemental, les zones et les métiers en tension et de proposer des solutions adaptées au territoire.

En fait, c'est toute la GPEEC des collectivités qu'il faut réorganiser par « bassins d'emploi » et en lien avec les deux autres fonctions publiques. Cela suppose que les collectivités jouent le jeu, même celles qui ne sont pas affiliées aux centres de gestion. Ainsi, au-delà des concours que les centres de gestion organisent pour l'ensemble des collectivités, il serait opportun qu'ils détiennent également une compétence GPEEC dont les contours seraient à définir afin de préserver l'autonomie de gestion des employeurs locaux.

**Recommandation n°18 :** Proposer des parcours à l'échelle des territoires départementaux ou infra-départementaux pour faire face à la réalité des mobilités choisies, mieux définir et utiliser la notion de « bassins d'emploi » entre les différentes institutions (CDG – CNFPT – PFRH...) et valoriser cette unité territoriale au sein de la GPEEC.

### 3.9 Une fonction publique qualifiée et reconnue dans ses spécificités

Les employeurs territoriaux sont des employeurs généralistes, et c'est la source de leurs difficultés parce que les collectivités – et singulièrement les communes - sont des organisations de service auprès des gens, et donc de main d'œuvre. Certes l'informatisation, la numérisation et la mécanisation peuvent transformer certains services « tertiaires » (encore faut-il éviter la « fracture numérique » ainsi que le souligne régulièrement le Défenseur des droits), mais la plupart des services sociaux, médico-sociaux, éducatifs, culturels, sportifs, sanitaires et techniques sont des services d'accompagnement à la personne et nécessitent une main d'œuvre nombreuse, professionnelle, spécialisée et permanente. C'est une caractéristique de la fonction publique territoriale trop souvent ignorée dans les raisonnements globaux et nationaux, entendus dans les médias, sur la rémunération, les effectifs, la qualité de vie au travail ou les possibilités de télétravail...

Soit les métiers sont propres aux collectivités (comme les ATSEM, les policiers municipaux, les animateurs) et sont souvent peu attractifs (rémunération, carrière limitée), soit ils sont communs avec le monde économique et, dans ce cas, la concurrence des entreprises est réelle (ingénieurs, techniciens), mais les collectivités ne peuvent généralement pas rivaliser en matière de salaires. Il existe également une très forte concurrence entre les collectivités elles-mêmes du fait des différentiels de régime indemnitaire ; cette concurrence est particulièrement exacerbée pour certains métiers (polices municipales, urbanistes) et certaines fonctions (directeur général des services, directeur général adjoint). Finalement, que les métiers soient reconnus ou non, les collectivités ont des difficultés à recruter ou à garder les agents.

La reconnaissance de certains métiers est donc « paradoxale » et entraîne des difficultés : le CNFPT forme des agents qui, à l'échéance de quelques années, partent vers le secteur privé, comme c'est le cas pour beaucoup d'ingénieurs et d'informaticiens.

Il pourrait être opportun de rechercher un moyen de fidéliser les agents au-delà des moyens habituels qui sont essentiellement financiers et limités, notamment pour les agents de catégorie C, bénéficiant de peu de régime indemnitaire. L'incitation ne peut donc être que financière. L'idée pourrait consister à créer une prime d'« attractivité », instituée sur décision de la collectivité et selon des conditions encadrées, et basée sur la stabilité de l'agent dans la collectivité. Cette prime pourrait s'inspirer de l'indemnité temporaire de mobilité existant dans la fonction publique d'Etat<sup>30</sup>. On peut aussi instituer un avancement *a minima* pour les agents stables (ce critère de stabilité serait prévu dans les conditions du régime indemnitaire et dans les lignes directrices de gestion).

<sup>30</sup> L'indemnité temporaire de mobilité est prévue par le décret n°2008-369 du 17 avril 2008. Elle peut atteindre un montant plafond de 10 000 € versé obligatoirement en trois fractions de 40 % lors de l'installation dans le nouvel emploi, 20 % à la moitié d'une période de référence fixée par l'employeur et 40 % à la fin de cette période. Les ministères qui l'ont mises en place (ministère des Armées principalement) doivent donc définir d'une part son montant, dans le respect du plafond réglementaire, et d'autre part sa durée de référence, dans des bornes allant de trois à six ans.

Pour les agents de catégorie A, dont les problèmes sont spécifiques, il faudrait majorer cette prime d'attractivité. Certes ce dispositif ne pourrait pas rivaliser avec certains avantages du secteur privé, mais il ne concernerait pas tous les agents (seulement une minorité de cadres).

En tout état de cause, il faut privilégier les "lignes directrices de gestion » et négocier ce genre de primes dans ce cadre objectif et opposable.

**Recommandation n°19 : Réfléchir à la création d'une prime d'attractivité fondée sur la stabilité de l'agent dans la collectivité**

### 3.10 Une fonction publique à la fois souple et sécurisante

Souplesse et sécurité doivent pouvoir coexister dans l'organisation de la fonction publique territoriale. Souplesse pour les employeurs pour répondre aux évolutions des services publics, sécurité dans la gestion des ressources humaines afin de limiter les coûts sociaux et financiers de changements fréquents du personnel.

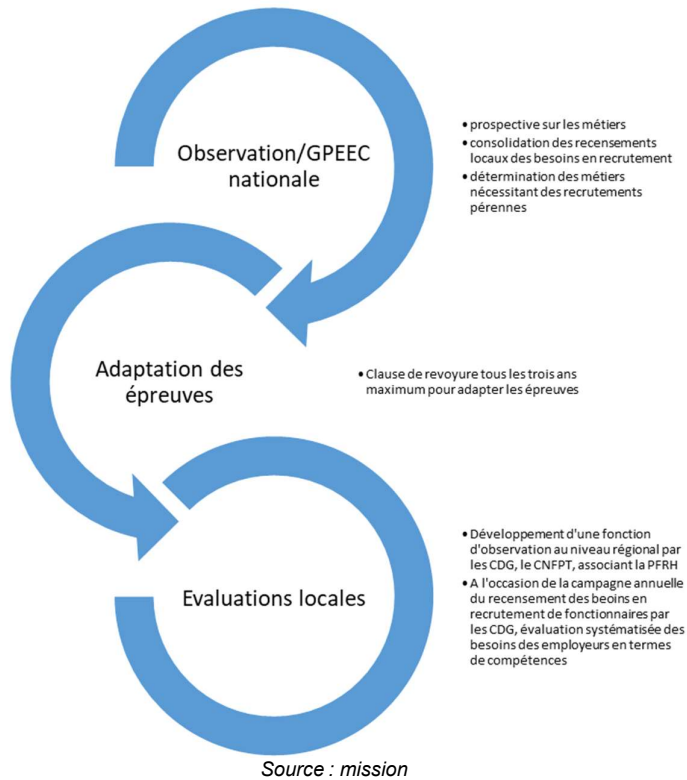
Souplesse pour les agents pour répondre à leurs envies d'évolution, sécurité pour fournir des perspectives d'emploi sur le long terme.

Dans un environnement complexe en mouvement et incertain, la tension entre souplesse et sécurité ne doit pas conduire à un système bloquant. A ce titre, d'un point de vue global, la fonction publique, et son versant territorial, basée sur un système de carrière fournit un cadre pour répondre à ces tensions : des fonctionnaires susceptibles de changer d'emploi pour répondre aux besoins du service public avec un déroulé de carrière et des agents recrutés par contrat pour un besoin d'emploi déterminé lorsque les fonctionnaires ne peuvent répondre à ce besoin. Dans une logique de performance collective, ce système éprouvé pourrait faire l'objet d'ajustements pour les fonctionnaires et les contractuels pour attirer vers la fonction publique territoriale et prouver que chacun peut y construire une partie de sa vie professionnelle en progressant.

#### 3.10.1.1 Des concours au plus près des besoins des employeurs.

Les programmes, les épreuves et les modalités des concours sont fixés au niveau national, gage d'égalité sur l'ensemble du territoire. En développant une fonction d'observation et de GPEEC au niveau national (cf. supra), les épreuves pourront être adaptées sur la base de l'évolution des métiers. Les épreuves doivent intégrer les besoins des employeurs de court et moyen termes, cela suppose une gouvernance souple et réactive pour faire évoluer les épreuves.

Graphique n° 1 : Connecter l'organisation des concours à la GPEEC



**Recommandation n°20 : Fixer une clause maximale de réexamen de la nature des épreuves (3 ans) afin de les adapter aux besoins réels des employeurs, dans une logique de GPEEC**

Outre, l'adaptation des épreuves, le recensement des besoins effectué par les centres de gestion auprès des employeurs mériterait d'être amélioré. Élément essentiel de la GPEEC territoriale, l'exercice est parfois délaissé par les collectivités qui l'analysent comme un acte de gestion sans portée stratégique (conduisant à des sous-estimations du nombre de postes à ouvrir aux concours). Aussi, il convient d'impliquer les employeurs pour un recensement efficace des postes. Les outils sont multiples et notamment : des actions de sensibilisation via les associations d'élus ; des actions locales avec les centres de gestion... l'objectif étant d'ouvrir un nombre de postes au plus près de la réalité afin d'éviter les phénomènes observés ces dernières années.

La question est particulièrement sensible pour la filière médico-sociale, la mission estimant plus adapté d'agir sur la phase de recensement des besoins et le format des concours que de supprimer ces derniers, option défendue par plusieurs de ses interlocuteurs (cf. encadré n°8 ci-dessous)

**Encadré n° 8 : la filière médico-sociale – un besoin massif de recrutement, des réalités diverses selon les cadres d'emplois**

Les besoins de recrutement sur la filière médico-sociale (dont les types de concours diffèrent selon les grades, cf. supra) et la remise en cause des concours ont été, à de multiples reprises, abordés dans les phases d'auditions. La suppression des concours a été proposée pour tous les concours de cette filière avec un focus récurrent sur les grades d'auxiliaires de puériculture et de soins et d'ATSEM.

Pour les concours sur titre d'auxiliaire de puériculture et de soins, la suppression du concours sur titre aurait l'avantage d'opérer un alignement avec la fonction publique hospitalière, mais rouvrirait la discussion sur l'opportunité du maintien du concours pour d'autres grades (notamment médecin territorial de catégorie A qui n'est pas un grade à intégration directe), cette option ne semblant pas répondre aux réels besoins des collectivités. De plus, elle transférerait une charge de sélection conséquente pour les employeurs avec un afflux massif de candidats à leurs offres d'emploi, sélection qui s'opère aujourd'hui par les concours. Cette solution est écartée par la mission.

Aussi, en amont, il serait opportun de faire évoluer le *process* de recensement des besoins, comme précédemment évoqué, et d'accélérer la fréquence, à titre expérimental, de l'organisation des concours (ex : pendant trois ans,

organisation chaque année). Cette période expérimentale donnerait lieu à un bilan de la FNCDG discuté au niveau de la coordination des employeurs territoriaux avant, le cas échéant, de proposer une évolution concernant le concours d'auxiliaire.

Pour le concours d'ATSEM : c'est plus la nature des épreuves qui pourrait être réinterrogée. Les épreuves sont en effet peu sélectives pour les externes et troisième concours (Qcm et questions). De plus, l'épreuve orale d'admission devrait être connectée aux enjeux professionnels avec des mises en situation et donc, plus longue en durée.

Source : mission

**Recommandation n°21 : Faire évoluer le process de recensement des besoins en recrutement conditionnant l'ouverture de postes aux concours en sensibilisant les employeurs et, pour certains concours (ex : auxiliaires de puériculture) accélérer, à titre expérimental, la fréquence de l'organisation.**

### 3.10.1.2 Le recours au contrat long pour les métiers spécifiques.

En parallèle des stratégies d'adaptation des concours, le recrutement par contrat pourrait évoluer pour recruter sur des métiers spécifiques. La loi de Transformation de la Fonction publique a fourni des outils facilitant ces recrutements. Il reste toutefois d'autres possibilités à envisager pour attirer les candidats qui peinent à prendre le risque d'un CDD alors qu'ils ont un CDI dans le secteur privé.

« Proposer à un cadre qui vient du privé un CDD d'un an, c'est choquant, en comparaison avec des embauches de fonctionnaires sur une durée extrêmement longue, fonctionnaire qui, lorsqu'il veut aller dans le privé peut bénéficier d'un détachement et revenir quand il le souhaite » (un responsable de cabinet de recrutement).

La première possibilité consisterait à prévoir un recrutement direct en CDI pour des emplois spécifiques dont la liste et le pourcentage maximum seraient énumérés dans un texte. Ce garde-fou (liste et pourcentage fixés nationalement) ferait toutefois très vite l'objet d'interprétations et de doctrines locales tendant, notamment, les relations entre le contrôle de légalité et les employeurs.

La deuxième consisterait à réduire la durée effective dans le poste pour pouvoir prétendre à un CDI (actuellement durée de 6 ans sur un emploi permanent) afin de diversifier et d'attirer des profils diversifiés, notamment ayant une expérience dans le secteur privé. Le recrutement par contrat répond à un besoin spécifique sur un métier déterminé, distinct du modèle de fonction publique de carrière nécessaire pour le service public avec des fonctionnaires susceptibles d'évoluer au cours de leur vie professionnelle sur plusieurs emplois. Ces deux systèmes peuvent coexister pour répondre au mieux aux besoins du service public local sans conduire à une prédominance du contrat.

Ces enjeux sont essentiels pour les employeurs, la loi de Transformation de la Fonction publique a d'ailleurs ouvert de nombreuses perspectives en termes de recours aux contrats (élargissement des cas de recours possibles au contrat, contrat de projet...). La période de crise sanitaire qui a suivi l'adoption de cette loi n'a pas permis d'effectuer un premier bilan étayé. Aussi, la mission considère que le débat doit se poursuivre dans un cadre national et à la lumière d'un bilan de la loi de 2019.

**Recommandation n°22 : Réaliser rapidement un bilan de l'application des dispositions de la loi de transformation de la fonction publique relatives au recrutement d'agents contractuels. Le CSPT pourrait s'autosaisir de la question.**

### 3.10.1.3 Une fonction publique territoriale sécurisante maintenant les perspectives de carrière pour les fonctionnaires.

La fonction publique territoriale doit pouvoir construire des déroulés de carrière dynamiques pour ses collaborateurs. En ce qui concerne les fonctionnaires, la diversification des modes de recrutement dans la fonction publique n'a, jusqu'alors, pas été intégrée dans le dispositif de promotion interne des fonctionnaires. Le nombre de possibilités de promotion interne est conditionné à des quotas. Ces quotas sont issus d'un calcul basé sur le nombre de recrutements de fonctionnaires sur une autre voie. Ainsi, un recrutement par voie de promotion interne peut être effectué pour trois recrutements réalisés par une autre voie. Or, ces autres voies ne concernent que le recrutement de fonctionnaires (recrutement d'un lauréat, mutation ou détachement).

Ainsi, avec le développement du recrutement par contrat, les perspectives de promotion interne des fonctionnaires s'assèchent du fait du périmètre de calcul des quotas<sup>31</sup>.

**Recommandation n°23 : Élargir les recrutements, à prendre en compte dans le calcul, au recrutement des contractuels nouvellement recrutés sur emploi permanent.**

Les renouvellements de contrats seraient exclus de ce calcul.

Cette proposition concernerait également la règle de quota alternative à 5% de l'effectif total, effectif total qui serait appréhendé dans sa globalité intégrant les contractuels sur poste permanent sur la catégorie et filière concernées. Pour rendre le statut plus attractif, la question de la valorisation des réussites aux examens professionnels se pose. Il est difficilement compréhensible, pour les candidats admis comme pour les employeurs, de conditionner leur promotion à celle des agents promouvables au titre de l'ancienneté.

#### 3.10.1.4 Une fonction publique territoriale harmonisant les perspectives de carrière pour les contractuels

En ce qui concerne les contractuels, la coexistence fonctionnaires /contractuels avec l'extension des cas de recours aux contractuels implique de déterminer des politiques de carrière des contractuels au travers de conventions collectives fixant les grands principes au niveau national et laissant les marges de manœuvres nécessaires aux employeurs dans leur négociation avec les candidats. La règle actuelle de droit à l'examen d'une réévaluation tous les trois ans n'est plus adaptée : elle dépend des employeurs, elle manque de transparence, souffre d'une approche individuelle et d'appréciations, parfois divergentes, du contrôle de légalité et échappe au dialogue social.

Les règles d'évolution des rémunérations et des carrières des contractuels dans une collectivité devraient être systématiquement précisées dans ses lignes directrices de gestion.

- Revoir le calcul des reprises de services des anciens contractuels :

Suite à intégration directe ou à la réussite à un concours, les services antérieurs exercés dans le secteur privé sont repris à hauteur de la moitié (pour les activités salariées, les périodes passées en tant que responsable d'entreprise, artisan ne le sont pas). Outre les différences de règles selon les cadres d'emplois qui mériteraient un toilettage, il est recommandé de prévoir les reprises d'ancienneté pour des autoentrepreneurs ou artisans également. Dans un contexte où la fonction publique territoriale s'ouvre à des nouveaux profils et de nouveaux parcours, il s'agirait d'une mesure de cohérence.

**Recommandation n°24 : Toiletter les règles de reprises de services antérieurs afin d'harmoniser les règles pour l'ensemble des cadres d'emplois et intégrer l'ensemble des expériences privées (et pas seulement les expériences salariées).**

### 3.11 Une attractivité liée aux conditions de travail et à la qualité de vie au travail

Dans leur contribution transmise à la mission (cf. annexe 7), MM. Yves Clot, Antoine Bonnemain et Jean-Yves Bonnefond soulignent que : « *l'attractivité de la fonction publique territoriale est reliée à la possibilité pour les professionnels qui y travaillent de se reconnaître dans le travail qu'ils font. C'est l'un des critères de l'attractivité, au-delà des questions qui font habituellement l'objet des négociations salariales au sein du dialogue social existant* ».

---

<sup>31</sup> Ainsi, un sondage effectué par la mission auprès d'un panel de grandes collectivités et de centres de gestion (échelon de mutualisation des promotions pour les collectivités de moins de 350 agents) sur les promotions 2021 illustre les perspectives qui pourraient s'ouvrir. En 2022, pour un employeur d'environ 4200 fonctionnaires :

- pour la promotion au titre d'attaché : possibilités ouvertes en principe : 3 ; possibilités finalement dégagées grâce à la règle alternative dite des 5 % : 6 (à comparer avec les 13 possibilités au titre de 2021) ; possibilités si les primo-recrutements contractuels sur poste permanent avaient été pris en compte : 14 ;
- pour la promotion au titre d'ingénieur : possibilités ouvertes en principe : 1 ; possibilités finalement dégagées grâce à la règle alternative : 2 (à comparer avec les 5 possibilités au titre de 2021) ; possibilités si les primo-recrutements contractuels sur poste permanent avaient été pris en compte : 9.



La qualité de vie au travail est au cœur des préoccupations et des enjeux pour les collectivités en tant qu'employeurs. La qualité de vie au travail repose sur la notion de qualité du travail, cette qualité du travail étant elle-même source de performance des services publics et étroitement liée à la santé au travail. Si les premières démarches sont nées dans le secteur privé, elles se sont également développées ces dernières années dans la fonction publique. Récemment, la démarche du groupe de travail piloté par la DGAFP pour l'adoption d'un plan santé au travail dans la fonction publique intègre cette dimension. L'ordonnance n° 2021-174 du 17 février 2021 relative à la négociation et aux accords collectifs dans la fonction publique fixe comme thématique de négociation entre les employeurs et les organisations syndicales, la qualité de vie au travail. Celle-ci fera l'objet, à l'avenir, de discussions et de déclinaisons dans le cadre des plans santé au travail locaux.

**Recommandation n°25 : Améliorer les conditions de travail des agents territoriaux en leur fournissant un niveau de protection au moins similaire à celui des salariés (notamment par l'accès à une inspection du travail, un document unique réel levier de prévention et outil managérial)**

Dans le cadre des travaux sur le Plan santé au travail, la DGAFP, associée avec la coordination des employeurs territoriaux et l'agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT) pourraient valoriser les expérimentations en cours dans les collectivités et créer un espace internet de partage associé à des temps de construction collective et évènementiels. Cet espace pourrait contenir une rubrique sur les « alternatives organisationnelles et managériales » intégrant notamment les expériences et travaux conduits par les employeurs, les organisations syndicales et le secteur de la recherche sur :

- le dialogue professionnel sur la qualité du travail conduit dans la fonction publique et le secteur privé pouvant inspirer les collectivités : ces modèles d'organisation délibérée<sup>32</sup> ne sont possibles qu'avec l'implication des directions, des organisations syndicales et des agents. Les organisations syndicales dépassent alors leur rôle de représentation des agents pour être actrices de l'évolution du travail. Le management transforme sa posture traditionnelle de traitement des problèmes qui lui sont « remontés ». Ces dispositifs d'expression, loin de les fragiliser, renforcent les organisations syndicales et le management. Ils conduisent à changer de paradigme en ouvrant également de nouvelles possibilités de négociations sur les conditions de travail ;
- la santé mentale, dans la continuité des assises nationales sur la santé mentale : les outils à disposition pour les employeurs, les ressources à disposition des agents ;
- la prévention de l'inemployabilité et la désinsertion professionnelle ;
- les lieux de travail intégrant les enjeux en lien avec le télétravail, les effets de la transformation digitale, de l'intelligence artificielle et de la robotique ;
- les organisations apprenantes qui placent, au cœur de leur action, la formation, l'accompagnement des managers, l'intégration de nouveaux agents, l'égalité professionnelle...

En la matière, la place de la recherche est essentielle. Or, la collaboration entre le secteur de la recherche et la fonction publique territoriale est encore trop peu développée. A cet égard, la démarche nationale impulsée en matière de qualité de vie au travail pourrait intégrer la création d'un réseau de chercheurs « territoriaux » à disposition des collectivités pour coopérer à des fins de recherches-action. Cette création pourrait être couplée à une réflexion sur les outils juridiques adaptés à la coopération avec par exemple, un référencement auprès de l'union des groupements d'achats publics (UGAP) des acteurs de la recherche susceptibles d'intervenir dans le champ de l'innovation managériale et de la qualité de vie au travail, sorte de label « recherche et innovation ».

**Recommandation n°26 : Créer un site internet partageant les expérimentations en matière de qualité de vie au travail, conditions de travail, alternatives organisationnelles et managériales associant les employeurs locaux, les organisations syndicales et la recherche.**

<sup>32</sup> C'est-à-dire des organisations fondées sur la prise en compte de l'expression des agents.

**Recommandation n°27 : Créer un réseau de chercheurs territoriaux à disposition des collectivités pour coopérer avec les employeurs à des fins de recherches-actions dans le champ de l'innovation managériale et de la qualité de vie au travail.**

En partageant ces expériences et travaux, en inspirant, en montrant ses axes de progrès et son engagement pour la qualité de vie au travail, la fonction publique territoriale renforcera son image et donc son attractivité.

# ANNEXES

Annexe 1 Lettre de mission .....	53
Annexe 2 Liste des personnes rencontrées .....	55
Annexe 3 Comparaisons par l'observatoire de l'emploi de Pôle emploi des résultats de l'enquête « besoins en main d'œuvre » entre les employeurs publics territoriaux et les autres employeurs .....	60
Annexe 4 Participation de l'association des DRH des collectivités territoriales de l'île de La Réunion à la mission sur l'attractivité de la fonction publique territoriale.....	62
Annexe 5 Enquête sur l'attractivité de la fonction publique territoriale, <i>The Behavioural Insights Team</i> pour la DITP .....	70
Annexe 6 Observatoire Régional de L'Emploi et des Données Sociales des Hauts-de-France : attractivité de la fonction publique territoriale .....	100
Annexe 7 Contribution de MM. Yves Clot, Antoine Bonnemain, Jean-Yves Bonnefond et Mme Dolorès Laope, Qualité du travail et pouvoir d'agir des agents, des enjeux d'attractivité.....	114

Annexe 1 Lettre de mission



La Ministre

Paris, le **21 SEP. 2021**

Nos références : TFP/MEFI-D21-14835

Monsieur le président,  
Madame la présidente  
Madame l'inspectrice générale,

La question de l'attractivité de la fonction publique, qui représente un emploi sur cinq en France, constitue un enjeu majeur pour les années à venir. La direction générale de l'administration et de la fonction publique a réalisé, dans son rapport annuel sur l'état de la fonction publique de 2020, une étude dédiée à cette question. J'ai par ailleurs commandé un rapport aux inspections générales sur l'attractivité territoriale de la fonction publique de l'État, lequel m'a été remis en août dernier. Bien que de nombreux constats s'appliquent aux trois versants de la fonction publique, la fonction publique territoriale, en raison de sa structure (près de 50 000 employeurs), et des nombreux métiers qu'elle comprend, justifie qu'une mission spécifique soit menée sur son attractivité. Cette notion doit être appréhendée le plus largement possible, afin de couvrir autant les besoins des collectivités territoriales que les souhaits des candidats et futurs candidats à un concours ou à un recrutement de courte ou longue durée. De même, votre rapport concernera l'ensemble des catégories hiérarchiques, notamment pour nourrir les travaux en cours sur la Haute fonction publique.

1/2

Monsieur Philippe LAURENT  
Président du Conseil supérieur de la  
fonction publique territoriale  
Madame Mathilde ICARD  
Présidente de l'association des DRH des  
grandes collectivités  
Madame Corinne DESFORGES  
Inspectrice générale de l'administration



101 rue de Grenelle  
75327 Paris 07

Le Bureau des relations des ministères économiques et financiers met en œuvre un traitement automatisé et informatique nominatif dans le cadre de la prise en charge de la correspondance à laquelle fait suite le présent courrier. Conformément aux articles 34 à 36 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'accès à l'information, aux fichiers et aux bases, vous pouvez exercer librement votre droit d'accès et de rectification à vos informations personnelles. Ce droit s'exerce par courrier au ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance, Bureau des relations - 75641CS - Télécopie 181 - 136 rue de Beloy 75672 PARIS Cedex 12.

Il s'agira tout d'abord de dresser un état des lieux factuel de la situation de la fonction publique territoriale en termes d'attractivité. Je souhaiterais notamment que soit mesurée l'attractivité des concours et des recrutements sans concours et identifiés les métiers en tension. Une cartographie de l'attractivité pourra être dressée, incluant l'ensemble des dimensions : géographique, strates de collectivités, métiers, types de profils. Afin de prendre en compte la spécificité de la fonction publique territoriale, des indicateurs pourront être proposés. Une attention particulière devra être portée à l'accès des personnes en situation de handicap à la fonction publique territoriale. Vous vous appuyerez autant que de besoin sur la direction générale des collectivités locales et la direction générale de l'administration et de la fonction publique, notamment pour disposer de données chiffrées, et sur la direction interministérielle de la transformation publique qui pourra vous conseiller des méthodes de participation, notamment des jeunes, pour élaborer la cartographie.

À partir de ce constat, vous pourrez vous intéresser aux déterminants de l'attractivité de la fonction publique territoriale afin d'objectiver les causes de sa dégradation. Là encore, une approche large devra être privilégiée : déterminants économiques, sociaux, culturels et salariaux (en prenant en compte la contrainte budgétaire pour les employeurs), modes de recrutement, parcours professionnels, modes d'intervention des employeurs, attractivité géographique... À cet égard, des études de cas mettant en valeur les difficultés ou les réussites de certaines collectivités pourront être réalisées afin de mettre en évidence des exemples concrets.

Je souhaiterais enfin que vous puissiez, à l'aune de ce diagnostic, formuler une série de recommandations pour rendre la fonction publique territoriale plus attractive dans les années à venir, afin que les Français continuent de bénéficier de services publics de proximité de qualité. Il s'agira également d'identifier et prendre en compte l'évolution des besoins et des métiers dans les années à venir.

Votre rapport, attendu pour le 10 décembre prochain, devra s'appuyer sur un large éventail d'auditions, le plus représentatif possible de la fonction publique territoriale. Un échange nourri avec les organisations syndicales et les employeurs territoriaux siégeant au conseil supérieur de la fonction publique territoriale est attendu de votre part.

Vous remerciant de votre mobilisation au service d'une mission essentielle, je vous prie de croire, Monsieur le président, Madame la présidente, Madame l'inspectrice générale, à l'assurance de ma considération distinguée.

*Cette mission est pour moi d'une grande  
importance et j'en suivrai  
les avancées de près.  
Je tiens à remercier pour  
vos contributions.*

Amélie de MONTCHALIN

## Annexe 2 Liste des personnes rencontrées

### MINISTRES ET CABINETS MINISTERIELS

#### MINISTERE DE LA COHESION DES TERRITOIRES ET DES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

- Jacqueline GOURAULT, ministre
- Marie DOUSSET, conseillère relations avec les élus
- Gabriel MORIN, conseiller collectivités et institutions locales

#### MINISTERE DE LA TRANSFORMATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUES

- Amélie de MONTCHALIN, ministre
- Guillaume CLEDIERE, conseiller collectivités et fonction publique territoriale
- Nicolas PROUST, conseiller collectivités et fonction publique territoriale

### ADMINISTRATIONS CENTRALES

#### DIRECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

- Nicolas DE SAUSSURE, chef du service du pilotage des politiques de ressources humaines
- Emmanuel BROSSIER, chef du bureau de la gestion prévisionnelle, des filières métiers et de l'accompagnement professionnel
- Adrien FRIEZ, directeur de projet, chef du département des études, des statistiques et des systèmes d'information
- Olivier CHARDON, chef du bureau des études et de la statistique

#### DIRECTION GENERALE DES COLLECTIVITES LOCALES

- Christophe BERNARD, sous-directeur des élus locaux et de la fonction publique territoriale
- Guillaume AFONSO, adjoint au sous-directeur des élus locaux et de la fonction publique territoriale
- Virginie FRANCOIS, adjointe à la cheffe du bureau des élus locaux, du recrutement et de la formation des personnels territoriaux
- Luc BRIERE, chef du département des études statistiques locales

#### DIRECTION INTERMINISTERIELLE DE LA TRANSFORMATION PUBLIQUE

- Pauline LAVAGNE D'ORTIGUE, cheffe de la mission innovation publique
- Stéphan GIRAUD, responsable du programme des sciences comportementales

### ASSOCIATIONS D'ELUS

#### ASSEMBLEE DES MAIRES DE FRANCE

- François DELUGA, vice-président
- Corinne DE LA METTRIE, directrice adjointe
- Muriel FABRE, secrétaire générale

#### ASSOCIATION DES MAIRES RURAUX DE FRANCE

- Chantal GANTCH, vice-présidente

#### ASSOCIATION DES PETITES VILLES DE FRANCE

- M. Igor SEMO, vice-président

#### INTERCOMMUNALITES DE FRANCE

- Gil AVEROUS, président
- Simon MAUROUX, responsable des affaires juridiques et institutionnelles

#### FRANCE URBAINE

- Roselyne BIENVENU, président de la commission « sport », adjointe aux sports au maire d'Angers, première vice-présidente d'Angers Loire métropole

- Lionel DELBOS, directeur économie territoriale

**FEDERATION NATIONALE DES CENTRES DE GESTION**

- Michel HIRIART, président
- Thierry SENAMAUD, directeur
- Cindy LABORIE, responsable des affaires juridiques

**ORGANISATIONS SYNDICALES**

**CONFEDERATION FRANÇAISE DEMOCRATIQUE DU TRAVAIL**

- Marie MENNELLA, secrétaire nationale

**CONFEDERATION FRANÇAISE DES TRAVAILLEURS CHRETIENS**

- Mathieu LASCAUD, président
- Hervé TEMPIER, vice-président
- Olivier CHARPENTIER, secrétaire général

**CONFEDERATION GENERALE DU TRAVAIL**

- Salima GUEDOUAR, responsable de la délégation au CSFPT
- Karim LAKJAÂ, représentant au CSFPT

**FEDERATION AUTONOME DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE**

- Pascal KESSLER, président
- Sébastien JANSEM, vice-président

**FORCE OUVRIERE**

- Johann LAURENCY, secrétaire fédéral pour les personnels des services publics et de santé
- Valérie PUJOL, déléguée fédérale

**SYNDICAT NATIONAL DES TERRITORIAUX, CFE - CGC**

- Louis PERETTI, président

**UNION NATIONALE DES SYNDICATS AUTONOMES**

- Sylvie MENAGE, secrétaire générale
- Eric CONEIM, représentant au CSFPT

**ETABLISSEMENTS PUBLICS**

**CENTRE NATIONAL DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE**

- François DELUGA, président

**FONDS POUR L'INSERTION DES PERSONNES HANDICAPEES DANS LA FONCTION PUBLIQUE**

- Françoise DESCAMPS-CROSNIER, présidente
- Marc DUJARDIN, directeur
- Hélène BERENGUIER, directrice adjointe

**POLE EMPLOI**

- Cyril NOUVEAU, directeur des statistiques, des études et de l'évaluation
- Marc BOUSCASSE, responsable du département observatoire de l'emploi

**ASSOCIATIONS PROFESSIONNELLES**

**ASSOCIATION DES ADMINISTRATEURS TERRITORIAUX DE FRANCE**

- Fabien TASTET, président
- Jean-Gabriel MADINIER, membre, directeur général des services de la ville et de la métropole de Dijon

**ASSOCIATION NATIONALE DES DIRECTEURS ET DIRECTEURS ADJOINTS DES CENTRES DE GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE**



- Jean-Laurent NGUYEN KHAC, président de l'association nationale des directeurs et directeurs adjoints des centres de gestion de la fonction publique territoriale

**ASSOCIATION NATIONALE DES DIRECTEURS ET DES CADRES DE L'EDUCATION DES VILLES ET DES COLLECTIVITES TERRITORIALES**

- Rozenn MERRIEN, présidente
- Gabriel FRAGA, secrétaire national

**ASSOCIATION NATIONALE DES DIRECTEURS DES RESSOURCES HUMAINES DES TERRITOIRES**

- Patrick CORROYER, président

**FP21**

- Lucila MODEBELU, présidente

**SYNDICAT NATIONAL DES DIRECTEURS GENERAUX DES COLLECTIVITES TERRITORIALES**

- Hélène GUILLET, présidente nationale déléguée
- Emmanuel GROS, premier vice-président

**CABINETS OU ASSOCIATION DE RECRUTEMENT OU DE CONSEIL**

**ARPEJEH, ACCOMPAGNER LA REALISATION DES PROJETS D'ETUDES DE JEUNES ELEVES ET ETUDIANTS HANDICAPES**

- Sévérine CHAUVEL, déléguée générale

**EVOLUTION ET STRATEGIE RH**

- Valérie CHATEL, conseil et formation

**JOB IN LIVE**

- Aurélie TYMRUK, responsable grands comptes

**LIGHT CONSULTANTS**

- Philippe NASCIET, directeur

**PROFIL PUBLIC**

- Sigrid BERGER, présidente
- Léa ROUX, responsable média – création de contenu inspirant

**TERRITOIRES ET DIRIGEANTES**

- Dayana FIEVEE, présidente
- Aline RIDET, secrétaire générale associée

**CHERCHEURS**

- Jean-François AMADIEU, professeur agrégé en sciences de gestion
- Emilie BILAND, professeure des universités en sociologie à Sciences Po, sociologie de l'action publique, sociologie du droit et de la justice

**COMITE NATIONAL D'ACTION SOCIALE**

- M. René REGNAULT, président
- M. Frédéric DESMAISONS, directeur général

**ELUS LOCAUX**

- Olivier RICHEFOU, président du conseil départemental de la Mayenne, président de la conférence nationale des services d'incendie et de secours
- Serge HOARAU, maire de Petite-Île, premier vice-président du département de LA REUNION

**EXPERTS**

- Clément AUMEUNIER, directeur des ressources humaines du département de la Haute-Garonne
- Amélie BAILLEAU, attachée de presse du conseil départemental des Yvelines
- Charlotte DEFRIZE, conseillère en parcours professionnel à la communauté d'agglomération de Châlons-en-Champagne
- Sarah DESLANDES, directrice générale adjointe ressources, innovation, communication, inclusion de la ville de Chambéry
- Cécile FISCHER, directrice générale adjointe du pôle ressources humaines du département d'Ille-et-Vilaine
- Lise FOURNOT-BOGEY, directrice générale adjointe RH et moyens généraux de la métropole de Lyon
- Christine GAUTIER-CHOVELON, Enseignante chercheuse associée en sciences de l'éducation et de la formation, Co-responsable du master cadre éducatif, Université de Nice-Institut National Supérieur du Professorat et de l'Education
- Caroline GODINOT, directrice développement et accompagnement en ressources humaines à la région Île-de-France
- Louise HARGUINTEGUY, directrice des ressources humaines de la ville de Montreuil
- Bruno JARRY, directeur des ressources humaines du département du Maine-et-Loire
- Ingrid KAPLON, conseillère en parcours professionnels, recrutements et détection des aptitudes naturelles des individus à la communauté d'agglomération de Châlons-en-Champagne
- Evelyne KAYSER MICHEL, cheffe de service emploi, formation, insertion de la ville et de l'euro-métropole de Strasbourg
- Agnès LEGOUGNE, conseillère en parcours professionnel à la communauté d'agglomération de Châlons-en-Champagne
- Marianne MOLLER, directrice des ressources humaines de la ville et de l'euro-métropole de Strasbourg
- Joël MARTINET, directeur général des services du département du Cher
- Emilie NICOT, directrice des ressources humaines adjointe de la ville de Rennes-Rennes métropole
- Franck SALLEZ, directeur des ressources humaines de la ville de Villeneuve d'Ascq

## **SERVICES DECONCENTRES DE L'ETAT**

### **INSTITUT NATIONAL DES STATISTIQUES ET DES ETUDES ECONOMIQUES DU GRAND-EST**

- Yves FRIDEL, adjoint au chef du service études et diffusion
- Sylvain MOREAU, chargé de mission

### **PLATEFORMES D'APPUI INTERMINISTERIEL A LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES**

- Samira ALLIAUME, directrice de la PFRH du Grand-Est
- Yasmine AUGEL, directrice de la PFRH Auvergne Rhône-Alpes
- Antoine BONO, directeur de la PFRH de Normandie
- Stéphane SOUBRANNE, directeur de la PFRH de Corse

## **DEPLACEMENTS DE LA MISSION**

### **INDRE**

- Gil AVEROUS, maire de la ville de Châteauroux, président de l'agglomération et vice-président du département de l'Indre
- Maryvonne BERTHAULT, Secrétaire de Mairie de Sougé et Selles-sur-Nahon
- Alexandre BOUVIOLLE, Secrétaire de Mairie de Parnac
- Martine CIMETIERE, Directrice Ressources Humaines du Conseil départemental de l'Indre
- Sylvie DELORT, Directrice Générale des Services Centre de gestion de l'Indre
- Sabine DEMOUVEAUX, Secrétaire de Mairie d'Ecueillé
- Claude DOUCET, maire de Valençay, directeur de l'association des maires de l'Indre
- Xavier ELBAZ, maire de Villedieu-sur-Indre, président du centre de gestion de l'Indre, directeur de cabinet du maire de Châteauroux
- Hugues FOUCAULT, maire de Bretagne
- Sandrine GAUGRIS-COUËT, directrice générale adjointe des services de Châteauroux, directrice des ressources humaines de l'agglomération

- Philippe GOURLAY, maire de Roussines
- Patrick JUDALET, maire de La Châtre, président de la communauté de communes
- Jacques PALLAS, maire de Saint-Georges-sur-Arnon
- Marc TOUCHET, Directeur Général des Services de la Mairie de La Châtre
- Isabelle VERRIER, Directrice Attractivité du territoire et Développement Economique de Châteauroux Métropole

#### **HAUTE-SAVOIE**

- Daniel BRUNO, directeur des ressources humaines d'Annecy
- Valérie BOUVIER, directrice générale du centre de gestion
- Alain ESPINASSE, préfet
- Thomas FAUCONNIER, secrétaire général de la préfecture
- Lauriane MOUNIER-FARAUT, directrice de l'association des maires, adjoints et conseillers départementaux de la Haute-Savoie, présidente de l'association nationale des directeurs des associations des maires
- Yannick PREBAY, directeur général des services du conseil départemental
- Corentin SOMMIER, directeur adjoint du centre de gestion
- Nassima TABET, directrice des ressources humaines adjointe du conseil départemental

#### **METROPOLE DE LYON**

- Adèle ANCIAN, directrice des ressources humaines et financières de la ville de Rillieux-la-Pape
- Florent BRUYAS, directeur des ressources humaines de la ville de Villeurbanne
- Nicolas CHANTEGRET, responsable du service développement des compétences de la ville de Villeurbanne
- Maxime CHOPLIN, chargé de mission, intérim de la direction des ressources humaines à la ville de Vénissieux
- Sophie DREVON, directrice des ressources humaines de la ville d'Oullins
- Olivier DUCROCQ, directeur général du centre de gestion
- Vincent FABRE, directeur général adjoint en charge des ressources humaines à la ville de Lyon
- Christine FOURNIER BLOUSSON, directrice des ressources humaines de Caluire
- Olivier GLÜCK, adjoint au maire de Villeurbanne en charge des ressources humaines et du dialogue social
- Emeric GREGOIRE, directeur général adjoint aux ressources de la ville de Vénissieux
- Aurélie PASQUIER, directrice adjointe emploi et développement des compétences de la métropole de Lyon
- Sébastien PERNAUDET, directeur général adjoint des services de la région Auvergne Rhône-Alpes
- Sonia TRON, adjointe à l'éducation à la ville de Villeurbanne

#### **SACLAY**

- Emilie CAROF, directrice des ressources humaines de Villebon-sur-Yvette
- Cécile COULON, directrice des ressources humaines de Palaiseau
- Chloé DELAHAYE, chargée de mission recrutement et mobilité à Orsay
- Julie GUITTON, directrice des ressources humaines d'Igny
- Stéphane HAUGEL, directeur des ressources humaines de la communauté d'agglomération de Paris-Saclay
- Martha PEROLLE, directrice des ressources humaines de Massy
- Luana PIERRE JUSTIN, chargée du recrutement et des mobilités à Verrières-le-Buisson
- Mélanie PÔNE, directrice des ressources humaines de Saulx-les-Chartreux
- Stéphanie ROBY, directrice général adjointe de Verrières-le-Buisson
- Lorik TANGRE, directeur des ressources humaines par intérim d'Orsay

#### **PARTICIPATION DE LA MISSION A DES REUNIONS OU EVENEMENTS**

- Colloque de l'association des DRH des grandes collectivités territoriales, le 15 octobre 2021
- Commission ressources humaines de l'AdCF, le 23 novembre 2021
- Conférence régionale de l'emploi public local en Auvergne-Rhône-Alpes le 11 octobre 2021

## Annexe 3 Comparaisons par l'observatoire de l'emploi de Pôle emploi des résultats de l'enquête « besoins en main d'œuvre » entre les employeurs publics territoriaux et les autres employeurs

- Les employeurs publics territoriaux anticipaient fin 2019 relativement moins de difficultés à réaliser leurs projets de recrutement que les autres employeurs ayant répondu à l'enquête BMO (34% contre 52%).

Régions*	Collectivités territoriales			Hors collectivités territoriales		
	nombre de projets de recrutement	nombre de projets jugés difficiles	part des projets jugés difficiles (en %)	nombre de projets de recrutement	nombre de projets jugés difficiles	part des projets jugés difficiles (en %)
Auvergne-Rhône-Alpes	19 283	7 690	40	347 788	195 213	56
Bourgogne-Franche-Comté	7 220	2 443	34	91 394	50 141	55
Bretagne	11 208	4 581	41	137 280	81 683	60
Centre-Val de Loire	7 426	2 699	36	86 909	47 660	55
Grand Est	10 204	3 240	32	190 134	102 694	54
Hauts-de-France	16 625	4 116	25	216 138	112 963	52
Île-de-France	20 012	7 459	37	508 582	225 548	44
Normandie	12 083	3 917	32	116 151	60 539	52
Nouvelle-Aquitaine	19 236	8 088	42	288 045	167 939	58
Occitanie	13 832	4 657	34	256 528	126 029	49
Pays de la Loire	12 003	6 137	51	198 534	117 544	59
Provence-Alpes-Côte d'Azur	14 299	3 564	25	267 281	129 936	49
Total général (y. compris DOM et Corse)	175 388	60 267	34	2 797 287	1 462 449	52
* hors DOM et de Corse : les effectifs de répondants sont insuffisants						
Source : BMO 2020						

- Ce résultat se vérifie pour la plus grande partie des métiers à quelques exceptions près (aides-soignants, aides à domicile et aides ménagères, formateurs...).

Familie professionnelle *	collectivités territoriales		hors collectivités territoriales	
	Nombre de projets de recrutements	Part des projets jugés difficiles	Nombre de projets de recrutements	part des projets jugés difficiles
V5Z81 : Professionnels de l'animation socioculturelle	35 041	32%	59 138	51%
T4Z60 : Agents d'entretien de locaux	22 862	23%	101 162	48%
V0Z60 : Aides-soignants et assimilés	13 046	63%	68 814	62%
V5Z84 : Surveillants d'établissements scolaires	12 833	28%	2 687	34%
A1Z41 : Jardiniers salariés	10 002	15%	24 824	53%
T4Z62 : Ouvriers de l'assainissement et du traitement des déchets	7 842	26%	8 256	40%
L2Z61 : Agents administratifs divers	6 633	17%	25 774	32%
T2A60 : Aides à domicile et aides ménagères	6 611	75%	79 685	80%
V5Z82 : Sportifs et animateurs sportifs	5 903	34%	20 848	53%
T4Z61 : Agents de services hospitaliers	4 708	44%	19 709	39%
V1Z80 : Infirmiers	3 557	48%	33 879	49%
V4Z83 : Educateurs spécialisés	3 359	46%	20 283	45%
L2Z60 : Agents d'accueil et d'information	3 013	17%	30 479	42%
S1Z20 : Aides de cuisine, apprentis de cuisine et employés polyvalents de la restauration	2 998	35%	98 658	51%
T6Z61 : Employés des services divers	2 459	22%	9 581	39%
L0Z60 : Secrétaires bureautiques et assimilés	2 427	21%	35 217	36%
W0Z90 : Professeurs du secondaire	2 096	48%	4 437	62%
G0A43 : Ouvriers qualifiés polyvalents d'entretien du bâtiment	2 057	26%	6 698	54%
T3Z61 : Agents de sécurité et de surveillance	1 684	26%	40 885	50%
V4Z85 : Professionnels de l'action sociale	1 505	43%	7 127	49%
U1Z91 : Artistes (musique, danse, spectacles)	1 394	11%	68 142	7%
W1Z80 : Formateurs	1 349	68%	15 911	51%
T2B60 : Assistantes maternelles	1 129	54%	14 190	65%
G1Z70 : Techniciens et agents de maîtrise de la maintenance et de l'environnement	902	37%	23 906	68%
V2Z90 : Médecins	793	75%	7 006	74%
N0Z91 : Chercheurs (sauf industrie et enseignement supérieur)	757	14%	2 278	45%
U1Z80 : Professionnels des spectacles	686	52%	29 605	13%
T1Z60 : Employés de maison et personnels de ménage	667	36%	33 455	66%
B0Z20 : Ouvriers non qualifiés des travaux publics, du béton et de l'extraction	662	28%	12 219	57%
S1Z40 : Cuisiniers	631	53%	60 756	62%
L1Z60 : Employés de la comptabilité	605	38%	18 902	51%
B6Z71 : Techniciens et chargés d'études du bâtiment et des travaux publics	597	38%	10 230	63%
B3Z20 : Ouvriers non qualifiés du second œuvre du bâtiment	541	29%	29 759	64%
J0Z20 : Ouvriers non qualifiés de l'emballage et manutentionnaires	523	4%	81 204	38%
V4Z80 : Professionnels de l'orientation	520	51%	2 201	39%
L5Z90 : Cadres administratifs, comptables et financiers (hors juristes)	520	41%	15 185	46%
* avec au moins 500 projets de recrutement dans les collectivités territoriales				
<b>Champ : BMO 2020</b>				

**Annexe 4 Participation de l'association des DRH des collectivités territoriales de l'île de La Réunion à la mission sur l'attractivité de la fonction publique territoriale**



2021

Participation de l'A.D.R.H.C.T.I.R à la mission «  
Attractivité de la Fonction Publique Territoriale

»



Association des Directeurs des Ressources  
Humaines des Collectivités Territoriales de  
l'île de la Réunion

## **Préambule**

Département ultramarin le plus peuplé avec 861 000 habitants au dernier recensement, La Réunion est fortement marquée par son insularité, son éloignement géographique de l'hexagone et l'histoire de son peuplement.

Située dans le sud-est de l'océan indien mais appartenant à l'ensemble européen, l'île possède un patrimoine naturel exceptionnel qui en fait l'un des hauts lieux mondiaux de la biodiversité marine et terrestre.

L'histoire de son peuplement, la diversité culturelle et le vivre ensemble reconnu entre les différentes communautés sont une marque forte du territoire.

Après des décennies de forte croissance démographique et économique et de transformation accélérée des conditions de vie de la population, La Réunion doit faire face aujourd'hui à de nombreux enjeux qui fragilisent sa cohésion sociale.

Dans un contexte de croissance démographique qui reste dynamique, des indicateurs socio-économiques alarmants mobilisent les acteurs locaux : taux de chômage (21 %) notamment chez les jeunes, part de la population en dessous du seuil de pauvreté (40%), sortie du système scolaire sans diplômes, illettrisme, violences intra familiales...

D'autres enjeux majeurs préoccupent les acteurs tels que l'aménagement du territoire (42 % du territoire sanctuarisé dans un parc national inscrit au patrimoine mondial de l'UNESCO), la gestion des déchets, des risques majeurs, le développement économique...

**Dans ce contexte, les collectivités locales occupent une place incontournable pour répondre, à travers leurs politiques publiques et en lien avec les autres acteurs locaux et la population, aux grands défis du territoire et construire pour la Réunion un nouveau modèle sociétal viable.**

Au regard de ces données, la question de l'attractivité de la Fonction Publique Territoriale ne se pose pas de la même façon qu'en Métropole.

Celle-ci ne connaît pas de déficit de l'attractivité car elle représente le graal en raison de la sécurisation de l'emploi qui en découle et qui demeure une valeur sûre.

En outre, il existe une réelle volonté de participer au développement du territoire en misant notamment sur le développement des compétences et des talents locaux.

A l'heure actuelle, le débat ne porte pas sur la sur-rémunération en dépit des nombreuses controverses sur le sujet mais sur la difficile conciliation de gestion des différents statuts (cf. annexe 2) et de la nécessité d'assurer un service public de qualité, en tenant compte d'un système qui connaît une approche de l'emploi d'abord politique.

Malgré cela, être un agent au service du public à la Réunion reste ancré dans les prismes comme un symbole de la réussite professionnelle.

**I) La difficile équation des collectivités réunionnaises en 1ère ligne pour répondre aux enjeux du territoire.: concilier marges de manœuvre, développement des politiques publiques et maintien d'une politique de l'emploi**

Avec une population estimée à 900 000 habitants au 1er janvier 2021, la Réunion devrait atteindre le million d'habitants d'ici 10 ans.

Au 1er janvier 2017, les 72 collectivités de la Réunion employaient 43 725 agents.

La structure de l'emploi territorial qui représente près de 20 % du salariat réunionnais est fortement marquée par le contexte social local.

L'emploi territorial se compose d'une part importante d'emplois aidés (26 %) et d'agents non titulaires (40%). Les agents titulaires représentent moins de 34 % de l'effectif total sur le plan régional (20% dans les communes en moyenne).

Concernant l'emploi cadre, les collectivités sont dotées d'un taux d'encadrement (emplois aidés inclus) A et B encore bien inférieur à la moyenne nationale malgré un effort important de rattrapage. Par ailleurs, le taux d'administration est beaucoup plus élevé qu'en Métropole avec en moyenne des charges de personnel pour les collectivités qui représente l'équivalent de 346 euros par habitant contre une moyenne de 183 euros par habitants en Métropole (chiffre rapport de la cour des comptes de 2017).

La situation particulièrement difficile de l'emploi place les élus locaux face à une pression sociale qui les a conduits à mener, depuis plusieurs décennies, une politique volontariste de recrutement social et de « partage de l'emploi ».

Cette politique s'est traduite par le recrutement en masse de personnels en dehors du statut de la fonction publique territoriale, « journaliers autorisés » au départ sous engagement oral et par le recrutement de personnels occasionnels et d'emplois aidés. (Voir annexe 2).

A La Réunion, c'est le maire que l'on va voir pour avoir un emploi, maires qui ont choisi de faire face aux demandes d'emploi pour préserver la paix sociale.

Aujourd'hui encore, les collectivités recrutent de façon importante des personnels sous contrats aidés dans le cadre des politiques de soutien à l'emploi menées par l'Etat qui lui-même incite fortement les collectivités à y contribuer.

Les emplois aidés sont recrutés en masse pour le fonctionnement des services mais peuvent aussi se trouver en sureffectif dans certains services occupationnels.

A ce rôle d'amortisseur social, s'ajoute un contexte financier extrêmement difficile en même temps qu'une demande, de la part des usagers, d'une plus grande réactivité et qualité du service rendu face à d'ambitieux projets d'aménagements notamment dans le cadre du soutien au développement économique mais également des équipements tels que crèches, médiathèque et infrastructures sportives dans une île avec une forte démographie.

Ce contexte conduit les collectivités à rechercher des marges de manœuvre pour le financement de projets répondant aux besoins de la population toujours en croissance.

Dans ce cadre, la maîtrise des dépenses de personnel est considérée, comme un levier majeur compte tenu de son poids qui peut parfois représenter plus de 70 % du budget de fonctionnement.

Ces constats qui démontrent un attrait pour la fonction publique territoriale masque une réalité locale bien prégnante : la quantité l'emporte sur la qualité avec une fonction publique à plusieurs vitesses, des agents engagés et volontaires malgré une hétérogénéité de statuts qui peuvent démotiver ou frustrer. A côté de ces problématiques insulaires, la FPT à La Réunion rencontre les mêmes difficultés qu'en Métropole dans les recrutements sur les métiers en tension ou la recherche



de talents de pointe sur les métiers d'experts. De même, les représentations des métiers de la territoriale restent réduites à une image dévalorisante du fonctionnaire et une méconnaissance de la richesse des filières et des possibilités offertes par les différents cadres d'emploi.

## **II) Agir sur les mentalités, faire évoluer les postures: les propositions de l'A.D.R.H.C.T.I.R**

Si la crise Covid a permis de révéler au grand jour les métiers dits invisibles mais essentiels de notre territoriale, celle-ci ne suscite pas de vocation chez les jeunes en dehors de la sécurité de l'emploi dans un territoire marqué par le chômage. « *Etre fonctionnaire, ça rassure mais ça manque de sexy, c'est parfois trop dur, trop technique, et ça n'intéresse pas* ». D'où une perte de sens à la fois dans l'envie d'exercer le métier mais dans les valeurs mêmes du service public avec une volonté de plus en plus affirmée des agents de trouver un équilibre vie privée-vie professionnelle. Comment redonner le sens des valeurs du service public, attirer et fidéliser les talents de demain et redonner une image plus noble du fonctionnaire territorial ?

L'ADRHCTIR propose quelques actions ayant un impact sur les postures et l'appréhension du sens du service public, afin de faire évoluer la représentation de l'agent territorial dans l'esprit du public mais aussi des agents eux-mêmes.

### **Valoriser les métiers de la FPT :**

- en envoyant des ambassadeurs dans les lycées et les universités
- en créant des événementiels autour des métiers territoriaux (soirée des talents territoriaux, conférences débats, une journée des métiers pour les jeunes lycéens, en participant aux nuits de l'orientation, salons de l'emploi...)
- en créant un espace dédié pour l'accueil des jeunes stagiaires, (stage obligatoire au collège) ou des ponts avec des écoles spécialisées
- en rendant la plateforme de l'emploi plus ludique
- en créant une bourse de l'emploi et en participant au « Parcours Sup »
- en valorisant la fonction de tutorat notamment dans la Prépa Talents,
- en rendant plus attractif le répertoire des métiers du CNFPT, et faire une remise à jour des nouveaux métiers

**Créer une marque employeur territorial** et mettre en exergue l'attractivité de la territoriale qu'il faudrait développer au niveau des centres de gestion et des CNFPT dans chaque région.

**Redonner du sens au travail** dans le secteur public et revenir aux fondamentaux en :

- développant les formations d'intégration pour toutes les catégories en les élargissant à 10 jours et non plus à 5 comme actuellement
- révisant la matrice formation d'intégration en intégrant plus de thèmes sur la déontologie, l'éthique
- intégrer la même chose dans la FI des cadres pour que les encadrants soient des exemples à donner au plus haut niveau
- formant les formateurs FI sur une matrice normée avec un volet déontologie, sens du service public, valeurs du service public
- créant un label ou une certification de valeur et sens du service public sur les collectivités à l'instar du label éco-ville par exemple
- former autrement, différemment et sur les nouveaux métiers

**-Assouplir le statut actuellement trop rigide en :**

-facilitant l'ouverture à la rémunération et à la performance pour attirer les talents qui fuient vers le privé plus rémunérateur.

Il s'agit de redonner plus de pouvoir aux employeurs locaux de rémunérer leurs talents qui se dirigent ailleurs. Il s'agit également de revaloriser les grilles indiciaires des catégories A à l'instar des catégories B et C actuellement revalorisées tous les ans.

Le principe de parité avec l'État a-t-il toujours un sens au regard du principe de la libre administration des collectivités locales ?

**-Faire évoluer les modes de recrutement** et notamment au niveau des concours pour les rendre plus pratico-pratiques avec prise en compte de l'ancienneté et de l'expérience professionnelle notamment dans le privé. A noter que certains examens professionnels ressemblent encore beaucoup trop à des concours.

**-Professionnaliser et moderniser les modes de management**

Il s'agit de sortir des carcans de la fiche de poste et de mettre en place une organisation et un mode de management qui valorise les talents et les expériences via la transversalité ou une organisation apprenante.

Pourquoi ne pas rendre obligatoire dans les collectivités une Mission Accompagnement en évaluation et en orientation professionnelle ou la placer auprès des centres de gestion ?

Par ailleurs, les inaptitudes au poste de travail ne touchent pas uniquement les agents les plus âgés mais résultent souvent d'une mauvaise ambiance au travail liée à un management déficient.

Il s'agit de décloisonner les formations management, de ne pas séparer les A, les B et les C mais les faire vivre ensemble et les brasser dans les différentes collectivités. Les offres de formation doivent être orientées sur la culture managériale et la mixité car cela permet à chacun de se comprendre.

**- Favoriser l'adéquation entre la vie familiale et vie professionnelle** en développant :

l'égalité professionnelle homme-femme

le télétravail

les activités QVT comme du temps de travail

l'action sociale des centres de gestion (purement DOM)

la prévention des RPS

Le Bureau de l'A.D.R.H.C.T.I. R

## **ANNEXE 1 - FOCUS SUR LA SUREMUNERATION REUNION**

La majoration de traitement des fonctionnaires outre-mer correspond à un avantage accordé par le gouvernement depuis 1954. Dans les années 50, deux types de fonction publique coexistent à la Réunion, hérités du système colonial. Ils distinguent les expatriés métropolitains des locaux. Les premiers percevant, en plus de leur rémunération, une prime dite de vie chère. S'estimant lésés, les fonctionnaires d'origine réunionnaise se mettent en grève en 1954, pendant deux mois. Soutenus par les forces de gauche, ils obtiennent le vote d'une nouvelle loi. Les fonctionnaires de l'Outre-mer percevront tous, dorénavant, une indemnité de vie chère, portée à 35 % à la Réunion, à laquelle s'ajoute un index de correction de 65 % à l'époque. Les salaires des locaux comme des expatriés sont ainsi multipliés par deux.

Ce nouveau système perdure pendant près d'un quart de siècle. Puis, en 1978, alors que les finances de la France se resserrent, le Premier ministre de Valéry Giscard D'Estaing, Raymond Barre, décide de diminuer progressivement l'indexation, de manière inversement proportionnelle à la hausse générale des salaires de la fonction publique en France.

"Mais en 1979, de graves manifestations organisées à la Réunion font reculer Raymond Barre, qui arrête l'index de correction à 13,8 %", rappelle Jean-Raymond Mondon, président du Conseil économique, social et environnemental de la Réunion. Ainsi, aujourd'hui encore, les 60 000 agents de la fonction publique d'État, hospitalière et territoriale bénéficient d'une majoration de 35 % de leur traitement, auquel est ensuite appliqué un index de correction de 13,8 %, soit une surrémunération totale de 53 %.

Certes, Jean-Jacques de Peretti, ministre de l'Outre-mer du gouvernement Juppé, a bien proposé dans un discours en février 1997 une réforme de la rémunération des fonctionnaires. Immédiatement déchaînés, les syndicats appellent à la grève générale illimitée. Le mouvement durera trois semaines. Manifestations regroupant jusqu'à 20 000 personnes, occupation de bâtiments administratifs, échauffourées, blocage de l'aéroport et du trafic routier... Sous la pression, le gouvernement retire son projet. Depuis, plus aucun politique ne s'est risqué à évoquer publiquement l'éventualité d'une réforme de la sur-rémunération des fonctionnaires outre-mer

## **ANNEXE 2 / la titularisation des agents Outre Mer et à La Réunion en particulier**

### **1) La crise agricole des années 60**

A la Réunion, dès les années 60, la crise agricole touchant les producteurs de vétiver et de géranium et l'exode rural qui s'en est suivi, ont conduit les maires à recruter en masse pour éviter qu'une majorité de familles se retrouvent dans les conditions de vie difficiles. Les agents sont alors embauchés sans formalités, en qualité de journaliers ou par « quinzaines » ou par « quinzaines roulement ».

### **2) Des journaliers autorisés aux « C.D.I Péi » (contrats à durée indéterminée locaux)**

Dans les années 1980, apparaît la notion de journaliers autorisés. Parallèlement, la fonction publique territoriale se met en place au fur et à mesure. Les agents qui passent les concours, sont recrutés conformément aux statuts et perçoivent la fameuse majoration/ indexation mise en place dans les années 50. Cette majoration instituée à l'origine pour attirer les fonctionnaires de l'Etat dans les D.O.M, est versée à l'ensemble des titulaires dans la territoriale et l'hospitalière. Les textes instaurant cette indemnité de vie chère basés sur le franc C.F.A n'ont pas été abrogés depuis la disparition franc C.F.A (1975)

En Août 1991, la circulaire préfectorale dite « Circulaire Constantin » va lutter contre les charrettes de licenciement lors des alternances politiques et figer les effectifs ainsi que les noms des journaliers autorisés.

Jusque dans les années 2000, des recherches d'amélioration des situations de ces journaliers autorisés sont mises en place en fonction des collectivités : Plans de reclassement ou d'intégration sur les grilles de la F.P.T métropolitaine, et/ou tentatives d'instauration d'une prime de vie chère < 53 % voient le jour. Le 08 septembre 2006, une circulaire interprétative préfectorale « autorise » le passage en C.D.I des agents contractuels ayant plus de 6 ans de service. Désormais, « intégrés » ou journaliers permanents ou bénéficiant de C.D.I à la suite de cette fameuse circulaire, la plupart des agents des collectivités s'inscrivent dans une pérennisation de leur emploi et La Réunion comme le précurseur de la loi du 06 août 2019. (modifiant l'Article 3 de la loi du 26 janvier 1984)

### **3) Un recours massif aux emplois aidés**

Parallèlement, quelques collectivités mettent en place des stratégies de « dé-précarisation sociale » : plan de carrière calqué sur celui des titulaires, création de C.A.P ( <sup>i</sup>) de non titulaires, plan d'intégration, prise en charge de mutuelle, chèque déjeuner. Par ailleurs et en réponse aux fortes attentes sociales, les collectivités ont recours à un nouveau mode de recrutement : les contrats aidés : Depuis les T.U.C ( <sup>ii</sup>) en passant par les C.E.S( <sup>iii</sup>), C.E.C( <sup>iv</sup>), C.E.J, C.A.E.V.L ( <sup>v</sup>), C.A.E trajectoires ou Emplois verts et P.E.C, ils atteignent dans certaines communes, près de 50 % des effectifs totaux.

**Il n'en demeure pas moins qu'en 2021, cohabitent deux statuts de personnels : les permanents, intégrés ou C.D.I et les titulaires.**

### **3) La situation Outre-Mer**

A la Réunion, 33 % des agents de la FPT sont titulaires.

Ce chiffre s'élève à 84 % en Guadeloupe, 71 % en Guyane, 58 % à la Martinique, contre 70 % dans l'ensemble de la France. (Voir panorama de l'Emploi à la Réunion – dossier page 54 et article du Quotidien)

#### **4) La titularisation en question**

« En Guadeloupe, les plans de résorption des emplois précaires à la fin des années 90 sont la cause de la crise financière que connaissent les communes » a rappelé Christian Roux, président de la Chambre régionale des comptes de la Réunion (source- dossier la Gazette du 21 février 2013).

« La titularisation de tous les contractuels réunionnais coûterait 100 millions d'euros aux collectivités, ce qui représente la capacité d'auto-financement des communes de l'île, » souligne le président de l'association des Maires de la Réunion. (Source- dossier la Gazette du 21 février 2013).

Il est évident qu'une titularisation massive obérerait de facto les budgets de fonctionnement des collectivités, déjà fortement contraints par ailleurs.

Une titularisation sans la majoration/indexation outre-mer préfigurerait une fonction publique à deux vitesses qui ne serait résorbée que dans une quarantaine d'années avec des risques de gestion de personnels difficile sur la période.

---

<sup>i</sup> CAP : Commission Administrative Paritaire

<sup>ii</sup> TUC : Travaux d'utilité collective

<sup>iii</sup> CES : Contrat emploi solidarité

<sup>iv</sup> CEC : Contrat emploi consolidé

<sup>v</sup> CAEVL : Contrat d'accès à l'emploi- Vie Locale

## Annexe 5 Enquête sur l'attractivité de la fonction publique territoriale, *The Behavioural Insights Team* pour la DITP



### Contexte

## Questions de recherche

- Notre enquête en ligne visait à identifier les freins à l'attractivité de la FPT chez les personnes âgées de 18 à 30 ans, ainsi qu'à pointer vers de nouveaux leviers qui pourraient être activés.
- Nous avons établi trois objectifs de recherche :
  1. Évaluer les connaissances des jeunes de la Fonction Publique Territoriale
  2. Examiner les perceptions des jeunes de la Fonction Publique Territoriale
  3. Évaluer les facteurs de motivation et de démotivation et les intentions de candidature à la Fonction Publique Territoriale

## Méthodologie

## Vue d'ensemble

Une enquête en ligne a eu lieu du 26 au 30 novembre 2021 et a impliqué un échantillon de 1 481 personnes âgées de 18 à 30 ans résidant en France.

Pour obtenir un échantillon le plus représentatif possible, nous avons mis en place des quotas sur le milieu de résidence (30% rural), la situation professionnelle (30% étudiants) et le sexe.

Afin d'enrichir cette analyse, nous avons créé des **sous-groupes** permettant d'étudier comment l'attractivité de la FPT varie selon :

- Sexe
- Milieu
- Situation d'emploi
- Niveau d'éducation
- Domaine
- Niveau d'expérience professionnelle

Sexe		Milieu		Éducation	
Femme	54%	Urbain	45%	Collège-Lycée ou moins	2%
Âge		Périurbain	22%	Brevet des collèges	6%
18-23	52%	Rural	33%	CAP, BEP ou équivalent	10%
24-30	48%	Emploi		Bac	33%
Domaine*		Étudiant	33%	Bac +2	20%
Hauts diplômés	22%	Employé	52%	Supérieur à bac + 2	27%
Métiers techniques	22%	Sans emploi	15%	Diplôme professionnalisant	2%
Action médico-sociale et éducation	19%				

3

## Méthodologie

## Sous-groupe : domaine

Les participants ont été classés en fonction du secteur dans lequel ils travaillent ou souhaitent travailler. Les participants ont été classés dans les catégories suivantes :

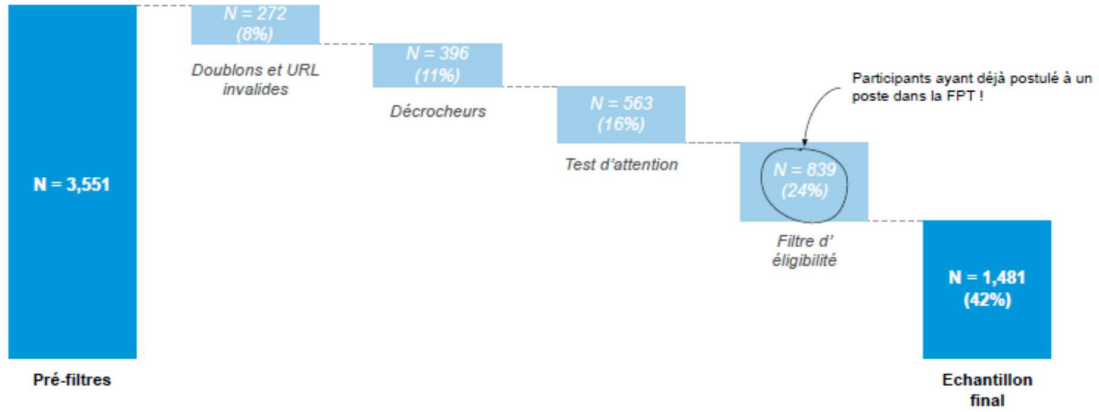
- **Hauts diplômés** : Administration et professions juridiques, Banques et assurances, Informaticiens, Ingénieurs et cadres techniques de l'industrie, Personnels d'étude et de recherche, Professionnel de la politique ou clergé
- **Métiers techniques** : Agriculture, marine, pêche, Artisan ou ouvrier arsenal, Bâtiment, travaux publics, Électricité, électronique, Hôtellerie, restauration, alimentation, Industries légères (bois, industrie graphique), Industries de process, Maintenance, Mécanique, travail des métaux
- **Action médico-sociale et éducation** : Enseignement, formation, Santé, action sociale, culturelle et sportive
- **Autre** : Commerce, services aux particuliers, tourisme et transports

Domaine*	
Hauts diplômés	22%
Métiers techniques	22%
Action médico-sociale et éducation	19%

4

Méthodologie

## Nous avons filtré les personnes qui avaient déjà postulé à la FPT et qui ont échoué à nos tests



Données collectées par le BIT en novembre 2021.





Connaissances de la FPT

## Un quart des répondants n'ont pas su identifier la responsabilité de base de la FPT

Les agents de ce secteur ...	% de réponses correctes
... sont responsables de la gestion des administrations locales (régions, départements et communes)	74%
... sont responsables de la gestion des administrations centrales (ministères)	75%
... sont responsables de la gestion des hôpitaux et des services médico-sociaux	78%

Données collectées par le BIT en novembre 2021.

7

Connaissances de la FPT

## Le niveau des connaissances de base est relativement constant dans les différents sous-groupes

"Pour chacune de ces phrases, veuillez indiquer si elle décrit : la Fonction Publique Territoriale, la Fonction Publique d'État ou la Fonction Publique Hospitalière."

% de réponses correctes

Les agents de ce secteur ...	Global	Sexe		Milieu			Emploi			Éducation	
		Femme	Homme	Rural	Périurbain	Urbain	Étudiant / Apprenti	Employé	Sans emploi	Diplôme	Sans diplôme
... sont responsables de la gestion des administrations locales (régions, départements et communes)	74%	77%	70%	75%	76%	72%	74%	74%	73%	74%	74%

- Les femmes avaient un niveau de connaissances de base légèrement supérieur à celui des hommes.

L'ombrage vert identifie les valeurs significativement plus élevées dans chaque comparaison  
Données collectées par le BIT en novembre 2021.

8

Connaissances de la FPT

## Le niveau des connaissances de base est relativement constant dans les différents sous-groupes

“Pour chacune de ces phrases, veuillez indiquer si elle décrit : la Fonction Publique Territoriale, la Fonction Publique d'État ou la Fonction Publique Hospitalière.”

% de réponses correctes

Les agents de ce secteur ...	Global	Domaine			Expérience	
		Hauts diplômés	Métiers techniques	Action médico-sociale et éducation	Moins de 2 ans	2+ ans
... sont responsables de la gestion des administrations locales (régions, départements et communes)	74%	75%	75%	76%	72%	76%

- Les participants ayant deux ans ou plus d'expérience professionnelle avaient un niveau de connaissances de base légèrement supérieur à ceux avec moins de deux ans d'expérience professionnelle.

L'ombrage vert identifie les valeurs significativement plus élevées dans chaque comparaison  
Données collectées par le BIT en novembre 2021.

9

Connaissances de la FPT

## Relativement peu de répondants ont été capables d'identifier certaines fonctions spécifiques exercées par la FPT...

Pour chacune de ces phrases, veuillez indiquer si elle décrit :

- La Fonction Publique Territoriale
- La Fonction Publique d'État
- La Fonction Publique Hospitalière, ou
- Le secteur privé

- Niveau relativement élevé d'association entre la Fonction Publique Territoriale et l'entretien des espaces verts et l'animation de certaines activités.
- Niveau relativement faible d'association entre la Fonction Publique Territoriale et les services touchant les personnes âgées et les écoles.

Les agents de ce secteur ...	% qui ont répondu FPT
... sont responsables du maintien des parcs et espaces verts ✓	64%
... sont responsables des centres aérés et activités périscolaires ✓	42%
... gèrent le fonctionnement des écoles primaires ✓	36%
... sont responsables de l'organisation des services d'aide aux personnes âgées ✓	16%

Données collectées par le BIT en novembre 2021.

10

Connaissances de la FPT

## Certains répondants ont attribué à tort à la FPT des fonctions réalisées par d'autres acteurs

Pour chacune de ces phrases, veuillez indiquer si elle décrit :

- La Fonction Publique Territoriale
- La Fonction Publique d'État
- La Fonction Publique Hospitalière, ou
- Le secteur privé

- Certaines personnes confondent les responsabilités exercées par d'autres acteurs avec les missions de la Fonction Publique Territoriale - démontrant certaines perceptions erronées quant au rôle de la Fonction Publique Territoriale, notamment autour de la gestion des infrastructures locales

Les agents de ce secteur ...	% qui ont répondu FPT à tort
... sont en charge des fédérations sportives ✘	30%
... sont responsables de la gestion des réseaux téléphoniques ✘	17%
... sont responsables de la conception des politiques de santé publique et de contrôler leur mise en œuvre ✘	7%
... sont responsables de la gestion des hôpitaux publics ✘	4%

Données collectées par le BIT en novembre 2021.

11

Connaissances de la FPT

## La connaissance de la variété des emplois proposés par la FPT est relativement faible

Parmi ces métiers, lesquels pouvez-vous selon vous exercer en tant qu'employé de la Fonction Publique Territoriale ?

- Niveau raisonnable de connaissances de certains emplois traditionnellement associés à la Fonction Publique Territoriale : animateur, jardinier (cohérent avec les réponses à la question précédente), responsables RH, urbaniste
- Néanmoins, un faible niveau de connaissance de la variété des rôles offerts par la Fonction Publique Territoriale, en particulier ceux qui ne sont pas un travail "de bureau"

	% qui ont répondu "Oui"
Animateur / animatrice périscolaire	38%
Jardinier / jardinière	37%
Responsable des ressources humaines	37%
Urbaniste	35%
Sapeur-pompier	31%
Responsable de la sécurité des systèmes d'information	26%
Ingénieur.e travaux	22%
Auxiliaire de soins	19%
Chauffeur / chauffeuse poids lourds	15%
Acheteur / acheteuse	14%
Expert.e immobilier	13%
Serrurier / serrunière	10%
Inspecteur / inspectrice du travail	29%
Conducteur / conductrice de train	21%
Médecin urgentiste	15%
Banquier / banquière	13%

Données collectées par le BIT en novembre 2021.

12

Connaissances de la FPT

## La connaissance des différentes voies d'accès à la FPT est, elle aussi, mitigée

Selon vous, comment accède-t-on à un poste dans la Fonction Publique Territoriale ?

- Plus de la moitié des participants ont identifié au moins un des deux principaux moyens pour rejoindre la FPT
- La connaissance de l'existence d'apprentissages dans la FPT demeure très faible
- Une proportion non négligeable de l'échantillon ont pensé à tort qu'il faut être résident de la commune où se trouve le poste
- Les perceptions de favoritisme persistent chez une partie non négligeable de la population

	% qui ont répondu "Oui"
Il faut candidater directement aux offres d'un organisme de la Fonction Publique Territoriale	55%
Il faut passer un concours	51%
Il faut obtenir un contrat d'apprentissage	14%
Il faut être résident de la commune où se trouve le poste	26%
On est recruté sur titre	15%
Il faut être nommé.e directement par un directeur / responsable	13%
Il faut connaître une élu.e	9%

Données collectées par le BIT en novembre 2021.

13



Perceptions de la FPT

## Les mots "Fonction Publique Territoriale" sont principalement associés aux unités administratives

"Quels sont les trois mots qui vous viennent à l'esprit lorsque vous entendez les mots "Fonction Publique Territoriale" ?"

- Les réponses à cette question ont été très majoritairement neutres, la majorité citant une ou plusieurs unités administratives. Peu de réponses ont fait référence aux missions exécutées par la FPT ou aux qualités de ses employés. La neutralité et la généralité de ces réponses peuvent être interprétées comme démontrant un certain flou dans l'esprit des jeunes sur ce qu'est la FPT et sur les opportunités professionnelles qu'elle offre.

Intéressant, compliqué, dévoué	Ennuyant, fatiguant, corrompu
Sécurité, responsabilité, utilité	Feignant, lenteur, mauvaise gestion de l'argent
Horaires, tranquillité, RTT	Piston, peu de travail, horaires flexibles



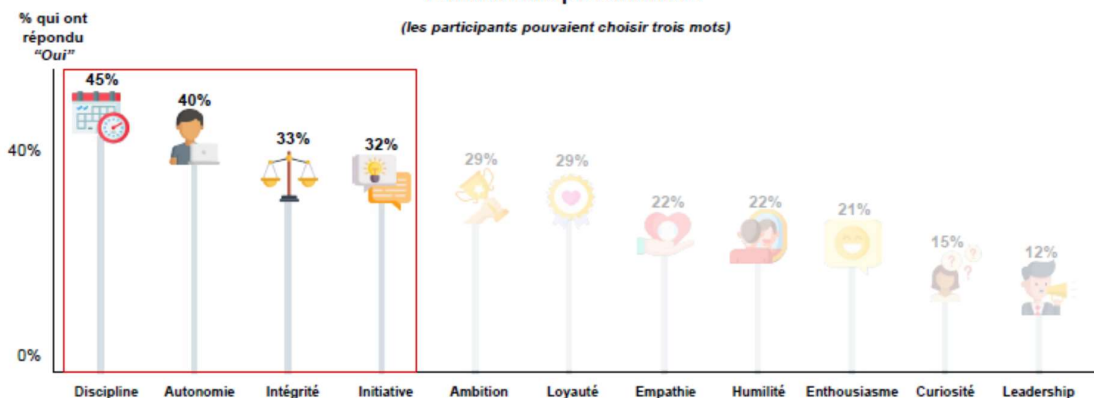
Données collectées par le BIT en novembre 2021.

15

Perceptions de la FPT

## Les fonctionnaires de la FPT sont perçus comme devant être disciplinés et méticuleux...

Lesquelles de ces qualités personnelles sont, selon vous, les plus importantes pour travailler dans la Fonction Publique Territoriale ?

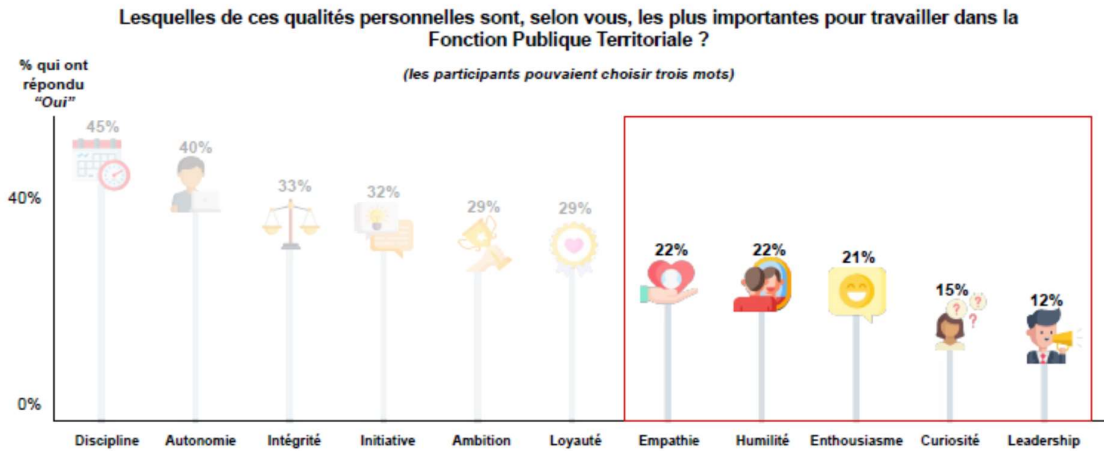


Données collectées par le BIT en novembre 2021.

16

Perceptions de la FPT

**.... mais ne sont pas considérés comme devant démontrer des qualités de leadership, de zèle ou de compassion**



Données collectées par le BIT en novembre 2021.

17

Connaissances et perceptions de la FPT

**Principales observations**

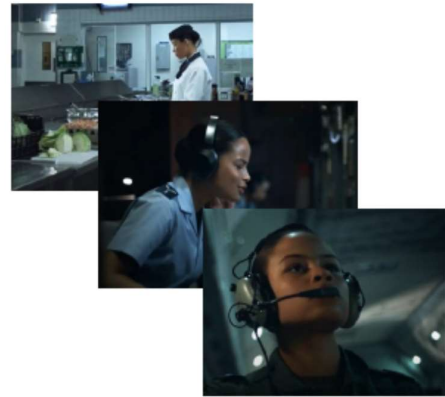
- 1
  - Lorsque les jeunes adultes pensent à la FPT, ils ont tendance à penser en termes d'unités administratives et non aux moyens concrets par lesquels elle soutient les communautés.
- 2
  - La connaissance des jeunes adultes de la variété des emplois proposés et les voies d'accès est limitée, en particulier lorsqu'il s'agit d'emplois techniques.
- 3
  - Les jeunes adultes ont tendance à caractériser les agents de la FPT comme étant disciplinés et autonomes plutôt que comme étant empathiques et énergiques.

18

Connaissances et perceptions de la FPT

## Cas d'étude : augmenter le nombre de candidatures à l'armée de l'air britannique

- En 2019, le Behavioural Insights Team a collaboré avec l'armée de l'air britannique sur un projet qui visait à augmenter son vivier de candidates.
- L'armée de l'air était confrontée à des pénuries pour plusieurs rôles différents - un problème qu'elle attribuait en partie aux associations entre l'armée de l'air et un petit nombre de rôles (par ex : pilote, ingénieur) et à une faible connaissance de la variété des emplois proposés.
- Pour lutter contre ce phénomène, l'une des principales stratégies de l'armée de l'air britannique consiste à utiliser des campagnes de communication publique pour mettre en évidence l'éventail des rôles disponibles au sein de l'organisation.
- La FPT pourrait envisager d'adopter une approche similaire, se concentrant sur les différentes façons dont les employés soutiennent leur communauté afin de contrer l'association entre FPT et seule une petite poignée de rôles, et de mieux faire connaître la variété des rôles offerts.



Photos tirées de la campagne de recrutement 2019 de l'armée de l'air britannique, "Trouvez votre force".

19



Facteurs de motivation et intentions

## Nous avons demandé aux participants de nous dire ce qui comptait pour eux dans un emploi...

"Lesquels de ces éléments sont les plus importants pour vous dans un emploi ?" (Sélectionnez trois réponses)	
Catégorisation interne	Options de réponse
Extrinsèque	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Avoir un bon salaire</li> <li>● Avoir des possibilités de progression professionnelle</li> </ul>
Intrinsèque	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Trouver mon travail intéressant</li> <li>● Travailler dans un environnement qui me stimule intellectuellement</li> </ul>
Motivation de service public	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Avoir un impact positif sur la société et l'environnement</li> <li>● Trouver du sens à mon travail et en voir les résultats</li> </ul>
Développement personnel	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Avoir la possibilité d'acquérir de nouvelles compétences</li> <li>● Travailler dans un rôle ou pour une organisation prestigieuse</li> </ul>
Sécurité	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Avoir un emploi stable</li> <li>● Pouvoir envisager une carrière longue avec de nombreuses perspectives professionnelles</li> </ul>
Flexibilité / conditions de travail	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Avoir un bon équilibre entre vie professionnelle et vie privée</li> <li>● Avoir la possibilité de choisir mes modes de travail - l'endroit, télétravail, horaires flexibles etc</li> </ul>

21

Données collectées par le BIT en novembre 2021.

Facteurs de motivation et intentions

## ... et nous leur avons ensuite demandé dans quelle mesure ils pensaient que la FPT pouvait offrir ces avantages

Dans quelle mesure pensez-vous que la Fonction Publique Territoriale peut offrir ces avantages ?

	Pas du tout	Plutôt pas	Un peu	Tout à fait
Avoir la possibilité d'acquérir de nouvelles compétences	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Avoir un emploi stable	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Avoir des possibilités de progression professionnelle	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Avoir un bon équilibre entre vie professionnelle et vie privée	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Avoir un bon salaire	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Trouver mon travail intéressant	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Avoir un impact positif sur la société et l'environnement	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Avoir la possibilité de choisir mes modes de travail - l'endroit, télétravail, horaires flexibles, etc	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Travailler dans un environnement qui me stimule intellectuellement	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Travailler dans un rôle ou pour une organisation prestigieuse	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Trouver du sens à mon travail et en voir les résultats	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Pouvoir envisager une carrière longue avec de nombreuses perspectives professionnelles	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

22

Données collectées par le BIT en novembre 2021.



Facteurs de motivation et intentions

## Le salaire, un travail intéressant et l'équilibre vie pro/vie privée sont les éléments les plus recherchés



Données collectées par le BIT en novembre 2021.

23

Facteurs de motivation et intentions

## Les motivations personnelles l'emportent sur le service public ; l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée est clé

Lesquels de ces éléments sont les plus importants pour vous dans un emploi ?

- Les participants ont cité le plus souvent des éléments extrinsèques comme facteurs de motivation les plus déterminants. "Avoir un bon salaire" était le facteur le plus fréquemment cité (38%). Les hommes ont accordé un peu plus de valeur à ces motivations que les femmes.
- Les motivations intrinsèques étaient jugées plus importantes que la motivation de service public. Par exemple, parler de l'intérêt (35%) et du sens que l'on peut retirer du travail (27%) était plus impactant que de souligner son impact sur la société et l'environnement (21%).
- En termes de conditions de travail, l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée était important pour les participants (34%) ; choisir ses modes de travail l'était moins (20%). Avoir des conditions de travail favorables était légèrement plus important pour les femmes que pour les hommes.

	% qui ont répondu "Oui"	Sexe	
		Femme	Homme
Extrinsèque	32%	30%	33%
Intrinsèque	28%	28%	27%
Flexibilité / conditions de travail	27%	29%	25%
Motivation de service public	24%	24%	25%
Sécurité	24%	24%	24%
Développement personnel	15%	15%	16%

L'ombrage vert identifie les valeurs significativement plus élevées dans chaque comparaison  
Données collectées par le BIT en novembre 2021.

24

Facteurs de motivation et intentions

## La rémunération est particulièrement importante pour les travailleurs non urbains ; la motivation de service public varie

Lesquels de ces éléments sont les plus importants pour vous dans un emploi ?	% qui ont répondu "Oui"	Milieu			Domaine		
		Rural	Périurbain	Urbain	Hauts diplômés	Métiers techniques	Action médico-sociale et éducation
Extrinsèque	32%	33%	34%	30%	32%	32%	30%
Intrinsèque	28%	29%	28%	27%	27%	26%	29%
Flexibilité / conditions de travail	27%	26%	29%	27%	27%	25%	28%
Motivation de service public	24%	22%	22%	27%	27%	27%	21%
Sécurité	24%	25%	23%	25%	23%	23%	27%
Développement personnel	15%	16%	15%	15%	14%	18%	15%

- La promesse d'un salaire et de possibilités de progression était encore plus attrayante pour les travailleurs non urbains. Parallèlement, la motivation du service public était un facteur de motivation beaucoup plus fort pour les travailleurs urbains.

25

Facteurs de motivation et intentions

## La FPT est perçue principalement comme offrant un emploi et une carrière stables

Dans quelle mesure pensez-vous que la FPT peut offrir ces avantages ?

- Les participants perçoivent la FPT comme un employeur qui offre des emplois stables et des rôles dans lesquels les employés peuvent avoir un impact positif sur la société et l'environnement. Cependant, ces facteurs de motivation n'étaient pas les plus importants pour les participants.
- Malgré leur importance, les participants étaient moins convaincus que la FPT pouvait offrir des avantages extrinsèques et intrinsèques en tant qu'employeur (ceci était particulièrement vrai au niveau du salaire)
- Ces éléments sont autant de pistes à prendre en compte pour des messages segmentés

	% qui ont répondu "Tout à fait" ou "Un peu"	Classement : Ordre d'importance personnelle
Sécurité	76%	4 <sup>e</sup>
Motivation de service public	72%	=4 <sup>e</sup>
Intrinsèque	69%	2 <sup>e</sup>
Extrinsèque	68%	1 <sup>er</sup>
Développement personnel	66%	6 <sup>e</sup>
Flexibilité / conditions de travail	65%	5 <sup>e</sup>

Données collectées par le BIT en novembre 2021.

26

Facteurs de motivation et intentions

## La FPT semble plus attractive pour les femmes, les sans emploi, les moins diplômés et les plus expérimentés

Dans quelle mesure pensez-vous que la FPT peut offrir ces avantages ?	% qui ont répondu "Tout à fait" ou "Un peu"	Sexe		Emploi			Domaine			Expérience	
		Femme	Homme	Étudiant / Apprenti	Employé	Sans emploi	Hauts diplômés	Métiers techniques	Action médico-sociale et éducation	Moins de deux ans	2+ ans
		Sécurité	76%	80%	71%	71%	77%	81%	70%	76%	78%
Motivation de service public	72%	74%	69%	70%	72%	76%	66%	71%	74%	71%	73%
Intrinsèque	69%	71%	66%	65%	70%	73%	63%	68%	71%	67%	70%
Extrinsèque	68%	71%	64%	63%	68%	77%	61%	70%	69%	66%	70%
Développement personnel	66%	69%	62%	62%	66%	71%	62%	65%	67%	65%	67%
Flexibilité / conditions de travail	65%	66%	63%	62%	67%	67%	63%	65%	65%	63%	68%

L'ombrage vert identifie les valeurs significativement plus élevées dans chaque comparaison  
Données collectées par le BIT en novembre 2021.

27

Facteurs de motivation et intentions

## Nous avons demandé aux participants de nous dire ce qui comptait pour eux dans un travail...

Parmi ces éléments, quels sont ceux que vous recherchez le plus dans un travail ? (Sélectionnez trois réponses)
Options de réponse
<ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>Respect</b> - le sentiment d'être apprécié et reconnu pour le travail que je fais.</li> <li>● <b>Dynamisme</b> - avoir le sentiment que mon travail est créatif et innovant</li> <li>● <b>Ouverture d'esprit</b> - avoir le sentiment que je peux m'exprimer sur n'importe quel sujet et être écouté(e)</li> <li>● <b>Empathie</b> - avoir le sentiment que mes collègues et mon responsable se soucient de moi</li> <li>● <b>Sécurité</b> - avoir le sentiment que mon travail est protégé</li> <li>● <b>Expertise</b> - avoir le sentiment de travailler avec des experts dans leur domaine</li> <li>● <b>Flexibilité</b> - me sentir libre d'organiser mon travail de la manière qui me convient.</li> </ul>

Données collectées par le BIT en novembre 2021.

28

Facteurs de motivation et intentions

## ..... et nous leur avons ensuite demandé dans quelle mesure ils pensaient que la FPT pouvait offrir ces éléments

Dans quelle mesure pensez-vous que les éléments suivants décrivent la Fonction Publique Territoriale :

	Pas du tout	Plutôt pas	Un peu	Tout à fait
Flexibilité - me sentir libre d'organiser mon travail de la manière qui me convient.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Empathie - avoir le sentiment que mes collègues et mon responsable se soucient de moi.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Respect - le sentiment d'être apprécié et reconnu pour le travail que je fais.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Expertise - avoir le sentiment de travailler avec des experts dans leur domaine	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sécurité - avoir le sentiment que mon travail est protégé	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ouverture d'esprit - avoir le sentiment que je peux m'exprimer sur n'importe quel sujet et être écouté(e)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Dynamisme - avoir le sentiment que mon travail est créatif et innovant	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

29

Données collectées par le BIT en novembre 2021.

Facteurs de motivation et intentions

## Pour les jeunes, se sentir reconnu et entendu est essentiel, la flexibilité reste importante.



30

Données collectées par le BIT en novembre 2021.

Facteurs de motivation et intentions

## Se sentir reconnu et entendu est encore plus important chez les jeunes femmes

Parmi ces éléments, quels sont ceux que vous recherchez le plus dans un lieu de travail ?

- Se sentir apprécié et reconnu(e) pour le travail que l'on fait était clairement l'option la plus fréquemment choisie (68%). Son importance était encore plus grande chez les jeunes femmes.
- Avoir le sentiment que l'on peut s'exprimer sur n'importe quel sujet et être écouté(e) était est la deuxième option la plus fréquemment citée (51%), avec un score plus élevé chez les jeunes femmes.

	% qui ont répondu "Oui"	Sexe	
		Femme	Homme
Respect	68%	71%	63%
Ouverture d'esprit	51%	54%	48%
Flexibilité	46%	46%	46%
Dynamisme	41%	39%	44%
Sécurité	37%	35%	40%
Empathie	35%	38%	31%
Expertise	23%	18%	29%

L'ombrage vert identifie les valeurs significativement plus élevées dans chaque comparaison. Données collectées par le BIT en novembre 2021.

31

Facteurs de motivation et intentions

## La FPT est plus souvent perçue comme un employeur protecteur que flexible ou ouvert

Dans quelle mesure pensez-vous que les éléments suivants décrivent la Fonction Publique Territoriale ?

- La FPT était perçue par les répondants comme un employeur compatissant qui protège son personnel. Cependant, la sécurité et l'empathie ont été jugées comme des qualités moins importantes par les personnes interrogées.
- La FPT était moins susceptible d'être perçue comme un employeur ouvert et flexible. Or, ces qualités ont été jugées importantes par les répondants.

	% qui ont répondu "Tout à fait" ou "Un peu"	Classement : Ordre d'importance
Sécurité	71%	5 <sup>e</sup>
Empathie	70%	6 <sup>e</sup>
Expertise	66%	7 <sup>e</sup>
Respect	66%	1 <sup>er</sup>
Ouverture d'esprit	63%	2 <sup>e</sup>
Dynamisme	63%	4 <sup>e</sup>
Flexibilité	61%	3 <sup>e</sup>

Données collectées par le BIT en novembre 2021.

32

Facteurs de motivation et intentions

## La FPT semble ici aussi mieux perçue par les femmes, les sans emploi, les moins diplômés et les plus expérimentés

Dans quelle mesure pensez-vous que les éléments suivants décrivent la Fonction Publique Territoriale ?	Overall	Sexe		Emploi			Domaine			Expérience	
		Femme	Homme	Étudiant / Apprenti	Employé	Sans emploi	Hauts diplômés	Métiers techniques	Action médico-sociale et éducation	Moins de deux ans	2+ ans
		Sécurité	71%	73%	69%	66%	73%	75%	66%	70%	73%
Empathie	70%	73%	66%	64%	73%	70%	63%	67%	74%	67%	73%
Expertise	66%	68%	63%	63%	65%	73%	60%	64%	67%	65%	66%
Respect	66%	68%	65%	62%	67%	72%	60%	68%	69%	65%	68%
Ouverture d'esprit	63%	66%	60%	59%	65%	66%	58%	65%	65%	62%	65%
Dynamisme	63%	65%	60%	60%	63%	71%	56%	62%	67%	62%	64%
Flexibilité	61%	63%	59%	59%	61%	65%	59%	61%	65%	60%	62%

- Les résultats de cette question et de la précédente suggèrent que les femmes, les personnes sans emploi, les personnes travaillant dans des emplois techniques et dans l'action médico-sociale et éducative, et celles qui ont deux ans ou plus d'expérience professionnelle ont tendance à avoir une perception plus favorable de la FPT. Dans cette question, les personnes ayant un emploi étaient aussi généralement plus favorables à la FPT que les étudiants.

33 |

Facteurs de motivation et intentions

## Principales observations

1

- Pour les jeunes qui n'ont pas postulé à la FPT, les motivations extrinsèques comptent - notamment le salaire. L'équilibre entre vie professionnelle et vie privée est également un élément clé. Ce public pense que la FPT peut offrir un bon équilibre de vie (sans toutefois offrir beaucoup de flexibilité), mais est moins convaincu par les offres salariales.

2

- Le fait de se concentrer sur l'intérêt et la satisfaction que l'on tire de son travail (les motivations intrinsèques) pourrait attirer ce public, potentiellement plus que des messages focalisés sur l'impact sur la communauté

3

- Ce public recherche avant tout un environnement dans lequel il se sent reconnu, écouté, et où il peut organiser son travail. Cependant, notre public est moins convaincu que la FPT offre une grande *ouverture d'esprit et flexibilité*

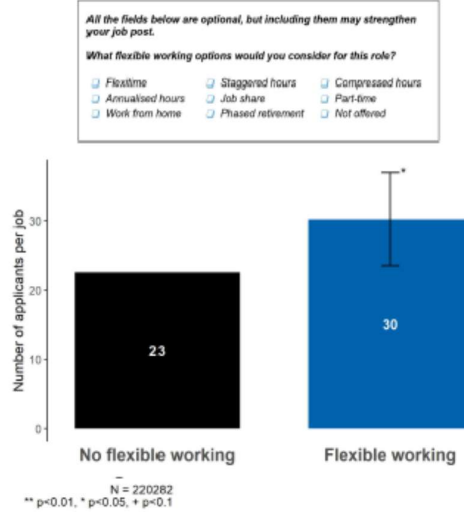
Données collectées par le BIT en novembre 2021.

34

Connaissances et perceptions de la FPT

## Cas d'étude : mettre en évidence les possibilités de travail flexible peut augmenter les candidatures

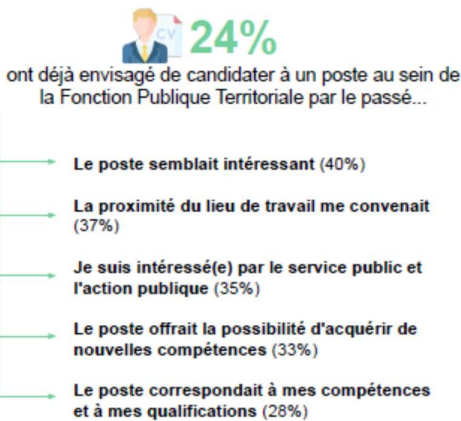
- Le BIT a mené un essai contrôlé randomisé avec Indeed pour tester si l'inclusion d'une amorce encourageant les employeurs à énumérer les options de travail flexible pouvait encourager un plus grand nombre de candidatures.
- Les employeurs exposés à l'amorce étaient 20% plus susceptibles d'annoncer leur emploi avec des options de travail flexible par rapport au groupe de contrôle.
- Les offres d'emploi proposant des modes de travail flexibles ont attiré jusqu'à 30 % de candidats supplémentaires.



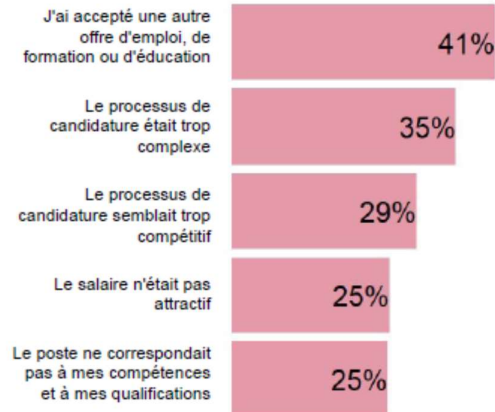
35

Facteurs de motivation et intentions

## Les candidats potentiels étaient motivés par la nature de l'emploi offert, mais rebutés par la procédure de candidature



"Quels sont les facteurs qui vous ont finalement empêché de postuler ?"

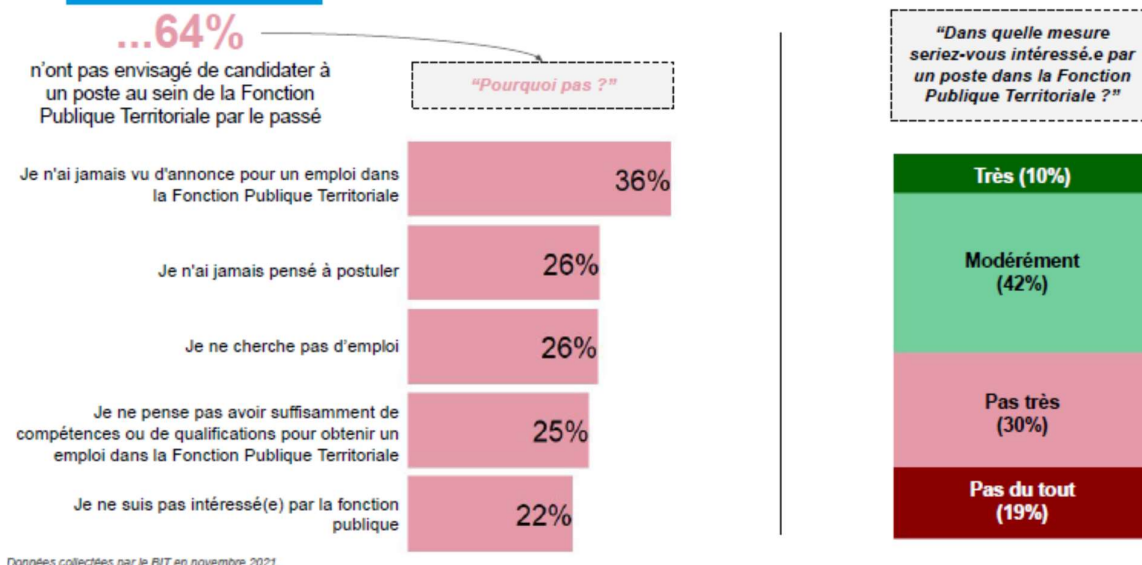


Données collectées par le BIT en novembre 2021

36

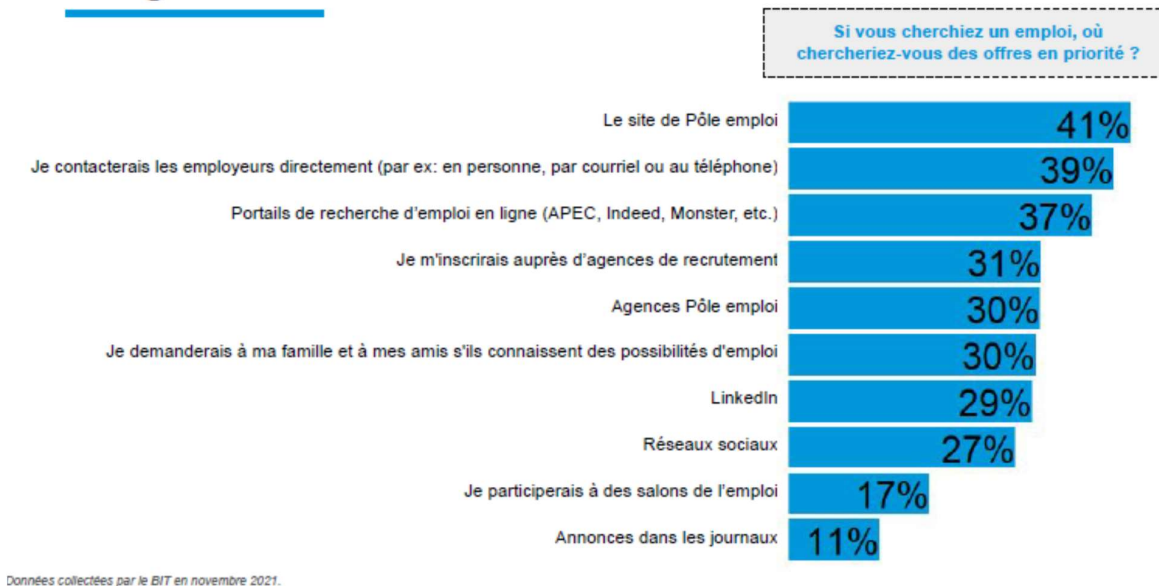
Facteurs de motivation et intentions

## Les participants qui n'ont pas envisagé de candidater n'ont souvent jamais vu d'annonce pour la FPT



Facteurs de motivation et intentions

## Le site de Pôle emploi et les portails de recherche d'emploi en ligne sont des sources clés de candidatures





Facteurs de motivation et intentions

**Nous avons demandé aux participants de choisir entre deux offres d'emploi, affichées de manière aléatoire à partir d'une liste de six offres**

"Imaginez que, sur internet, vous voyiez ces annonces pour un emploi dans la Fonction Publique Territoriale. Laquelle pourrait vous encourager à postuler ?"

Catégorisation interne	Accroche
Extrinsèque	● Vous cherchez une carrière dans laquelle <b>vous pourrez progresser</b> ?
Intrinsèque	● Vous cherchez un <b>emploi passionnant</b> ?
Motivation de service public	● Vous cherchez une carrière qui <b>a du sens</b> ?
Développement personnel	● Vous cherchez une carrière dans laquelle vous pouvez donner le <b>meilleur de vous-même</b> ?
Sécurité	● Vous cherchez un employeur qui vous accompagne <b>tout long de votre carrière</b> ?
Flexibilité / conditions de travail	● Vous cherchez à organiser votre travail avec <b>plus de flexibilité</b> ?

39

Données collectées par le BIT en novembre 2021.

Facteurs de motivation et intentions

**L'offre d'emploi qui mettait l'accent sur les possibilités de progression était la plus populaire**

**Extrinsèque**

**57%**  
ont sélectionné cette offre



**Vous cherchez une carrière dans laquelle vous pourrez progresser ?**  
Rejoignez dès aujourd'hui la Fonction Publique Territoriale !

-----

La Fonction Publique Territoriale recrute ! Une carrière dans la Fonction Publique Territoriale offre de nombreuses opportunités d'évolution et progression dans les collectivités locales. **Si vous avez envie d'une carrière dans laquelle vous pouvez progresser**, nous avons hâte de vous rencontrer.

- Le salaire et les possibilités de progression étaient particulièrement attractifs pour les répondants ruraux, les participants spécialisés dans des domaines techniques et chez les personnes ayant plus de deux ans d'expérience professionnelle.
- Pour les hauts diplômés par contre, l'offre de salaire et progression semble comparativement moins attractive

Milieu			Domaine			Expérience	
Rural	Périurbain	Urbain	Hauts diplômés	Métiers techniques	Action médico-sociale et éducation	Moins de 2 ans	2+ ans
63%	55%	54%	48%	60%	55%	54%	62%

L'ombrage vert indique un score statistiquement plus élevé par rapport aux autres offres d'emploi.  
Données collectées par le BIT en novembre 2021.

40

Facteurs de motivation et intentions

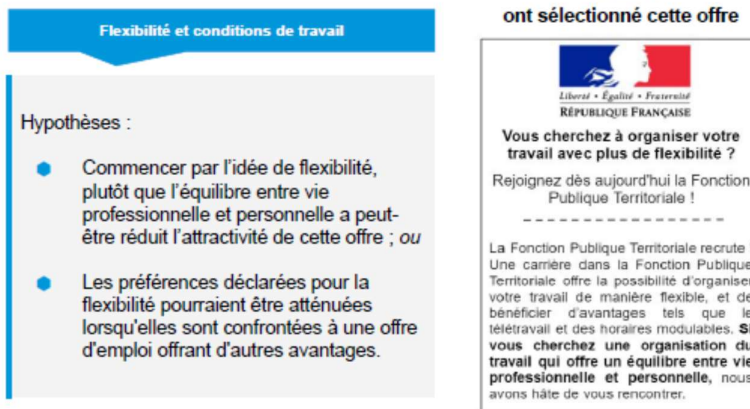
## Pas de différences marquées entre la plupart des offres



L'ombrage vert identifie les valeurs significativement plus élevées dans chaque comparaison  
Données collectées par le BIT en novembre 2021.

Facteurs de motivation et intentions

## L'offre d'emploi mettant l'accent sur la flexibilité du poste était relativement moins performante, contrairement à ce que l'on pouvait attendre



L'ombrage vert identifie les valeurs significativement plus élevées dans chaque comparaison  
Données collectées par le BIT en novembre 2021.

Facteurs de motivation et intentions

## Principales observations

1	2	3
<ul style="list-style-type: none"> <li>La méconnaissance de ce qu'est et fait la FPT, de la variété d'emplois qu'elle propose et des différentes manières de postuler peut constituer une barrière importante aux candidatures.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les préférences déclarées des jeunes adultes pour un bon salaire et des possibilités de progression ont été confirmées lorsqu'on leur a demandé de comparer les offres d'emploi.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>En revanche, le lien entre les préférences déclarées des jeunes adultes pour des modalités de travail flexibles et leurs préférences réelles était moins clair - ce qui montre l'importance de tester l'impact réel des différents messages de recrutement.</li> </ul>

Données collectées par le BIT en novembre 2021.

43

Connaissances et perceptions de la FPT

## Cas d'étude : tester différentes accroches à grande échelle peut permettre d'attirer des populations cibles

- BIT a travaillé avec une force de police du Tennessee aux Etats-Unis pour encourager les candidatures de candidats issus de minorités. Nous avons envoyé des messages aux candidats potentiels sur des cartes postales.
- Nous avons constaté que les messages soulignant le *défi que représente le métier de policier* et la *possibilité d'établir une carrière longue* étaient trois fois plus efficaces qu'une carte postale demandant "Êtes-vous prêt à servir" ?
- Les cartes postales - qui comportaient la photo et la signature d'un policier noir - a permis de multiplier par quatre le nombre de candidatures de candidats issus de minorités noires et de femmes.
- Ce type de méthode pourrait être employée pour tester des messages segmentés visant différentes cibles



44

**THE BEHAVIOURAL INSIGHTS TEAM**

**PREDICTIV**

**Directrice - BIT France**  
laura.litvine@bi.team

**Chef de projet**  
tom.mcmignigal@bi.team

**Abigail Mottershaw**, Conseillère Principale, Predictiv  
**Ainhoa Arias**, Conseillère Junior, Predictiv  
**Madeline Gross**, Conseillère Junior, Predictiv

© Behavioural Insights Ltd.

45

**Connaissances de la FPT**

**“Pour chacune de ces phrases, veuillez indiquer si elle décrit : la Fonction Publique Territoriale, la Fonction Publique d’État ou la Fonction Publique Hospitalière.”**

**% de réponses correctes**

Cette réponse décrit la FPT	Global	Sexe		Milieu			Emploi			Éducation	
		Femme	Homme	Rural	Périurbain	Urbain	Étudiant / Apprenti	Employé	Sans emploi	Diplôme	Sans diplôme
Les agents de ce secteur ... ... sont responsables de la gestion des administrations locales (régions, départements et communes)	<b>74%</b>	77%	70%	75%	76%	72%	74%	74%	73%	74%	74%
... sont responsables de la gestion des administrations centrales (ministères)	<b>75%</b>	77%	74%	76%	79%	74%	76%	75%	75%	75%	76%
... sont responsables de la gestion des hôpitaux et des services médico-sociaux	<b>78%</b>	82%	74%	80%	80%	76%	79%	77%	80%	78%	79%

L'ombrage vert identifie les valeurs significativement plus élevées dans chaque comparaison  
Données collectées par le BIT en novembre 2021.

Connaissances de la FPT

“Pour chacune de ces phrases, veuillez indiquer si elle décrit : la Fonction Publique Territoriale, la Fonction Publique d’État ou la Fonction Publique Hospitalière.”

% de réponses correctes

Les agents de ce secteur ...	Global	Domaine			Expérience	
		Hauts diplômés	Métiers techniques	Action médico-sociale et éducation	Moins de 2 ans	2+ ans
... sont responsables de la gestion des administrations locales (régions, départements et communes)	74%	75%	75%	76%	72%	76%
... sont responsables de la gestion des administrations centrales (ministères)	75%	76%	75%	79%	75%	77%
... sont responsables de la gestion des hôpitaux et des services médico-sociaux	78%	77%	77%	84%	78%	78%

L'ombrage vert identifie les valeurs significativement plus élevées dans chaque comparaison  
Données collectées par le BIT en novembre 2021.

47

Connaissances de la FPT

“Pour chacune de ces phrases, veuillez indiquer si elle décrit : la Fonction Publique Territoriale, la Fonction Publique d’État ou la Fonction Publique Hospitalière.”

% qui ont répondu FPT

Les agents de ce secteur ...	Global	Sexe		Milieu			Emploi			Éducation	
		Femme	Homme	Rural	Périurbain	Urbain	Étudiant / Apprenti	Employé	Sans emploi	Diplôme	Sans diplôme
... sont responsables du maintien des parcs et espaces verts	64%	68%	59%	65%	64%	63%	67%	62%	63%	65%	62%
... sont responsables des centres aérés et activités périscolaires	42%	46%	38%	43%	41%	43%	39%	46%	37%	46%	37%
... gèrent le fonctionnement des écoles primaires	36%	38%	34%	35%	35%	38%	35%	38%	33%	40%	31%
... sont responsables de l'organisation des services d'aide aux personnes âgées	16%	16%	17%	16%	19%	16%	12%	20%	13%	18%	14%

L'ombrage vert identifie les valeurs significativement plus élevées dans chaque comparaison  
Données collectées par le BIT en novembre 2021.

48

Connaissances de la FPT

“Pour chacune de ces phrases, veuillez indiquer si elle décrit : la Fonction Publique Territoriale, la Fonction Publique d’État ou la Fonction Publique Hospitalière.”

% qu'ont répondu FPT

Les agents de ce secteur ...	Global	Domaine			Expérience	
		Hauts diplômés	Métiers techniques	Action médico-sociale et éducation	Moins de 2 ans	2+ ans
... sont responsables du maintien des parcs et espaces verts	64%	66%	58%	69%	63%	65%
... sont responsables des centres aérés et activités périscolaires	42%	43%	39%	46%	38%	47%
... gèrent le fonctionnement des écoles primaires	36%	40%	31%	39%	35%	38%
... sont responsables de l'organisation des services d'aide aux personnes âgées	16%	18%	15%	20%	13%	21%

L'ombrage vert identifie les valeurs significativement plus élevées dans chaque comparaison  
Données collectées par le BIT en novembre 2021.

49

Connaissances de la FPT

“Pour chacune de ces phrases, veuillez indiquer si elle décrit : la Fonction Publique Territoriale, la Fonction Publique d’État, la Fonction Publique Hospitalière ou le secteur privé.”

% qui ont répondu FPT à tort

Les agents de ce secteur ...	Global	Sexe		Milieu			Emploi			Éducation	
		Femme	Homme	Rural	Périurbain	Urbain	Étudiant / Apprenti	Employé	Sans emploi	Diplôme	Sans diplôme
... sont en charge des fédérations sportives	30%	30%	30%	32%	30%	29%	27%	33%	28%	31%	29%
... sont responsables de la gestion des réseaux téléphoniques	17%	19%	16%	19%	13%	19%	17%	18%	18%	16%	19%
... sont responsables de la conception des politiques de santé publique et de contrôler leur mise en oeuvre	7%	6%	9%	8%	5%	8%	6%	9%	6%	8%	6%
... sont responsables de la gestion des hôpitaux publics	4%	3%	5%	3%	4%	4%	4%	4%	3%	4%	4%

L'ombrage rouge identifie les valeurs significativement plus élevées dans chaque comparaison  
Données collectées par le BIT en novembre 2021.

50

### Connaissances de la FPT

“Pour chacune de ces phrases, veuillez indiquer si elle décrit : la Fonction Publique Territoriale, la Fonction Publique d’Etat, la Fonction Publique Hospitalière, ou le secteur privé.”

**% qu'ont répondu FPT à tort**

	Global	Domaine			Expérience	
		Hauts diplômés	Métiers techniques	Action médico-sociale et éducation	Moins de 2 ans	2+ ans
Les agents de ce secteur ...						
... sont en charge des fédérations sportives	<b>30%</b>	9%	11%	5%	6%	9%
... sont responsables de la gestion des réseaux téléphoniques	<b>17%</b>	16%	16%	21%	17%	18%
... sont responsables de la conception des politiques de santé publique et de contrôler leur mise en oeuvre	<b>7%</b>	9%	11%	5%	6%	9%
... sont responsables de la gestion des hôpitaux publics	<b>4%</b>	4%	6%	2%	4%	4%

L'ombrage rouge identifie les valeurs significativement plus élevées dans chaque comparaison  
Données collectées par le BIT en novembre 2021.

51

### Perceptions de la FPT

“Lesquelles de ces qualités personnelles sont, selon vous, les plus importantes pour travailler dans la Fonction Publique Territoriale ?”

Qualités personnelles importantes pour travailler dans la FPT

	Overall	Emploi			Education		Sexe		Milieu		
		Étudiant / Apprenti	Employé	Sans emploi	Diplôme	Sans diplôme	Femme	Homme	Rural	Périurbain	Urbain
Discipline	<b>45%</b>	46%	43%	49%	45%	44%	42%	48%	47%	43%	44%
Autonomie	<b>40%</b>	39%	41%	39%	39%	42%	41%	39%	44%	42%	37%
Intégrité	<b>33%</b>	31%	34%	34%	34%	32%	36%	30%	36%	34%	31%
Initiative	<b>32%</b>	33%	32%	32%	31%	35%	35%	30%	31%	31%	34%
Ambition	<b>29%</b>	24%	30%	38%	26%	34%	31%	27%	30%	27%	30%
Loyauté	<b>29%</b>	28%	30%	26%	30%	28%	29%	29%	29%	28%	30%
Empathie	<b>22%</b>	24%	21%	23%	24%	20%	25%	20%	19%	26%	23%
Humilité	<b>22%</b>	23%	21%	19%	22%	21%	19%	24%	19%	25%	22%
Enthousiasme	<b>21%</b>	21%	21%	19%	22%	19%	20%	23%	23%	18%	21%
Curiosité	<b>15%</b>	17%	14%	11%	15%	14%	12%	18%	14%	13%	16%
Leadership	<b>12%</b>	12%	12%	10%	13%	10%	10%	14%	8%	13%	14%

L'ombrage vert identifie les valeurs significativement plus élevées dans chaque comparaison  
Données collectées par le BIT en novembre 2021.

52

Perceptions de la FPT

**“Lesquelles de ces qualités personnelles sont, selon vous, les plus importantes pour travailler dans la Fonction Publique Territoriale ?”**

	Overall	Domaine			Expérience	
		Hauts diplômés	Métiers techniques	Action médico-sociale et éducation	Moins de 2 ans	2+ ans
Discipline	45%	45%	49%	39%	45%	45%
Autonomie	40%	40%	39%	41%	40%	40%
Intégrité	33%	33%	35%	32%	30%	37%
Initiative	32%	30%	28%	39%	34%	30%
Ambition	29%	27%	29%	29%	30%	29%
Loyauté	29%	30%	27%	26%	28%	30%
Empathie	22%	20%	21%	27%	23%	21%
Humilité	22%	20%	25%	23%	21%	23%
Enthousiasme	21%	22%	22%	20%	21%	21%
Curiosité	15%	16%	15%	14%	16%	14%
Leadership	12%	16%	11%	10%	12%	11%

L'ombrage vert identifie les valeurs significativement plus élevées dans chaque comparaison  
Données collectées par le BIT en novembre 2021.

53

Facteurs de motivation et intentions

**“Lesquels de ces éléments sont les plus importants pour vous dans un emploi ?”**

	Overall	Emploi			Education		Expérience		Milieu		
		Étudiant / Apprenti	Employé	Sans emploi	Diplôme	Sans diplôme	Moins de 2 ans	2+ ans	Rural	Périurbain	Urbain
Extrinsèque	32%	32%	32%	28%	32%	31%	31%	32%	33%	34%	30%
Intrinsèque	28%	27%	28%	26%	28%	27%	28%	27%	29%	28%	27%
Flexibilité / conditions de travail	27%	27%	27%	27%	28%	26%	27%	26%	26%	29%	27%
Motivation de service public	24%	26%	24%	22%	23%	26%	25%	23%	22%	22%	27%
Sécurité	24%	22%	24%	29%	23%	25%	24%	25%	25%	23%	25%
Carrière	15%	16%	15%	18%	15%	15%	15%	17%	16%	15%	15%

L'ombrage vert identifie les valeurs significativement plus élevées dans chaque comparaison  
Données collectées par le BIT en novembre 2021.

54



## Facteurs de motivation et intentions

## “Lesquels de ces éléments sont les plus importants pour vous dans un emploi ?”

	Overall	Domaine			Sexe	
		Hauts diplômés	Métiers techniques	Action médico-sociale et éducation	Femme	Homme
Extrinsèque	32%	32%	32%	30%	30%	33%
Intrinsèque	28%	27%	26%	29%	28%	27%
Flexibilité / conditions de travail	27%	27%	25%	28%	29%	25%
Motivation de service public	24%	27%	27%	21%	24%	25%
Sécurité	24%	23%	23%	27%	24%	24%
Carrière	15%	14%	18%	15%	15%	16%

L'ombrage vert identifie les valeurs significativement plus élevées dans chaque comparaison  
Données collectées par le BIT en novembre 2021.

55

## Facteurs de motivation et intentions

## “Dans quelle mesure pensez-vous que la FPT peut offrir ces avantages ?”

	Overall	Emploi			Education		Sexe		Milieu		
		Étudiant / Apprenti	Employé	Sans emploi	Diplôme	Sans diplôme	Femme	Homme	Rural	Périurbain	Urbain
Sécurité	76%	71%	77%	81%	75%	76%	80%	71%	76%	76%	75%
Motivation de service public	72%	70%	72%	76%	71%	72%	74%	69%	73%	71%	72%
Intrinsèque	69%	65%	70%	73%	68%	69%	71%	66%	69%	70%	68%
Extrinsèque	68%	63%	68%	77%	67%	69%	71%	64%	69%	67%	67%
Carrière	66%	62%	66%	71%	65%	66%	69%	62%	65%	65%	66%
Flexibilité / conditions de travail	65%	62%	67%	67%	66%	64%	66%	63%	64%	66%	65%

L'ombrage vert identifie les valeurs significativement plus élevées dans chaque comparaison  
Données collectées par le BIT en novembre 2021.

56

Facteurs de motivation et intentions

**“Dans quelle mesure pensez-vous que la FPT peut offrir ces avantages ?”**

	Overall	Domaine			Expérience	
		Hauts diplômés	Métiers techniques	Action médico-sociale et éducation	Moins de deux ans	2+ ans
Sécurité	76%	70%	76%	78%	73%	79%
Motivation de service public	72%	69%	71%	74%	71%	73%
Intrinsèque	69%	63%	68%	71%	67%	70%
Extrinsèque	68%	61%	70%	69%	66%	70%
Carrière	66%	62%	65%	67%	65%	67%
Flexibilité / conditions de travail	65%	63%	65%	65%	63%	68%

L'ombrage vert identifie les valeurs significativement plus élevées dans chaque comparaison  
Données collectées par le BIT en novembre 2021.

57

Facteurs de motivation et intentions

**“Parmi ces éléments, quels sont ceux que vous recherchez le plus dans un lieu de travail ?”**

	Overall	Emploi			Education		Expérience		Milieu		
		Étudiant / Apprenti	Employé	Sans emploi	Diplôme	Sans diplôme	Moins de 2 ans	2+ ans	Rural	Périurbain	Urbain
Respect	68%	69%	64%	76%	66%	70%	69%	66%	71%	72%	63%
Ouverture d'esprit	51%	53%	50%	50%	51%	51%	53%	49%	49%	49%	54%
Flexibilité	46%	43%	48%	44%	47%	43%	44%	48%	48%	42%	46%
Dynamisme	41%	44%	41%	37%	40%	42%	41%	41%	41%	40%	42%
Sécurité	37%	36%	38%	38%	37%	37%	36%	39%	39%	36%	36%
Empathie	35%	33%	35%	37%	35%	34%	35%	34%	32%	33%	38%
Expertise	23%	23%	24%	19%	23%	22%	23%	23%	20%	27%	23%

L'ombrage vert identifie les valeurs significativement plus élevées dans chaque comparaison  
Données collectées par le BIT en novembre 2021.

58

## Facteurs de motivation et intentions

**“Parmi ces éléments, quels sont ceux que vous recherchez le plus dans un lieu de travail ?”**

	Overall	Domaine			Sexe	
		Hauts diplômés	Métiers techniques	Action médico-sociale et éducation	Femme	Homme
Respect	68%	65%	65%	70%	71%	63%
Ouverture d'esprit	51%	48%	53%	55%	54%	48%
Flexibilité	45%	47%	44%	48%	46%	46%
Dynamisme	41%	44%	44%	40%	39%	44%
Sécurité	37%	39%	39%	33%	35%	40%
Empathie	35%	31%	37%	35%	38%	31%
Expertise	23%	26%	19%	18%	18%	29%

L'ombrage vert identifie les valeurs significativement plus élevées dans chaque comparaison  
 Données collectées par le RUT en novembre 2021

## Annexe 6 Observatoire Régional de L'Emploi et des Données Sociales des Hauts-de-France : attractivité de la fonction publique territoriale

# Les publications

## de l'Observatoire Régional de l'Emploi et des Données Sociales \_\_\_\_\_ Hauts-de-France



### L'attractivité de la fonction publique territoriale Trimestre 4 – année 2021

La Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) du ministère a lancé, mi-septembre 2021, le projet « Attractivité de la fonction publique française dans les territoires ».

Dans le cadre de ces travaux et de la mission des Centres de gestion (CDG) de promotion de l'emploi public, l'Observatoire Régional de l'Emploi et des Données Sociales (OREDS) des Hauts-de-France a lancé une enquête flash régionale du 8 au 21 novembre 2021 à destination des employeurs territoriaux, ainsi qu'aux candidats et lauréats de concours.

A travers cette publication, l'OREDS vous présente les résultats de cette enquête ainsi que les premiers enseignements.

#### Les Centres de gestion de la Fonction Publique Territoriale des Hauts-de-France

**Cdg02**  
14 rue Lucien-Quittelier  
BP 20076 - 02302 Chauny Cedex  
03 23 52 01 52 - [www.cdg02.fr](http://www.cdg02.fr)

**Cdg59**  
14 rue Jeanne Maillote  
CS 71222 59013 - Lille Cedex  
03 59 56 88 00 - [www.cdg59.fr](http://www.cdg59.fr)

**Cdg60**  
2 rue Jean Monnet  
60008 Beauvais  
03 44 06 22 60 - [www.cdg60.com](http://www.cdg60.com)

**Cdg62**  
Cité de la Fonction Publique Territoriale Pierre MAUROY  
Allée du Château Labuissière - BP67  
62702 Bruay-la-Buissière Cedex  
03 21 52 99 50 - [www.cdg62.fr](http://www.cdg62.fr)

**Cdg80**  
32 rue Lavalard  
CS 12604 - 80026 Amiens cedex 1  
03 22 91 05 19 - [www.cdg80.fr](http://www.cdg80.fr)

Les cdg des Hauts-de-France autorisent la réutilisation de ses informations et documents dans les libertés et les conditions prévues par la licence (picot de la licence) sous réserve d'apposer la mention :  
"source : cdg HDF, titre et lien du document ou de l'information et date de sa dernière mise à jour"



## Table des matières

1/ Enjeu et contexte .....	3
A. National.....	3
B. Régional .....	3
2/ Enquêtes « attractivité de la fonction publique territoriale ».....	4
A. Le recrutement.....	5
B. Le recrutement des titulaires .....	6
C. Le recrutement des contractuels.....	7
D. Recrutement par mobilité (géographique ou interne) .....	7
E. Inclusion .....	8
F. Analyse de la situation .....	10
3/ Ce qu'il faut retenir.....	11
Grâce au jeu des 2 enquêtes, nous vous proposons quelques « effets miroirs » riches d'enseignement. ....	11
A. L'attractivité de la fonction publique territoriale passerait par un faisceau de facteurs et non un seul.....	11
B. Les collectivités placent la mobilité interne au cœur de leur politique de recrutement et les candidat-es / lauréat-es de concours comptent bien sur cette mobilité interne pour évoluer et rester dans la fonction publique territoriale .....	12
C. Un troisième constat/questionnement : la plupart des collectivités interrogées n'a pas encore adopté les nouvelles pratiques de recrutement .....	12
D. Faire carrière dans la territoriale « oui » mais avec plus de 60 000 employeurs territoriaux en France, la concurrence est rude pour attirer les talents.....	13
4/ Conclusion .....	14
5/ Pour aller plus loin .....	14

## 1/ Enjeu et contexte

### A. National

L'enjeu du renforcement de l'attractivité de la fonction publique est partagé au sein de l'Union européenne. La Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique (DGAFP) recevait, le 14 septembre dernier, la Direction Générale de l'Appui aux Réformes Structurelles (Commission Européenne) et la Direction de la Gouvernance Publique (OCDE), pour lancer le projet « attractivité de la fonction publique française dans les territoires ».

Courant septembre également, la ministre de la transformation et de la fonction publiques a lancé une mission sur l'attractivité de l'emploi territorial « pour rendre la fonction publique territoriale plus attractive dans les années à venir ».

### B. Régional

*Nous observons une concurrence chaque jour plus rude pour attirer les candidats aux emplois proposés dans la fonction publique territoriale dans notre région.*

Le vieillissement de la population, l'arrivée de nouvelles générations avec la culture qui leur est propre et leur rapport au travail sensiblement différent de leurs prédécesseurs, la crise sanitaire, la transition numérique, la transition écologique, le retour du « Made in France » et des circuits-courts, tous ces phénomènes génèrent de nouveaux métiers et impactent considérablement le marché de l'emploi, et par voie de conséquence l'emploi dans la fonction publique territoriale.

La tension sur certains métiers est telle que la concurrence est forte entre collectivités mais aussi avec le secteur privé. La reprise économique suite à la crise sanitaire a généré un recrutement en masse qui occasionne un second niveau de tension du fait du changement d'orientation de certaines personnes pour rejoindre de nouveaux horizons.

*Nous souhaitons mieux comprendre ce qui peut être attractif et ce qui l'est moins dans les offres d'emplois proposées chaque jour sur le Site Emploi Territorial, sur les pages Facebook, LinkedIn, annonces presses et les multiples « jobboards » aujourd'hui à notre disposition.*

La sécurité de l'emploi n'est absolument plus un moteur suffisant dans le monde actuel tant il évolue « à la vitesse de l'éclair ».

L'attractivité de la fonction publique territoriale passerait-elle avant tout par son dernier mot : « territoriale » ? Ou plus finement, certains territoires plutôt que d'autres ?

L'attractivité de la fonction publique territoriale n'aurait-elle pas à gagner en valorisant la notion de service d'intérêt général, le sentiment d'être utile à l'autre lorsque l'on « entre dans la territoriale » ? En valorisant son engagement de « terrain » sur les grands chantiers du siècle, on appliquerait ainsi le principe du Colibri : chacun fait sa part à la hauteur de ses moyens ?

L'attractivité de la fonction publique territoriale ne passerait-elle pas par « le métier d'abord, le statut et/ou le service public ensuite » ?



Les retours de 144 employeurs (dont 71% ont moins de 50 agents) et 1154 lauréats permettent de proposer une première analyse graphique, dont quelques "effets miroirs" grâce au jeu des deux enquêtes.

Grâce à l'observation et l'analyse de données, notre vocation est ainsi de progresser dans nos pratiques.

## 2/ Enquêtes « attractivité de la fonction publique territoriale »

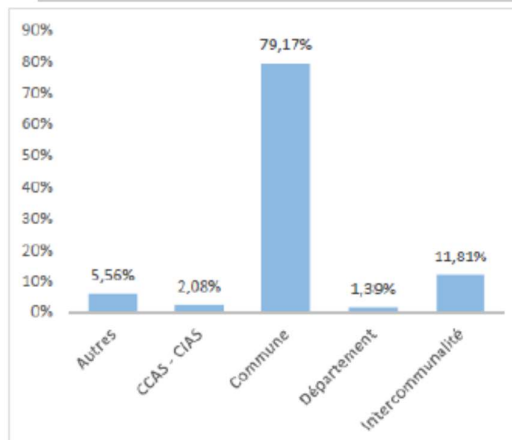


### Résultats de l'enquête attractivité à destination des employeurs territoriaux

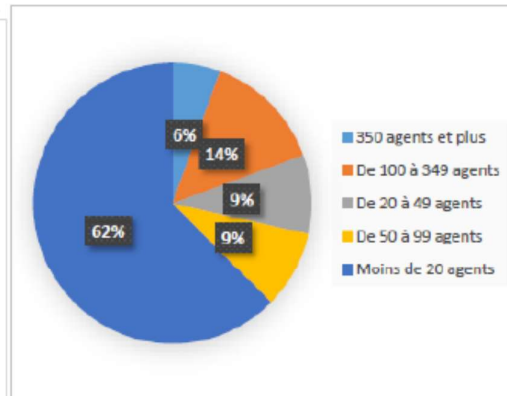
- Le 14/09/2021, la DGAFP (direction générale de l'administration de la fonction publique) a lancé le projet "attractivité de la fonction publique française dans les territoires".
- Dans le cadre de ces travaux et de la mission des Centres de gestion (CDG) de promotion de l'emploi public, l'Observatoire Régional de l'Emploi et des Données Sociales (OREDS) a lancé une enquête flash régionale du 8 au 21/11/2021 à destination des employeurs territoriaux, ainsi qu'aux candidats et lauréats de concours.
- Les retours de 144 employeurs et 1154 lauréats permettent de proposer une première analyse graphique, dont quelques "effets miroirs" grâce au jeu des 2 enquêtes.

#### Données de cadrage

➔ A quelle catégorie de collectivité territoriale ou d'établissement public appartenez-vous ?



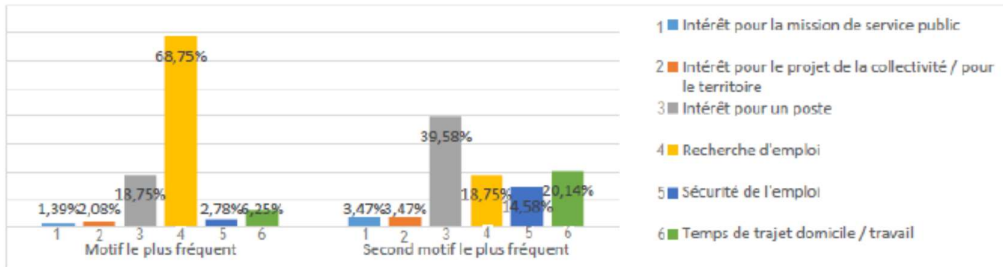
➔ Effectifs permanents de votre collectivité ?



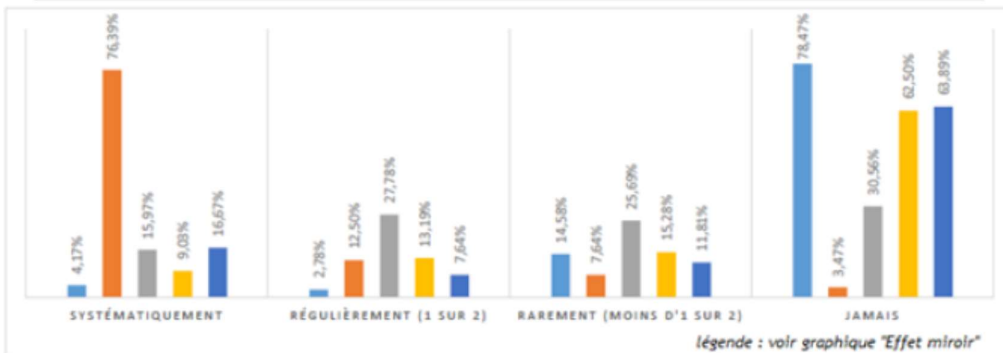
L'échantillon est majoritairement composé de communes. Pour plus de la moitié, l'effectif est inférieur à 20 agents.

## A. Le recrutement

➔ Quels sont les motifs les plus fréquents conduisant une personne à candidater chez vous ?



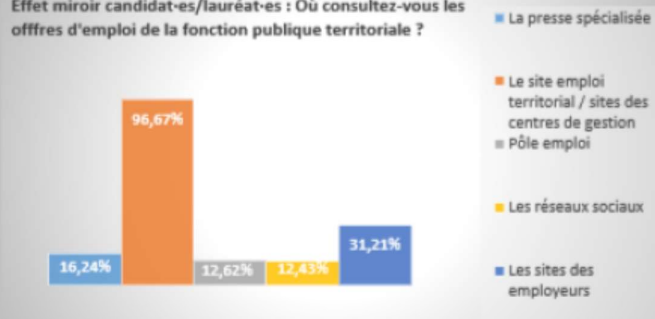
➔ Comment et auprès de qui communiquez-vous sur les postes à pourvoir au sein de votre collectivité ?



Le site Emploi territorial est connu et reconnu par les collectivités et candidats/lauréats de concours. Mais qu'en est-il du « grand public » ? Cela pourrait faire l'objet d'une enquête plus ciblée.

Pour les candidat-es/lauréat-es de concours, trouver les offres d'emploi de la fonction publique territoriale ne semble pas leur poser problème, ce qui est assez logique quand on sait que ceux-ci sont déjà à 83,6 % agents du service public.

Effet miroir candidat-es/lauréat-es : Où consultez-vous les offres d'emploi de la fonction publique territoriale ?

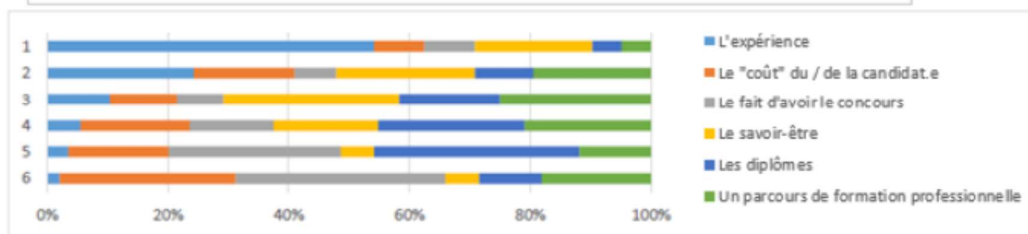




➔ Avez-vous recours à des prestataires extérieurs de recrutement ?

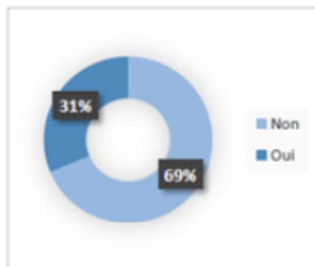


➔ Lorsque vous recrutez, que privilégiez-vous (classez par priorité, 1 étant le plus prioritaire) ?

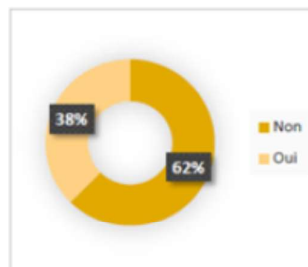


**B. Le recrutement des titulaires**

➔ Rencontrez-vous des difficultés pour recruter des fonctionnaires ou lauréat.es de concours ?



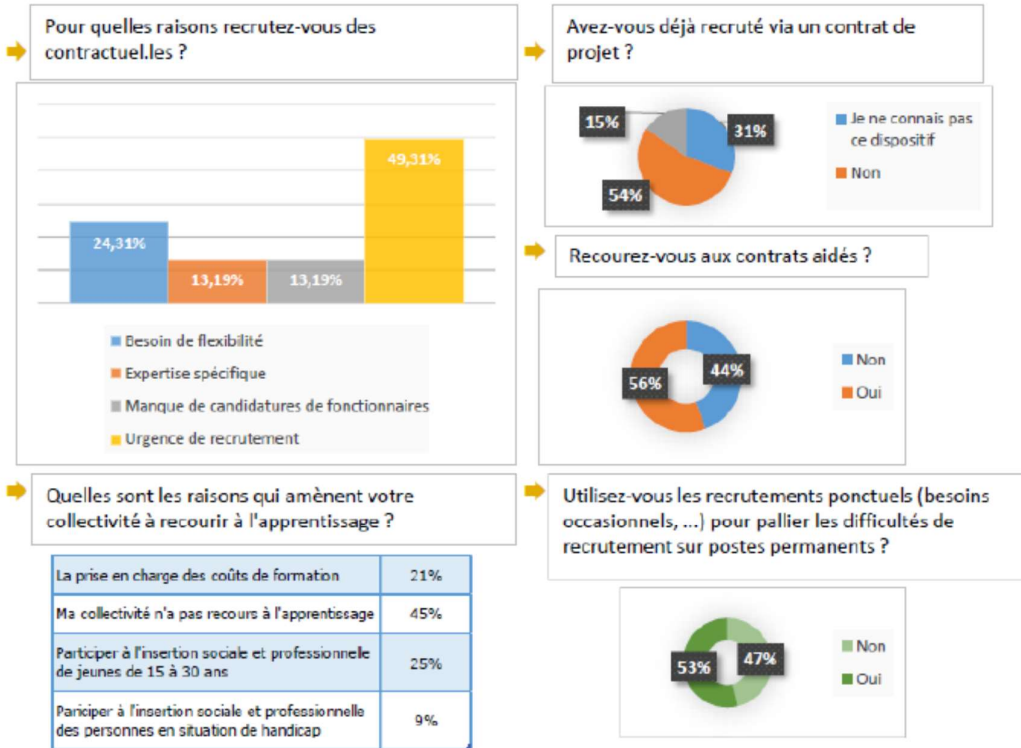
➔ Y a-t-il des cadres d'emplois/métiers pour lesquels le concours apparaît comme un frein ?



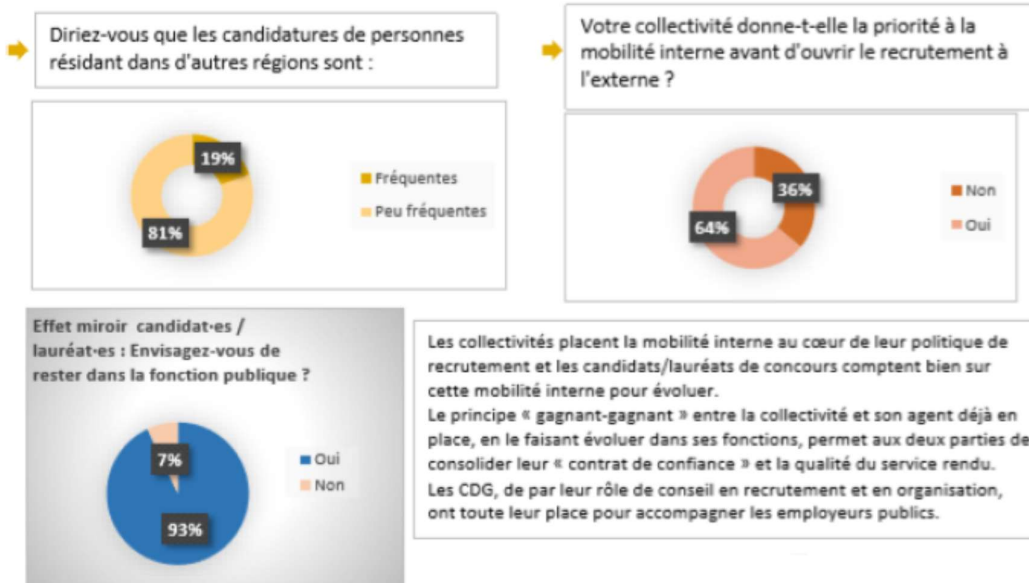
➔ Top 5 des cadres d'emplois/métiers pour lesquels le concours apparaît comme un frein

1	Agent.e territorial.e spécialisé.e des écoles maternelles
2	Professeur.e d'enseignement artistique
3	Secrétaire de mairie
4	Agent.e de police municipale
5	Auxiliaire de Puériculture

### C. Le recrutement des contractuels

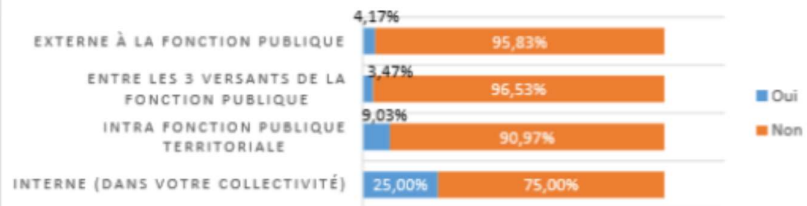


### D. Recrutement par mobilité (géographique ou interne)



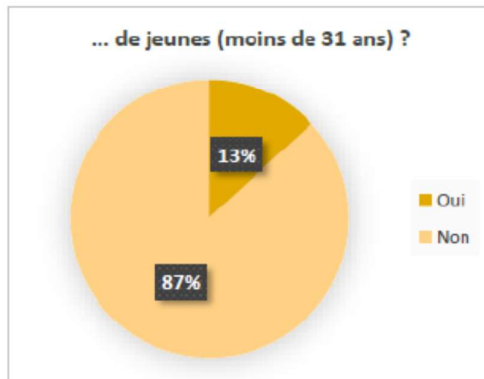
➔ Avez-vous mis en place des démarches d'accompagnement à la mobilité

Côté candidat-es / lauréat-es, la possibilité d'évolution en interne figure au top 3 de l'attractivité pour un poste dans la fonction publique.

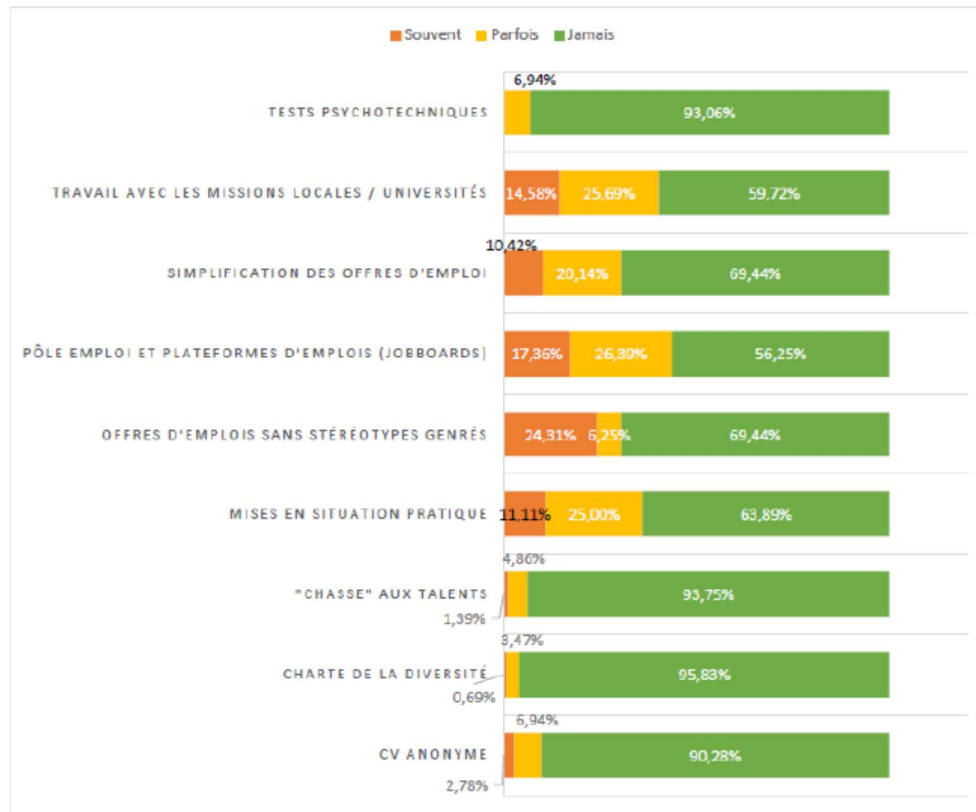


**E. Inclusion**

➔ Avez-vous mis en place une politique favorisant le recrutement...



Utilisez-vous les outils suivants pour améliorer la diversité des recrutements ?



La plupart des collectivités interrogées n'a pas encore adopté les nouvelles pratiques de recrutement. (cf graphiques "recrutement" page 5)

A la question "comment et auprès de qui communiquez-vous sur les postes à pourvoir au sein de votre collectivité ?":

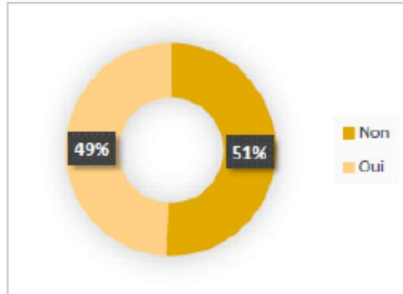
- pour 78% >>> jamais utilisé dans la presse spécialisée
- pour 62% >>> jamais via les réseaux sociaux et job-boards
- pour 64 % >>> jamais via le site de leur collectivité

A la question "utilisez-vous les outils suivants pour améliorer la diversité des recrutements ?":

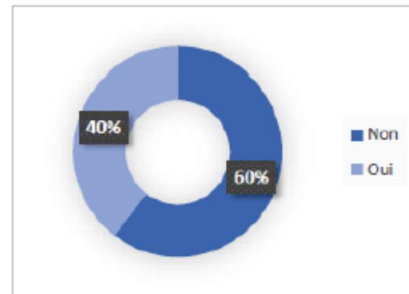
- pour 94% >>> jamais de tests psycho-techniques
- pour 60% >>> jamais avec les missions locales et universités
- pour 69% >>> jamais en simplifiant les offres d'emploi
- pour 56% >>> jamais via Pôle Emploi et les plate-formes internet dédiées à l'emploi (jobboards)

## F. Analyse de la situation

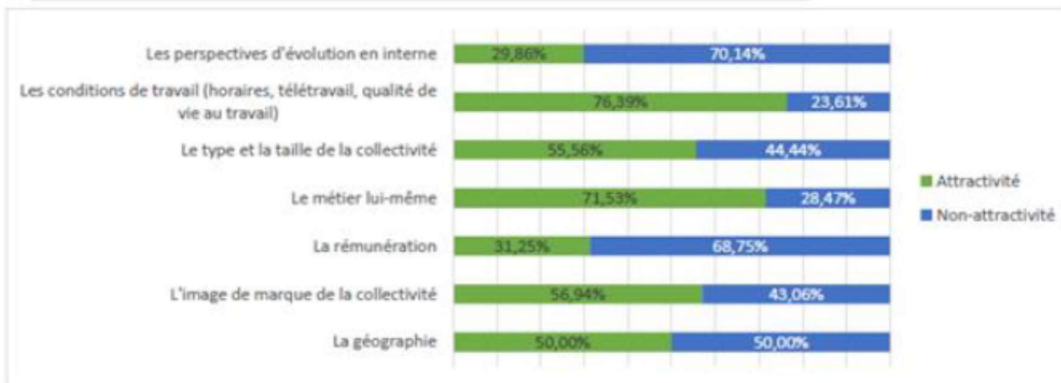
➔ **Considérez-vous que votre collectivité est attractive ?**



➔ **Etes-vous en concurrence avec d'autres employeurs sur votre territoire ?**



➔ **Selon vous, quelles sont les raisons de l'attractivité et de la non-attractivité ?**



La localisation géographique et l'image de marque de la collectivité sont considérées pour moitié attractives et pour l'autre moitié des réponses non attractives. La proximité est à la mode dans ce contexte de crise sanitaire mondiale, mais en même temps, travailler dans une commune de 300 habitants l'est-elle ?

### Effet miroir candidat-es/lauréat-es : les facteurs qui motivent à intégrer la fonction publique territoriale



L'attractivité de la fonction publique territoriale passe par un faisceau de facteurs.

> **Les collectivités placent au TOP 3 :**

- 1/ les conditions de travail,
- 2/ le **métier** lui-même,
- 3/ enfin l'image de marque de la collectivité.

> **Les candidats / lauréats placent dans leur TOP 3 :**

- 1/ le **métier**,
- 2/ la sécurité de l'emploi,
- 3/ les perspectives d'évolution en interne.

L'élément de convergence est donc le métier proposé. Et si les autres critères devenaient les 4 piliers permettant de booster l'attractivité des métiers en tension ?

### **3/ Ce qu'il faut retenir**

Grâce au jeu des 2 enquêtes, nous vous proposons quelques « effets miroirs » riches d'enseignement.

#### **A. L'attractivité de la fonction publique territoriale passerait par un faisceau de facteurs et non un seul**

Les collectivités placent au TOP 3 des éléments d'attractivité :

- les conditions de travail (horaires, télétravail, qualité de vie au travail) ;
- puis le métier lui-même ;
- et enfin l'image de marque de la collectivité.

Alors que les candidat·es et lauréat·es de concours placent dans leur TOP 3 de l'attractivité d'une offre dans la fonction publique territoriale (rappelons que la plupart des répondants sont déjà agents de la fonction publique territoriale) :

- le métier ;
- puis la sécurité de l'emploi ;
- et enfin les perspectives d'évolution en interne.

L'élément de convergence est donc le métier proposé.

Cette analyse n'est pas le reflet des nouvelles générations...peu attirées par les concours.

Et si les 4 autres critères prioritaires, 2 chez les employeurs, 2 chez les candidat·es / lauréat·es (conditions de travail, image de marque de la collectivité, sécurité de l'emploi et perspectives d'évolution en interne) devenaient les 4 piliers permettant de booster l'attractivité des métiers les plus recherchés et donc en tension ?

La localisation géographique et l'image de marque de la collectivité (dans laquelle nous incluons la taille de la collectivité) sont considérées pour moitié attractives et pour l'autre moitié des réponses non attractive. La proximité est à la mode dans ce contexte de crise sanitaire mondiale, mais en même temps, travailler dans une commune de 300 habitants l'est beaucoup moins.

La fonction publique territoriale a structurellement des difficultés à se massifier et doit se singulariser, dans sa politique d'embauche, à l'échelon de la « cellule » c'est-à-dire la commune « x », l'intercommunalité « y » ou l'établissement public « z ». Le marketing territorial n'est ainsi plus réservé au domaine du développement économique et touristique.

L'arrivée rarissime de personnes d'autres régions confirme l'attachement de tout un chacun à sa région d'origine dans son projet professionnel, mais probablement aussi un manque d'attractivité de la région Hauts-de-France ? Ce sujet est particulièrement important dans les moyens financiers à déployer en matière de recrutement.

**B. Les collectivités placent la mobilité interne au cœur de leur politique de recrutement et les candidat·es / lauréat·es de concours comptent bien sur cette mobilité interne pour évoluer et rester dans la fonction publique territoriale**

64% des collectivités donne priorité à la mobilité interne avant de passer au recrutement externe. Cela ne permet pas d'affirmer des tendances nettes.

Côté candidat·es / lauréat·es de concours, la possibilité d'évolution en interne figure au TOP 3 de l'attractivité pour un poste dans la fonction publique territoriale.

L'attractivité d'une collectivité passerait ainsi par une certaine fidélisation des équipes en place.

Le principe « gagnant-gagnant » entre la collectivité et son agent déjà en place, en le faisant évoluer dans ses fonctions, permet aux deux parties de consolider leur « contrat de confiance » et la qualité du service rendu. Bien souvent, on cherche « ailleurs ce que l'on a déjà chez soi » entend-on dire souvent. Cette politique de mobilité interne amène également une certaine stabilité si importante au moment du renouvellement des mandats. Cette interprétation des chiffres est à nuancer : donner une priorité un peu exclusive à la mobilité interne peut également asphyxier le fonctionnement de l'institution. Les CDG, de par leur rôle de conseil en recrutement et en organisation, ont toute leur place pour alerter les employeurs sur ce bon dosage.

**C. Un troisième constat/questionnement : la plupart des collectivités interrogées n'a pas encore adopté les nouvelles pratiques de recrutement**

- comment et auprès de qui communiquez-vous sur les postes à pourvoir au sein de votre collectivité ?
  - o 78% **jamais** dans la presse spécialisée,
  - o 62% **jamais** via les réseaux sociaux et job-boards,
  - o 64 % **jamais** via le site de leur collectivité
  - o 76% **systématiquement** via le site Emploi territorial des CDG.
  
- Utilisez-vous les outils suivants pour améliorer la diversité des recrutements ?
  - o 94% **jamais** de tests psycho-techniques
  - o 60% **jamais** avec les missions locales et universités
  - o 69% **jamais** en simplifiant les offres d'emploi
  - o 56% **jamais** via Pôle Emploi et les plate-formes internet dédiées à l'emploi (jobboards)

La commune (ce sont les communes qui ont répondu très majoritairement à l'enquête : 79%) ne se donnerait pas vocation à faire évoluer les pratiques de recrutement semble-t-il.

Côté candidat·es et lauréat·es de concours, trouver les offres d'emploi de la fonction publique territoriale ne semble pas leur poser problème à près de 87% ; ce qui est assez logique quand on sait que ceux-ci sont déjà à 83,6 % agents du service public.

La question serait donc moins dans les techniques de diffusion sur lesquels s'arrêter pour les candidat·es et lauréat·es de concours mais davantage dans le contenu des offres qu'il faut argumenter pour les rendre plus attractives ?

Le site Emploi territorial est connu et reconnu par les collectivités et candidats/lauréats de concours. Mais qu'en est-il du « grand public » ? Cela pourrait faire l'objet d'une enquête plus ciblée.

**D. Faire carrière dans la territoriale « oui » mais avec plus de 60 000 employeurs territoriaux en France, la concurrence est rude pour attirer les talents**

Les candidat·es / lauréat·es de concours plébiscitent à 93% l'idée de rester dans la fonction publique tout au long de leur carrière.

Cet axe prometteur doit être mis face à un « bémol ».

Alors que les collectivités sont partagées sur leur attractivité intrinsèque, il convient de s'interroger sur la « concurrence » entre collectivités pour attirer les talents ; notamment sur les métiers en tension

**Au-delà des chiffres, certaines questions ouvertes ont permis à certaines collectivités de s'exprimer**

- **sur les démarches expérimentales en cours :**
  - création d'un groupe de travail sur l'intégration des nouveaux arrivants ;
  - mise en place d'une opération « vis mon job » pour favoriser la mobilité interne ;
  - partenariat avec Pôle Emploi pour sélectionner des candidats non pas par CV mais par tests sur aptitudes ;
  - modernisation de l'entretien annuel en intégrant un dialogue systématique sur la mobilité.
  
- **sur les métiers en tension, le TOP 5 étant :**
  - Agent·e territorial·e spécialisé·e des écoles maternelles
  - Professeur·e d'enseignement artistique
  - Secrétaire de mairie
  - Agent·e de police municipale
  - Auxiliaire de puériculture



## 4/ Conclusion

Cette enquête et son analyse ont pour objet de nous interroger sur nos pratiques, d'inviter à l'échange...et de nous donner de la matière pour de futurs ateliers lors de la Conférence de l'emploi 2022 !

## 5/ Pour aller plus loin

### Pour aller plus loin

- [Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – Politiques et pratiques de ressources humaines](#) (ministère de la transformation et de la fonction publiques)
- [Attractivité de la fonction publique](#) (ministère de la transformation et de la fonction publiques)
- [Les impacts de la transition numérique sur les métiers territoriaux](#) (CNFPT)
- [2009-2019 : les pratiques des recruteurs, quelles évolutions en 10 ans ?](#) (APEC)
- [Qu'est-ce que l'innovation sociale, organisationnelle ou managériale ?](#) (ANACT)
- [Travailler, oui, mais pas à n'importe quel prix !](#) (la gazette / emploipublic.fr / Intérial)
- [Innovation sociale et incubation de projets / Qu'est-ce qu'un incubateur ?](#) (Bpifrance Création)
- [Les grandes tendances du recrutement de l'emploi public en Bretagne au 1<sup>er</sup> semestre 2021](#) (Observatoire régional breton de l'emploi public territorial et des ressources humaines)
- [Les difficultés de recrutements dans les collectivités locales de Nouvelle-Aquitaine \(Observatoire Régional de l'Emploi et de la Fonction Publique Territoriale de Nouvelle-Aquitaine\)](#)

Document produit par les centres de gestion de la région Hauts-de-France au titre de l'Observatoire régional de l'emploi et des données sociales.

Publication : décembre 2021



## Annexe 7 Contribution de MM. Yves Clot, Antoine Bonnemain Jean-Yves Bonnefond et Mme Dolorès Laope. Qualité du travail et pouvoir d'agir des agents, des enjeux d'attractivité

### Développer la « coopération conflictuelle » autour du travail bien fait : un enjeu pour l'attractivité de la fonction publique territoriale



**Yves Clot**  
Professeur émérite de psychologie du travail  
Centre de Recherche sur le Travail et le Développement, Cnam, Paris



**Antoine Bonnemain**  
Maître de conférences en ergonomie  
Laboratoire ACTÉ  
Université Clermont-Auvergne



**Jean-Yves Bonnefond**  
Docteur en psychologie du travail  
Société DQT, Chercheur Cnam, Paris

#### 1. S'intéresser à la qualité du travail

Disons-le d'entrée : s'intéresser au travail « bien fait », c'est d'abord s'opposer au travail « ni fait ni à faire » qui ruine la santé en même temps qu'il compromet la qualité des biens produits, des services rendus et soins prodigués. Ceux qui travaillent ne peuvent s'y reconnaître, ils y perdent leur fierté parce que leur travail devient alors indéfendable à leurs propres yeux.

Cette question concerne la fonction publique territoriale et son attractivité. La réponse ne se trouve sûrement pas suspendue à la bonne volonté des dirigeants, même quand elle est au rendez-vous. Ce qui est devenu décisif à l'occasion de la pandémie, c'est un retournement : le professionnalisme dont ont fait preuve les personnels de première ligne doit pouvoir, pour se développer, être converti en force institutionnelle. La puissance du travail ordinaire qui a assuré la continuité du service public convoque en retour la contribution volontaire de ces personnels au processus de décision, au nom de l'efficacité du service rendu. Et pourtant il n'est pas sûr que la défiance entre les niveaux hiérarchiques ne sortira pas encore renforcée de l'expérience collective vécue à l'occasion de la pandémie, au risque d'impacter au passage l'attractivité de la fonction publique territoriale.

" Ça ne sera pas possible de changer quoi que ce soit parce que la direction ne s'intéresse pas vraiment à ce qu'on fait "

[Technicien chauffagiste, Intervention Ville de Clermont-Ferrand]

" Ça ne sert à rien de parler, le poste il est fait comme ça, il est fait comme ça "

[Opérateur, Intervention à l'usine de Renault Flins]

Dans notre équipe de recherche, nous savons les efforts qu'il faut toujours faire pour convaincre, par des résultats concrets, le « personnel d'exécution » de s'engager dans une coopération – fut-elle

conflictuelle – avec leurs responsables à tous les niveaux pour améliorer l'efficacité du travail concret. Et ce, en travaillant contre la « parole inutile » qui empêche souvent de travailler ensemble.

L'expérience a encore prouvé que nous avons besoin de garantir, tout autrement qu'avant, le contact des dirigeants avec le réel. C'est l'activité ordinaire, invisible d'habitude, qui a permis ce contact pendant la phase aigüe de la pandémie. Son pouvoir d'agir concret a « forcé le respect ». En réalité, c'était déjà vrai avant. Mais ceux qui passent leur temps, comme nous, à intervenir dans les organisations pour faire de l'analyse du travail – dans la Fonction Publique territoriale aussi – le savent d'expérience : le jugement sur la qualité du travail ne va pas de soi de bas en haut de la ligne hiérarchique.

#### 2. Organiser la « coopération conflictuelle » pour développer performance et santé

Dans l'ouvrage *Le prix du travail bien fait. La coopération conflictuelle dans les organisations*, nous avons montré – à la suite de plusieurs expérimentations au long cours réalisées à la demande de différentes institutions, publiques comme privées – qu'une coopération qui regarde les conflits sur la qualité du travail en face, et même qui s'appuie sur eux pour agir, reste encore possible. Et ce, immédiatement. Sans attendre.

" C'est pas facile de coopérer avec la hiérarchie. Je me rends compte en avançant dans ce travail qu'ils ne font pas ce qu'ils veulent non plus. Regarde pour avoir une nouvelle pince on a mis six mois avec les marchés publics "

[Éboueur référent-métier, Intervention Ville de Lille]

Mais mieux vaut l'admettre : si les professionnels de terrain et les dirigeants ont chacun leurs « angles morts », c'est qu'ils n'ont pas les mêmes critères

pour évaluer la qualité du travail, du fait de leur position sociale. Ce conflit de critères est normal dans les organisations. S'il n'est pas nié, s'il sert à dialoguer autour des dilemmes du travail ordinaire – autrement dit si l'on en prend soin – il permet de mieux faire le tour des questions et de voir venir le réel. C'est un bon instrument pour fabriquer des arbitrages plus robustes en faveur du travail bien fait, et pour développer ainsi conjointement performance et santé. La délibération autour du

" C'est pas un problème de pouvoir, c'est pas parce que les opérateurs discutent entre eux et mettent les problèmes à l'agenda que la hiérarchie perd son pouvoir de décider. Ça c'est un truc que j'ai compris dans cette expérience "

[Directeur, Intervention à l'usine de Renault Flins]

travail bien fait entre les salariés et leur hiérarchie – cette coopération conflictuelle – est reliée à la vitalité des métiers, et donc, indirectement à l'attractivité des institutions dans lesquelles ils parviennent, ou non, à se développer.

### 3. Des expérimentations concrètes qui donnent des résultats

À la demande de différentes institutions, publiques (Ville de Lille, Ville de Clermont-Ferrand, Ehpad de Grugny) comme privées (Renault) nous avons, depuis 2010, engagé les expérimentations nécessaires sur ces questions. Chacune de ces expérimentations a permis – de façon chaque fois singulière – de tester une nouvelle organisation du dialogue dans le temps pour instituer progressivement la coopération conflictuelle sur le travail bien fait entre les collectifs de terrain, les lignes hiérarchiques et les organisations syndicales.

" Moi ça m'a transformé de faire ce travail. Je ne suis plus le même homme. Je ne vois plus le management de la même manière "

[Directeur de service, Intervention Ville de Lille]

" Cette expérience m'a donné envie de développer mon métier "

[Auxiliaire référente crèche, Intervention Ville de Lille]

Cette organisation du dialogue a permis d'enrichir le processus de décision par l'instruction des problèmes concrets de terrain par les collectifs de travail eux-mêmes. Dans ces dispositifs, ils gardent la main sur la définition des problèmes à résoudre avec la ligne hiérarchique. Ils s'appuient sur leur hiérarchie pour développer leur initiative et leur pouvoir d'agir sur les situations problématiques au travail.

La méthodologie de chacune de ces interventions a suivi un certain nombre de phases, comprenant à chaque fois des imprévus et des difficultés singulières :

▪ Organiser le dialogue d'abord *au sein des collectifs de travail* autour des critères hétérogènes du travail bien fait pour enrichir les façons de faire et instruire des solutions possibles aux difficultés rencontrées ;

▪ Expérimenter la coopération conflictuelle sur le travail bien fait avec la ligne hiérarchique pour *développer l'efficacité des décisions* ;

▪ Instituer *une organisation pérenne du dialogue* en revitalisant le dialogue social habituel grâce au dialogue professionnel.

### 4. Conclusion

L'attractivité de la fonction publique territoriale est reliée à la possibilité pour les professionnels qui y travaillent de se reconnaître dans le travail qu'ils font. C'est l'un des critères de l'attractivité, au-delà des questions qui font habituellement l'objet des négociations salariales au sein du dialogue social existant.

" Pour moi c'est une chance ce dispositif, parce que nous on n'est pas dans les camions toute la journée comme le sont les agents, donc il y a des problèmes que vous pouvez discuter que nous on aurait pas vu "

[Syndicaliste, Intervention Ville de Lille]

Toutes les expériences que nous avons réalisées montrent qu'une autre voie, complémentaire, est nécessaire pour trouver des moyens d'agir plus efficacement sur les situations de travail qui font problème, et ce, à l'initiative des personnels de première ligne. Cette coopération spécifique, une fois expérimentée ensemble puis instituée dans la durée, constitue non seulement un moyen de rapprocher les salariés de leur propre travail en leur permettant d'intervenir au bon moment et au bon endroit dans le processus de décision, mais également un moyen de rapprocher les hiérarchies et les organisations syndicales des problèmes réels à résoudre sur le terrain. C'est le développement de la qualité du travail qui rend ce dernier intéressant.

#### Pour aller plus loin...

Bonnefond, J.-Y. (2019). *Agir sur la qualité du travail. L'expérience de Renault Flins*. Toulouse : Erès.

Bonnemain, A. (2019). Quand les éboueurs se saisissent de leur travail pour en parler et l'améliorer. *actuEL CE*. <https://www.actuel-ce.fr/content/55-quand-des-eboueurs-se-saisissent-de-leur-travail-pour-en-parler-et-lameliorer>

Clot, Y. (2010). *Le travail à cœur. Pour en finir avec les risques psychosociaux*. Paris : La Découverte.

Clot, Y. (2021). Pour une coopération conflictuelle sur le travail bien fait. *Revue Santé & Travail*, n°114, Avril 2021.

Clot, Y., Bonnefond, J.-Y., Bonnemain, A. & Zittoun, M. (2021). *Le prix du travail bien fait. La coopération conflictuelle dans les organisations*. Paris : La Découverte.

Prot, B., Bonnefond, J.-Y. & Clot, Y. (2021). D'un métier à l'autre : déployer la qualité du travail. *Revue des Conditions de Travail*, n°12. ANACT.



**Dolores Laope,**

DGA RH, Relations Usagers.ères et Transformation digitale, Ville de Clermont-Ferrand

Vice-Présidente de l'Association des DRH des grandes collectivités

**Comment rendre désirable et accueillante une direction technique d'une grande collectivité ?**

En 2020, la Ville de Clermont Ferrand initie une expérimentation avec les chercheurs de l'Université Clermont Auvergne sur la qualité du travail fondée sur le dialogue professionnel. Cette initiative a pris forme dans le cadre d'échanges entre la Directrice Générale Adjointe des Ressources Humaines et la Directrice du Patrimoine Bâti quant à la capacité de cette direction à répondre aux nouveaux enjeux de politiques publiques. Ces échanges portent sur l'efficacité de son organisation, de ses modes de travail et de ses pratiques managériales dans un secteur d'activité marqué par un déficit d'attractivité en matière de recrutement.

En quelques mots, la Direction du Patrimoine Bâti vit des changements importants ces dernières années. En effet, ses effectifs sont profondément remaniés par les départs à la retraite et le renouvellement de près d'un tiers des agents en seulement deux ans - dont l'arrivée d'une femme à la tête de cette direction

historiquement dirigée par des hommes. Le nouvel encadrement apporte une vision managériale basée sur la participation, l'engagement et la confiance en s'appuyant sur le rappel des droits et des obligations mais aussi sur la gestion plus active des conflits, la responsabilisation de l'encadrement et l'expression plus directe des agents. Par ailleurs, cette direction fait face à une forte évolution institutionnelle avec le transfert des compétences de l'urbanisme, de l'aménagement, de la voirie à la Métropole. Enfin, ses métiers doivent s'adapter à l'affirmation de l'impératif écologique.

A la croisée des chemins, la direction cherche à rendre son organisation performante en préservant son modèle d'une gestion des activités en régie (ex : ateliers de menuiserie, tapisserie, serrurerie, etc.) fragilisé par des tensions internes persistantes et des difficultés de recrutement.

### **En choisissant de développer le pouvoir d'agir des agents par la résolution de problèmes concrets**

La Ville de Clermont Ferrand a recours aux moyens classiques de recrutement comme la communication sur ses métiers auprès des jeunes, l'accueil d'apprentis ou encore l'intégration directe pour les candidats retenus. Cependant, elle a choisi d'améliorer l'attractivité des métiers à partir du vécu du travail par les agents eux-mêmes.

Ayant déjà conduit d'autres démarches telles que le management par la qualité, l'audit organisationnel par un prestataire, l'accompagnement à l'élaboration d'un référentiel managérial par un consultant, la collectivité a décidé d'emprunter une autre voie, celle de la santé au travail et du travail bien fait.

En nouant un partenariat avec une université, la Ville opte pour le service public et ses valeurs. Ici, la neutralité des intervenants est garantie par leur statut, l'immersion longue des chercheurs aux côtés des agents est préférée à un panel de solutions immédiates et le dialogue entre les agents s'engage à partir d'une exploration minutieuse des gestes professionnels et des problèmes concrets rencontrés dans l'exécution des tâches. En plaçant l'éthique de la discussion professionnelle au cœur du dispositif, la recherche action répond à l'exigence d'une participation authentique rendant la démarche crédible pour les agents.

La recherche action permet aux agents de se constituer en un collectif de travail

« ressource » capable d'exprimer à sa hiérarchie les difficultés rencontrées et les solutions possibles - ce qui améliore l'estime de soi des agents et renforce leur sentiment de fierté.

La reconnaissance du travail réel se révèle alors comme un formidable facteur de motivation instaurant une dynamique positive au sein d'une équipe, propice au rayonnement du service public et à l'accueil de nouveaux agents.