

**MINISTERE DE L'INTERIEUR,
DE L'OUTRE-MER, DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET DE L'IMMIGRATION**

INSPECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION

N° 12-018/11-098/01

RAPPORT

**RELATIF A LA SITUATION DES LAUREATS « REÇUS-COLLÉS »
AUX CONCOURS DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE
-ANALYSE ET PROPOSITIONS-**

**MINISTERE DE L'INTERIEUR,
DE L'OUTRE-MER, DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET DE L'IMMIGRATION**

INSPECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION

N° 12-018/11-098/01

RAPPORT

**RELATIF A LA SITUATION DES LAUREATS « REÇUS-COLLÉS »
AUX CONCOURS DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE
-ANALYSE ET PROPOSITIONS-**

Etabli par :

François LANGLOIS
Chargé de mission à
l'Inspection Générale de
l'Administration

Marie-Hélène DEBART
Inspectrice générale de
l'administration

Renaud FURNALÈS
Inspecteur
de l'administration

- MARS 2012 -

SYNTHESE

Par lettre du 23 novembre 2011, le ministre de l'intérieur, de l'outre mer, des collectivités locales et de l'immigration, le ministre de la fonction publique et le ministre chargé des collectivités territoriales ont demandé à l'IGA de dresser un bilan du phénomène des reçus-collés de la fonction publique territoriale, et de formuler des propositions pour le réduire, dans le cadre constitutionnel et budgétaire existant.

La mission a mené ses travaux du 5 décembre 2011 au 15 mars 2012 en réalisant tout à la fois une large consultation auprès des instances nationales représentatives des élus et fonctionnaires territoriaux et en associant à sa réflexion de nombreux acteurs de terrain (directeurs généraux de centres départementaux de gestion, responsables de services préfectoraux du contrôle de légalité, DRH de grandes collectivités).

Elle s'est attachée à préciser les éléments de bilan disponibles, à analyser les causes du phénomène, à faire des propositions en direction de tous les acteurs impliqués.

La mission a voulu tout d'abord définir la notion de reçus-collés, en rappelant comment la distorsion entre concours et recrutements dans la fonction publique territoriale s'explique par l'unicité du statut des agents comparée à la multiplicité des employeurs. Depuis la loi du 26 janvier 1984, est constamment recherché un équilibre entre l'égal accès aux emplois d'une part et le respect de la libre administration des collectivités territoriales d'autre part. L'accès à la fonction publique territoriale est spécifique : aux termes mêmes de la loi précitée, « *l'inscription sur liste d'aptitude ne vaut pas recrutement* ». Ceci explique ce qu'est un reçu-collé, certes lauréat d'un concours, mais non recruté dans la fonction publique territoriale à l'expiration de la validité de son inscription sur la liste d'aptitude de ce concours.

Les enquêtes réalisées sur le sujet permettent d'emblée de constater que les reçus-collés sont plus nombreux dans certaines filières – médico technique, sportive, police municipale -, dans la catégorie C et dans certains cadres d'emplois – attaché, animateur, agent territorial spécialisé des écoles maternelles, agent de police municipale. En revanche, faute d'une méthodologie commune, aucune comparaison n'est possible entre les diverses études existantes du phénomène. On ne peut donc pas affirmer qu'il serait ou non en progression ces dernières années.

Au total, il semble bien que le phénomène soit plutôt surestimé : la mission a voulu tester elle-même cette difficulté de mesure en contactant directement par téléphone les lauréats reçus-collés de quatre concours différents. Ce sondage téléphonique a confirmé que parmi les personnes comptabilisées, une part importante ne répondait plus dans la réalité à la définition du reçu-collé, ayant été recrutés sans l'avoir signalé, ou ayant suivi une autre orientation sans chercher davantage d'offres d'emploi corrélées au concours réussi.

La mission estime donc que le pourcentage global de reçus-collés est plutôt inférieur à 10% que proche des 14% auxquels aboutit une étude récente menée par la DGCL, le CNFPT et la FNCDG.

Ce chiffre reste toutefois important, et les causes du phénomène doivent être identifiées. La mission estime que les trois acteurs principaux du recrutement dans la fonction publique territoriale - collectivités locales, centres de gestion, lauréats - ont chacun une part de responsabilité, le contrôle de l'Etat étant pour sa part de plus en plus allégé.

S'agissant des collectivités territoriales, une première difficulté naît du caractère très empirique de leurs prévisions d'effectifs, qui vont pourtant servir de base à l'ouverture des concours. L'immense majorité d'entre elles éprouve des difficultés à mettre en place une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Une deuxième difficulté est liée au caractère sommaire des déclarations de vacance d'emploi obligatoires, qui servent davantage à vérifier que le poste est accessible à tous, qu'à attirer de futurs candidats. Enfin, une cause centrale réside dans l'évolution de la politique de recrutement des collectivités. Celle-ci a beaucoup gagné en professionnalisation depuis la loi du 26 janvier 1984, mais la recherche des compétences requises amène de plus en plus souvent les employeurs à ignorer les listes d'aptitude, au bénéfice des autres modes de recrutement, y compris en utilisant les exceptions au concours prévues par la loi.

En ce qui concerne les organisateurs de concours, la mission a centré son enquête sur le fonctionnement des centres de gestion, principaux responsables depuis la loi du 19 février 2007, sans oublier la responsabilité propre du ministère chargé des collectivités territoriales qui fixe le cadre juridique des opérations.

Une cause d'erreur apparaît d'emblée : les centres de gestion déterminent librement le nombre de places ouvertes aux concours à partir de la consultation des collectivités, qui ont elles-mêmes une visibilité faible, et selon une méthodologie loin d'être harmonisée. Il faut également porter attention au rythme des concours car leur trop grande fréquence amène à constituer un nouveau « stock » de lauréats avant même que les listes d'aptitude précédentes soient publiées et consolidées.

Par ailleurs, plusieurs facteurs relevant en tout ou partie de la responsabilité du ministre des collectivités territoriales apparaissent : les délais d'organisation des concours, la nécessité de professionnaliser encore le contenu des épreuves, et de supprimer certains concours n'offrant plus de débouchés.

Au final, c'est encore la responsabilité des centres de gestion qui apparaît centrale après l'établissement de la liste d'aptitude, le suivi des lauréats par les centres étant d'autant plus incertain que la loi ne le rend pas obligatoire.

Le comportement des candidats est également un facteur de distorsion. Beaucoup se présentent à des concours dont ils ignorent les débouchés. Et alors que les concours sont organisés par les centres de gestion pour pourvoir aux besoins propres d'un bassin géographique d'emplois, nombreux sont les candidats qui n'ont aucune intention d'y postuler s'ils deviennent lauréats.

Enfin la mission a interrogé plusieurs préfetures pour comprendre la réalité du contrôle de légalité sur les actes liés au recrutement dans la fonction publique territoriale.

Il est apparu que ce sujet ne faisait pas partie des priorités transmises aux préfets ces dernières années et que la diminution des moyens humains affectés au contrôle de légalité dans les préfetures avait encore réduit la vigilance de l'Etat.

A partir de ces constats, la mission a formulé des propositions visant à mobiliser tous les acteurs concernés.

S'agissant des collectivités territoriales, la mission a d'abord préconisé un meilleur encadrement des cas de recours aux concours. Par ailleurs il lui a paru nécessaire de rapprocher les déclarations de vacance de véritables offres d'emploi, de créer une base nationale des listes d'aptitude - au lieu des listes départementales, régionales, voire interrégionales - cela afin de créer in fine une bourse nationale de l'emploi territorial public, consultable partout en France. Cette création supposerait une coordination centrale des centres de gestion de la fonction publique territoriale.

S'agissant des organisateurs de concours, la mission propose quatre mesures : espacer suffisamment les concours (de deux ans en général), unifier complètement les dates des épreuves sur l'ensemble du territoire national, mieux évaluer le nombre de places proposées aux concours, et enfin permettre aux jurys de tous les concours d'affiner la répartition des lauréats entre les concours interne, externe, et troisième voie, au moment des délibérations, afin de mieux adapter les recrutements aux emplois.

En ce qui concerne les candidats et lauréats, plusieurs mesures sont également préconisées : mieux informer les candidats sur les concours et métiers de la fonction publique territoriale, mettre en place un accompagnement actif des lauréats, et recommander le recrutement de ceux-ci par les centres de gestion afin de les mettre à disposition de collectivités lorsqu'ils arrivent à la fin de la troisième année de leur inscription sur la liste d'aptitude.

Les lauréats devraient également être davantage responsabilisés dans leur recherche d'emploi, grâce à un réaménagement de la durée de la liste d'aptitude – deux ans, plus une année complémentaire, au lieu de trois fois un an – qui pourrait s'accompagner d'un accès au cours de la troisième année à des emplois vacants dans les deux autres fonctions publiques. La mission recommande également de mettre à l'étude une limitation territoriale de validité des listes d'aptitude – dans la mesure où une telle limitation n'affecte pas le caractère national des cadres d'emploi statutaires.

Enfin, la mission a intégré l'apport de la loi du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire dans la fonction publique territoriale qui réaffirme le caractère dérogatoire du contrat par rapport au concours. Par ailleurs elle a noté qu'une circulaire du 25 janvier 2012 instaure une priorité d'examen en matière de recrutement dans la fonction publique territoriale pour le contrôle de légalité. La mission propose de renforcer l'effectivité de ce contrôle, en pratiquant par échantillonnage, et en s'appuyant davantage sur les centres de gestion pour mutualiser la mission de conseil juridique en matière de recrutement.

SIGLES UTILISÉS

ADF :	Association des Départements de France
AMF :	Association des Maires de France
ATSEM :	Adjoint Territorial Spécialisé des Ecoles Maternelles
CAP :	Commission Administrative Paritaire
CDD :	Contrat à Durée Déterminée
CDG :	Centre Départemental de Gestion
CDI :	Contrat à Durée Indéterminée
CIG :	Centre Interdépartemental de Gestion (de la petite couronne, de la grande couronne parisiennes)
CNFPT :	Centre National de la Fonction Publique Territoriale
CSFPT :	Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale
DGCL :	Direction Générale des Collectivités Locales
DNO :	Directive Nationale d'Orientation des préfetures
DVE :	Déclaration de Vacance d'Emploi
DRH :	Direction des Ressources Humaines
ETP :	Equivalents Temps Plein travaillé
FNCDG :	Fédération Nationale des Centres de Gestion
FPE :	Fonction Publique d'Etat
FPH :	Fonction Publique Hospitalière
FPT :	Fonction Publique Territoriale
GPEC :	Gestion Prévisionnelle des Effectifs et des Compétences
PACTE :	Parcours d'Accès aux Carrières Territoriales, hospitalières, et de l'Etat
RGPP :	Révision Générale des Politiques Publiques
TOS :	Techniciens et Ouvriers de Service

TABLE DES RECOMMANDATIONS

Avertissement : l'ordre dans lequel sont récapitulées ci-dessous les recommandations du rapport ne correspond pas à une hiérarchisation de leur importance mais simplement à leur ordre d'apparition au fil des constats et analyses du rapport.

RECOMMANDATION N°1 : EFFECTUER TOUS LES DEUX ANS, UNE ENQUETE GENERALE CONJOINTE CNFPT-FNCDG-DGCL PERMETTANT DE SUIVRE L'EVOLUTION DU PHENOMENE DES « REÇUS-COLLES ».....	27
RECOMMANDATION N°2 : HARMONISER LES FORMULAIRES ADRESSES PAR LES CENTRES DEPARTEMENTAUX DE GESTION AUX COLLECTIVITES EN VUE DE L'OUVERTURE DE CONCOURS	43
RECOMMANDATION N°3 : DEMANDER AU GROUPE DE TRAVAIL CSFPT-DGCL D'ACTUALISER LES SUJETS DE CONCOURS EN S'APPUYANT SUR UN ECHANTILLON SIGNIFICATIF DES ANNALES D'EPREUVES PAR FILIERE ET CATEGORIE	46
RECOMMANDATION N°4 : SUPPRIMER L'EXIGENCE DU CONCOURS D'ACCES AUX CADRES D'EMPLOI OUVERTS AUX PROFESSIONS REGLEMENTEES MEDICALES ET PARA-MEDICALES.....	53
RECOMMANDATION N°5 : LIMITER EFFECTIVEMENT, LE NOMBRE DE PLACES AUX CONCOURS D'ACCES A LA PREMIERE CLASSE DES CADRES D'EMPLOIS DE CATEGORIE C, AU SEUL NOMBRE DE DECLARATIONS DE VACANCE D'EMPLOI PUBLIEES.	54
RECOMMANDATION N°6 : PRECISER PAR DECRET LE CONTENU DU DESCRIPTIF DETAILLE DE L'OFFRE D'EMPLOI DANS LA DECLARATION DE VACANCE	55
RECOMMANDATION N°7 : IMPOSER PAR DECRET AUX LAUREATS DES CONCOURS DE TRANSMETTRE UN CV A ANNEXER A LEURS COORDONNEES PERSONNELLES FIGURANT SUR LA LISTE D'APTITUDE	56
RECOMMANDATION N°8 : CREER UNE BOURSE NATIONALE DE L'EMPLOI PUBLIC TERRITORIAL	56
RECOMMANDATION N°9 : PRIVILEGIER UN RYTHME AU MINIMUM BISANNUEL D'ORGANISATION DES CONCOURS DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE	57
RECOMMANDATION N°10 : INVESTIR LA FNCDG D'UNE MISSION DE PREPARATION D'UN CALENDRIER NATIONAL UNIFIE DE DEROULEMENT DES CONCOURS TERRITORIAUX	57
RECOMMANDATION N°11 : RENDRE OBLIGATOIRE, LORS DE L'INSCRIPTION DU CANDIDAT A UN CONCOURS, LA NOTIFICATION DE SON EVENTUELLE INSCRIPTION A D'AUTRES CONCOURS DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE	58
RECOMMANDATION N°12 : IMPOSER UNE MOTIVATION PLUS CIRCONSTANCIEE DES VISAS DES ARRETES D'OUVERTURE DE CONCOURS.....	58
RECOMMANDATION N°13 : MODIFIER L'ARTICLE 8-1 DU DECRET DU 20 NOVEMBRE 1985 AINSI QUE LES STATUTS PARTICULIERS AUXQUELS IL RENVOIE POUR FACILITER LA MODULATION DU POURCENTAGE DE REPARTITION DES POSTES OUVERTS AU CONCOURS ENTRE LES TROIS VOIES EXTERNE, INTERNE ET TROISIEME CONCOURS, A LA DEMANDE DU JURY.	59
RECOMMANDATION N°14 : ORGANISER UNE REUNION OBLIGATOIRE D'INFORMATION DES CANDIDATS AVANT LA DATE DE DEROULEMENT DES PREMIERES EPREUVES DU CONCOURS, A L'INITIATIVE DU CENTRE DE GESTION ORGANISATEUR.	59

RECOMMANDATION N°15 : RENDRE OBLIGATOIRE DES REUNIONS ORGANISEES PAR LES CDG AU PROFIT DES LAUREATS INSCRITS SUR LISTE D'APTITUDE, AU MOMENT DE LEUR INSCRIPTION PUIS AU MOINS UNE FOIS PAR SEMESTRE	60
RECOMMANDATION N°16 : INCITER AU RECRUTEMENT DE FONCTIONNAIRES STAGIAIRES REMPLAÇANTS PARMIS LES LAUREATS INSCRITS POUR LA TROISIEME ET DERNIERE ANNEE, PAR LES CDG QUI LES METTRAIENT A DISPOSITION DES COLLECTIVITES LOCALES.....	60
RECOMMANDATION N°17 : INSTAURER UNE DUREE DE DEUX ANS POUR LA PREMIERE INSCRIPTION SUR LISTE D'APTITUDE, AVEC PROLONGATION POSSIBLE D'UNE ANNEE.....	61
RECOMMANDATION N°18 : METTRE A L'ETUDE LES CONDITIONS DANS LESQUELLES DES LAUREATS NON RECRUTES DANS LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE POURRAIENT ACCEDER AUX EMPLOIS DES AUTRES FONCTIONS PUBLIQUES..	62
RECOMMANDATION N°19 : METTRE A L'ETUDE LA POSSIBILITE QUI SERAIT OFFERTE AUX CDG ORGANISATEURS DE CONCOURS, SOIT DE LIMITER LE BENEFICE DU CONCOURS AU SEUL TERRITOIRE CONCERNE, SOIT D'EXIGER DES CANDIDATS UN ENGAGEMENT A ACCEPTER UN POSTE SUR CE TERRITOIRE.	62
RECOMMANDATION N°20 : RESPONSABILISER LES LAUREATS PAR L'EXIGENCE DE PRODUCTION PERIODIQUE DE JUSTIFICATIFS RECENTS D'ACTES POSITIFS DE RECHERCHE D'EMPLOI TERRITORIAL, POUR ETRE MAINTENUS SUR LISTE D'APTITUDE.....	63
RECOMMANDATION N°21 : DEVELOPPER LE CONTROLE PAR ECHANTILLONNAGE DES MOTIFS D'EXCLUSION DES LAUREATS DE CONCOURS SUR LES ACTES DE RECRUTEMENT D'AGENTS NON TITULAIRES SUR EMPLOI PERMANENT.....	67
RECOMMANDATION N°22 : METTRE EN PLACE UN PARTENARIAT ENTRE LES SERVICES DU CONTROLE DE LEGALITE ET LES CENTRES DEPARTEMENTAUX DE GESTION EN MATIERE DE CONSEIL JURIDIQUE AU RECRUTEMENT.....	67

SOMMAIRE

Synthèse	5
Sigles utilisés.....	9
Table des recommandations	11
Introduction.....	15
1 - LE PHENOMENE EST ANCIEN, SON EVALUATION MERITE D'ETRE AFFINEE	17
1.1. <i>De la définition au cadre juridique</i>	17
1.1.1. Un cadre juridique évolutif.....	17
1.1.1.1. Le principe d'égal accès aux emplois publics.....	17
1.1.1.2. L'égal accès aux emplois publics et la libre administration des collectivités territoriales ..	18
1.1.1.3. La recherche permanente d'un équilibre entre ces exigences constitutionnelles	18
1.1.2. Des modalités spécifiques d'entrée dans la fonction publique territoriale	19
1.1.3. Éléments de définition du phénomène des reçus-collés.....	20
1.1.3.1. L'absence de définition juridique de la notion de « reçu-collé »	20
1.1.3.2. Une notion difficile à caractériser.....	20
1.1.3.3. Proposition de définition retenue par la mission.....	21
1.2. <i>Une ampleur mal connue</i>	21
1.2.1. Les enseignements de l'enquête à vocation nationale CNFPT-FNCDG réalisée début 2011	21
1.2.1.1. Une surreprésentation de certaines filières	22
1.2.1.2. Une surreprésentation des agents de catégorie C.....	23
1.2.1.3. Une surreprésentation de certains cadres d'emplois	24
1.2.1.4. Une forte dispersion géographique des reçus-collés sur le territoire national.....	24
1.2.2. Bilan critique	26
1.3. <i>Un essai de meilleure comptabilisation</i>	27
1.3.1. Un phénomène surestimé.....	27
1.3.2. Des sondages réalisés par la mission qui corroborent la surestimation du phénomène.....	28
2 - LE PHENOMENE PERSISTE, POUR PLUSIEURS SERIES DE RAISONS	31
2.1. <i>Le rôle des collectivités locales</i>	31
2.1.1. De la prévision des effectifs à la vacance d'emploi	31
2.1.1.1. Le manque de moyens	31
2.1.1.2. Le poids des stratégies individuelles de carrière.....	31
2.1.1.3. Les difficultés d'une gestion prévisionnelle	32
2.1.1.4. Les aléas extérieurs.....	33
2.1.2. La déclaration de vacance d'emploi.....	33
2.1.2.1. L'obligation de déclarer.....	33
2.1.2.2. La portée de la déclaration de vacance d'emploi.....	35
2.1.3. Les stratégies de recrutement.....	35
2.1.3.1. Les fonctionnaires titulaires.....	36
2.1.3.2. Le recours au contrat	36
2.2. <i>L'action des organisateurs de concours</i>	39
2.2.1. La difficile détermination du nombre de postes ouverts aux concours	39
2.2.1.1. Un rôle nouveau pour les centres de gestion.....	39
2.2.1.2. Plusieurs critères à prendre en compte.....	39
2.2.2. Le rythme d'organisation des concours peut favoriser une augmentation du nombre de reçus-collés.....	43
2.2.2.1. La longueur de la procédure de concours	43
2.2.2.2. La fréquence trop élevée du rythme des concours.....	44
2.2.3. Une baisse des recrutements à partir des listes d'aptitude imputée à l'inadaptation des épreuves.....	44
2.2.4. Un difficile travail d'adaptation permanente du contenu des concours	45
2.2.5. Certains concours n'offrent plus de débouchés dans les collectivités territoriales	46
2.2.6. L'absence de gestion rigoureuse et continue des listes d'aptitude	47
2.2.7. Les moyens inégaux des centres de gestion.....	47
2.2.8. L'insuffisant accompagnement des lauréats	48
2.3. <i>Le comportement des candidats et lauréats</i>	49
2.3.1. Le comportement des candidats aux concours	49
2.3.2. Le comportement des lauréats	50

2.4.	<i>La place du contrôle de légalité exercé par l'état</i>	51
2.4.1.	Le principe du contrôle.....	51
2.4.2.	Un recentrage progressif du contrôle qui exclut de facto la plupart des procédures de recrutement	51
2.4.3.	Une réduction des moyens humains qui ne permet pas de suivre l'ensemble des modalités de recrutement	52
3 -	CE PHENOMENE PEUT ETRE REDUIT EN MOBILISANT TOUS LES ACTEURS DU RECRUTEMENT	53
3.1.	<i>Mobiliser les collectivités territoriales</i>	53
3.1.1.	Mieux encadrer les cas de recours aux concours	53
3.1.1.1.	Faciliter le recrutement des professions réglementées	53
3.1.1.2.	Réserver l'accès à la première classe de certains cadres d'emploi à la promotion interne plutôt qu'au concours.	54
3.1.1.3.	Préciser la portée de la déclaration de vacance d'emploi ?.....	54
3.1.2.	Créer une bourse nationale de l'emploi territorial.....	55
3.1.2.1.	Enrichir le contenu des déclarations de vacance d'emploi.....	55
3.1.2.2.	Créer une base nationale des listes d'aptitude	56
3.1.2.3.	Créer une bourse nationale	56
3.2.	<i>Agir sur l'organisation des concours</i>	56
3.2.1.	Espacer suffisamment les concours	56
3.2.2.	Unifier les dates des concours.....	57
3.2.3.	Mieux évaluer le nombre de places ouvertes aux concours	57
3.2.4.	Affiner la répartition entre les trois types de concours.....	58
3.3.	<i>Accompagner les candidats et les lauréats</i>	59
3.3.1.	Informers les candidats sur la nature des concours et des métiers territoriaux	59
3.3.1.1.	Accompagner plus efficacement les lauréats	59
3.3.1.2.	Prévoir que les centres de gestion recrutent les lauréats sans employeur.....	60
3.3.2.	Responsabiliser les lauréats dans le déroulement de leurs recherches d'emploi.....	60
3.3.2.1.	Réaménager la durée de validité de la liste d'aptitude.....	60
3.3.2.2.	Permettre au lauréat inscrit sur liste d'aptitude de postuler sur un emploi vacant des deux autres fonctions publiques ?.....	61
3.3.2.3.	Renforcer les obligations de recherche d'emploi sur la zone géographique pour laquelle a été organisée le concours	62
3.4.	<i>Impliquer le contrôle de légalité</i>	63
3.4.1.	Le retour de la fonction publique territoriale parmi les priorités du contrôle de légalité en 2012	63
3.4.1.1.	La prévention du recours abusif au contrat, priorité nouvelle du contrôle de légalité.....	63
3.4.1.2.	Un encadrement législatif plus strict du recours aux non titulaires.....	64
3.4.2.	La nécessité de sensibiliser les services de l'Etat au respect de la priorité de recrutement des lauréats de concours.....	66
3.4.2.1.	Développer le contrôle par échantillonnage des motifs d'exclusion des lauréats de concours.....	66
3.4.2.2.	Favoriser le rapprochement des services de l'Etat et des centres de gestion.....	67
	Conclusion	69
	Annexes.....	71
	Annexe 1 Lettre de mission.....	72
	Annexe 2 Liste des personnes rencontrées et contactées.....	74

INTRODUCTION

Par lettre du 23 novembre 2011, le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, le ministre de la fonction publique et le ministre chargé des collectivités territoriales, ont demandé à l'inspection générale de l'administration de conduire une étude sur la situation des lauréats « reçus-collés » aux concours de la fonction publique territoriale.

Il lui était demandé, d'une part, de dresser un état des lieux aussi exhaustif que possible de la situation des lauréats reçus aux concours de la fonction publique territoriale qui n'ont pas trouvé d'emploi à l'issue de la période de validité de la liste d'aptitude sur laquelle ils sont inscrits et d'identifier les causes de toute nature permettant d'expliquer ce phénomène.

Sur cette base, la mission était invitée à examiner ensuite les mesures juridiques ou pratiques susceptibles de diminuer le nombre de ces « reçus-collés » dans la fonction publique territoriale, dans le cadre de la conciliation existante entre les principes constitutionnels d'égal accès des citoyens aux emplois publics et de libre administration des collectivités territoriales. Il était attendu enfin que les propositions avancées demeurent soutenables sur un plan budgétaire, et n'altèrent pas la vocation nationale des statuts.

Pour dresser son état des lieux, la mission a collecté l'ensemble des données chiffrées disponibles auprès de la DGCL, du CNFPT et de la FNCDG. Elle a complété ce recensement partiel par deux séries d'enquêtes. Ont été interrogés tous les centres départementaux de gestion qui n'avaient pas jusque là fait connaître leurs propres statistiques de reçus-collés. La mission a également souhaité mieux connaître la réalité concrète du phénomène, en sélectionnant de manière aléatoire quelques listes d'aptitude parvenant au terme de leur période de validité et en interrogeant individuellement toutes les personnes encore inscrites à cette date.

Des entretiens ont été menés avec plusieurs directeurs généraux de centres départementaux de gestion, des directeurs de ressources humaines de grandes collectivités affiliées et non affiliées, ainsi qu'avec la plupart des organisations syndicales représentatives des agents de la fonction publique territoriale.

Enfin, une attention particulière a été portée au rôle qu'occupent les services préfectoraux du contrôle de légalité. Quinze préfetures ont été interrogées à cet égard par la mission, sur la place occupée par l'examen des actes de recrutement des agents publics territoriaux dans leur stratégie départementale de contrôle de légalité.

Le présent rapport dresse le constat liminaire d'une connaissance approximative de l'ampleur du phénomène des « reçus-collés » par les principaux acteurs publics concernés, alors même qu'il est relativement ancien. La mission a donc cherché à affiner l'évaluation de la mesure quantitative de ce phénomène (I).

La mission s'est attachée ensuite à identifier les causes de persistance du phénomène des « reçus-collés », en distinguant aussi clairement que possible le rôle propre de chaque acteur du processus de recrutement des agents publics territoriaux : les collectivités territoriales employeurs, les organisateurs de concours, les services préfectoraux de contrôle de légalité, ainsi que le propre comportement des candidats et lauréats des concours. Cet état des lieux permet de mettre en lumière leur responsabilité partagée dans la survenance et la récurrence du phénomène des reçus-collés (II).

Compte tenu de cette diversité des causes, le présent rapport exprime la conviction que le phénomène des « reçus-collés » ne peut être substantiellement réduit que par la mobilisation conjointe de tous les acteurs publics concernés. Plusieurs séries de mesures sont proposées aux fins de les engager fortement à organiser une gestion plus dynamique des procédures de recrutement, seule susceptible de réduire à son niveau frictionnel le taux de reçus-collés (III).

1 - LE PHENOMENE EST ANCIEN, SON EVALUATION MERITE D'ETRE AFFINEE

1.1. DE LA DEFINITION AU CADRE JURIDIQUE

1.1.1. Un cadre juridique évolutif

Alors que les agents territoriaux relevaient pour l'essentiel avant les lois de décentralisation d'un statut d'emploi, l'adoption de la loi 83-634 du 13 juillet 1983 portant titre I du statut général de la fonction publique a consacré à leur bénéfice, comme pour l'ensemble des agents publics des autres administrations de l'Etat et du service public hospitalier, le principe d'une fonction publique de carrière, sur la base d'un socle commun de droits et d'obligations.

1.1.1.1. Le principe d'égal accès aux emplois publics

Parmi les règles fondamentales gouvernant l'accès aux fonctions publiques, figure au premier plan le principe d'égal accès aux emplois publics tel qu'il est énoncé par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen : « *Tous les Citoyens (...) sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents* ». Ce principe implique tout à la fois qu'il ne soit instauré *a priori* aucune discrimination quant aux conditions d'accès aux emplois publics, et que les critères de sélection des candidats reposent exclusivement sur une appréciation objective de leurs compétences professionnelles en lien avec les fonctions pressenties.

Le respect d'un tel principe d'égal accès aux emplois publics est garanti vis-à-vis des recrutements réalisés par les collectivités locales par un certain nombre de prescriptions législatives figurant dans la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale¹, elles mêmes complétées par les jurisprudences constitutionnelle et administrative.

Parmi celles-ci figure l'obligation de soumettre le recrutement d'un fonctionnaire territorial à la procédure de concours, l'obligation d'information préalable de vacance d'emploi et de publicité donnée au concours ouvert, une composition impartiale des jurys de recrutement, l'égalité des candidats pendant les épreuves, ou bien encore l'obligation pour l'autorité territoriale compétente de procéder à une nomination à partir exclusivement des propositions du jury².

¹ Loi 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale complétée par la loi n°84-594 du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale.

² Sur le principe du concours : art. 3 de la loi 83-634 du 13 juillet 1983 et art.36 de la loi 84-53 du 26 janvier 1984 ; sur l'obligation d'information et de publicité relative aux emplois vacants : art. 41 de loi précitée ; sur l'impartialité des jurys : CE 29 octobre 2001 n°159968 M. Gonzales Mestres ou CE 6 novembre 2000 n°289398 M. Gregory ; sur l'égalité de traitement des candidats pendant les épreuves de sélection : CE 22 novembre 1999 n°196437 M. Rolland ; sur l'obligation de ne nommer que des lauréats désignés par le jury de concours : CE 14 novembre 1941 n°62096 Sieur Vincens, L. p.188.

1.1.1.2. L'égal accès aux emplois publics et la libre administration des collectivités territoriales

La mise en œuvre du principe d'égal accès aux emplois publics territoriaux a été conciliée avec l'autonomie administrative dont disposent les collectivités locales en vertu du principe constitutionnel de libre administration (art. 72 C), par le Conseil constitutionnel, à l'occasion d'une importante décision n°83-168 DC du 20 janvier 1984. Appliqué à la gestion des ressources humaines, le principe de libre administration implique, selon lui, que l'autorité territoriale « *se prononce librement sur les créations et suppressions d'emplois, procède à la nomination aux grades et emplois de la fonction publique territoriale [...] qu'elle recrute directement les personnels de direction [...] et le ou les collaborateurs dont chacune dispose* ».

En revanche, rien n'interdit au législateur, « *en vue d'instituer des garanties statutaires communes à l'ensemble des agents des collectivités territoriales, d'attribuer compétence à des centres de gestion composés d'élus pour effectuer des tâches de recrutement et de gestion de leurs personnels ; [de] rendre obligatoire, sous certaines conditions, l'affiliation de collectivités à ces centres* ». De même, la loi peut imposer de communiquer leurs vacances d'emploi aux centres de gestion compétents.

1.1.1.3. La recherche permanente d'un équilibre entre ces exigences constitutionnelles

Le statut de la fonction publique territoriale adopté le 26 janvier 1984 s'est d'abord voulu une déclinaison proche du statut applicable aux fonctionnaires d'Etat, adopté en janvier 1984. Ainsi les articles 42 à 45 de son titre III, dans leur rédaction initiale, imposaient de ne mettre au concours qu'un nombre d'emplois égal au nombre de places à pourvoir déclarées vacantes, le jury pouvant néanmoins instituer une liste d'admission complémentaire susceptible de servir entre deux concours. La liste des admis était établie par ordre de mérite. Lorsque le concours était organisé par un centre de gestion, et que ses propositions d'affectation n'étaient pas retenues par les collectivités membres, les lauréats étaient toutefois intégrés dans la fonction publique territoriale et rattachés au centre de gestion dans l'attente d'une affectation définitive.

Ce statut a progressivement intégré un certain nombre d'aménagements législatifs - essentiellement par les lois « Galland » du 13 juillet 1987 et « Hoeffel » du 27 décembre 1994- pour garantir aux exécutifs locaux élus une plus grande liberté de décision en matière de recrutement, tout en maintenant entier le principe général d'occupation des emplois permanents par des agents titulaires.

Aussi, le titre III du statut général autorise-t-il depuis 1987 le regroupement des fonctionnaires territoriaux en « cadres d'emplois » et non en « corps », formule destinée à favoriser une gestion locale des agents par une dénomination moins précise, chaque collectivité gérant librement les cadres d'emplois définis sur le plan national³.

³ Ces cadres d'emplois sont instaurés par décret, tel le décret n°87-1099 du 30 décembre 1987 modifié portant statut particulier du cadre d'emplois des attachés territoriaux, par exemple.

La loi affirme également une liberté d'organisation des concours, décentralisée au niveau de chaque collectivité locale pour favoriser la « localisation » des recrutements, sous réserve des concours de catégorie A+ organisés par le seul CNFPT depuis la loi du 19 février 2007⁴. En pratique, de nombreux concours sont pris en charge par les centres de gestion départementaux pour le compte des collectivités adhérentes ou ayant conventionné à cette fin.

La loi « Hoeffel » de 1994 a également modifié les articles du titre III de ce statut pour prévoir que le nombre de postes ouverts à un concours « *tient compte* » du nombre de lauréats des précédents concours qui n'ont pas été nommés, du nombre de fonctionnaires pris en charge par le CNFPT ou les centres de gestion, et des besoins prévisionnels recensés par les collectivités. L'article 44 modifié fait désormais référence à la constitution de « *listes d'aptitude* » établies par ordre alphabétique et non plus par ordre de mérite, et comprenant outre les reçus du dernier concours, ceux des reçus des deux concours précédents.

Enfin, l'article 18-11 de la loi du 3 janvier 2001 a porté de deux à trois ans la validité de la liste d'aptitude dans laquelle les autorités de nomination puisent librement. Le décret du 20 novembre 1985 modifié organise les modalités générales d'établissement de cette liste sur le plan réglementaire⁵.

1.1.2. Des modalités spécifiques d'entrée dans la fonction publique territoriale

Dans ce cadre juridique, l'admission au concours ne donne donc qu'une vocation à intégrer l'un des emplois et cadres d'emplois de la fonction publique territoriale. Le lauréat du concours est nommé sur une liste d'aptitude annuelle renouvelable en principe pour une durée maximale de trois ans⁶, période au cours de laquelle il lui revient de postuler individuellement à un emploi vacant offert par une collectivité territoriale. Seul le recrutement par cette collectivité permet une nomination effective comme fonctionnaire stagiaire suivie, en principe, par une titularisation.

Paris est soumis à cet égard à un régime dérogatoire en vertu de l'article 118 de la loi statutaire du 26 janvier 1984. Les 75300 fonctionnaires de la commune et du département de la ville capitale⁷ sont organisés en corps et soumis à un système de concours en tout point assimilable à celui en vigueur au sein de la fonction publique d'Etat ou hospitalière (admission par ordre de mérite suivie d'une nomination comme fonctionnaire stagiaire).

Hormis le cas de Paris, le mode de recrutement organisé au sein des collectivités locales, en tant qu'il dissocie la réussite du concours de la nomination subséquente sur un emploi public n'a pas d'équivalent dans les deux autres fonctions publiques, si ce n'est au sein de l'Etat le cas particulier du concours de qualification aux fonctions de maître de conférences des universités, régi par un décret du 6 juin 1984 modifié⁸.

⁴ Loi n°2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale.

⁵ Décret 85-1229 du 20 novembre 1985 modifié relatif aux conditions générales de recrutement des agents de la fonction publique territoriale.

⁶ La durée de validité de l'inscription sur liste d'aptitude peut être prorogée au-delà de ce terme de trois années, tant qu'il n'est pas organisé de nouveau concours de recrutement pour le cadre d'emplois considéré.

⁷ Source : Insee, Enquêtes sur les Personnels des Collectivités territoriales et des Etablissements publics locaux au 31 décembre 2008

⁸ Décret n°84-431 du 6 juin 1984 modifié relatif au statut des enseignants-chercheurs de l'enseignement supérieur.

Les nominations dans l'enseignement supérieur public sont en effet soumises aux principes d'autonomie des universités et d'indépendance des enseignants-chercheurs, ce qui conduit à organiser un système d'admission en deux étapes : une qualification nationale valable quatre années d'une part, des entretiens d'admission au sein de chaque université proposant un emploi, d'autre part.

1.1.3. Éléments de définition du phénomène des reçus-collés

1.1.3.1. L'absence de définition juridique de la notion de « reçu-collé »

La notion de « reçu-collé » ne relève pas d'un vocabulaire juridique ou administratif établi et n'a pas la même acception selon qu'elle est appliquée à la fonction publique d'Etat ou à la fonction publique territoriale.

Dans la fonction publique d'Etat, le terme « reçu-collé » désigne la situation, peu fréquente en pratique, dans laquelle l'administration, au terme des opérations d'un concours qui a vu le jury d'admission dresser une liste de mérite des lauréats, décide de ne pas nommer l'ensemble des lauréats figurant sur cette liste, en raison d'une nouvelle évaluation à la baisse de ses besoins opérée postérieurement aux opérations d'ouverture du concours.

Par extension, l'expression a pu être utilisée pour évoquer les « lauréats » inscrits par ordre de mérite sur les listes complémentaires des concours, dans la mesure où ces listes n'ont qu'une vocation purement supplétive des listes principales.

Dans la fonction publique territoriale, le terme « reçu-collé » correspond au constat d'un phénomène d'inadéquation entre le nombre de lauréats d'un concours de la fonction publique inscrits sur liste d'aptitude et le nombre de ceux-là effectivement nommés sur un des emplois pour lequel était ouvert ce concours, situation appréciée à l'expiration de la durée de validité (en principe triennale), de la liste d'aptitude.

1.1.3.2. Une notion difficile à caractériser

Pour rendre compte précisément de la réalité du phénomène des reçus-collés, un tel ratio nombre de lauréats / nombre de personnes nommées sur trois ans apparaît trop imprécis : il ne tient pas compte de l'ensemble des situations d'abandon ou de renoncement au maintien sur la liste d'aptitude pendant sa durée de validité. En effet, la réglementation impose en principe aux lauréats de manifester annuellement leur intention de demeurer inscrits sur la liste d'aptitude, et les centres de gestion constatent qu'un pourcentage important des lauréats ne réitère pas son inscription au terme de la première année.

A titre d'exemple, le CIG de la petite couronne, dressant en 2011 un bilan des nominations à l'issue des trois ans d'inscription sur liste d'aptitude, relève que sur 3477 lauréats inscrits initialement sur liste d'aptitude, tous concours confondus, 2482 ont été nommés à l'issue des trois années sur un des emplois pour lesquels étaient ouverts ces concours (soit 71%). Le solde de 995 lauréats (soit 28,6%) non nommés ne peut être défini pour autant comme « reçu-collé », dès lors qu'une analyse plus fine permet de relever que 720 d'entre eux n'avaient pas demandé leur réinscription annuelle sur la liste d'aptitude en n+1 ou n+2.

En définitive, seuls 275 lauréats (soit 7,90% du total), qui ont fait la démarche de figurer trois années consécutives sur liste d'aptitude n'avaient toujours pas été nommés dans une collectivité, à l'expiration de la validité de ces listes. Et il n'est pas non plus certain que ces 275 lauréats puissent tous être considérés comme encore disponibles en vue d'un recrutement par une collectivité territoriale, à la date à laquelle la liste d'aptitude a expiré.

1.1.3.3. Proposition de définition retenue par la mission

Le « vrai » reçu-collé, objet du présent rapport, se définit comme le lauréat d'un concours de la fonction publique territoriale, qui, au terme de sa présence légale sur la liste d'aptitude, n'a été recruté sur aucun des emplois auquel donnait vocation le concours dont il a été lauréat.

1.2. UNE AMPLEUR MAL CONNUE

Aucune étude d'ensemble ne permet de dresser un état des lieux exhaustif du nombre de candidats reçus-collés aux concours de la fonction publique territoriale, ni même de déterminer le profil-type de ces lauréats non recrutés. Les données disponibles sont relativement disparates et parcellaires, et il s'avère extrêmement délicat d'en extraire des enseignements généraux et opérationnels. On peut à cet égard citer l'enquête menée par le CNFPT et la FNCDG en 2011.

1.2.1. Les enseignements de l'enquête à vocation nationale CNFPT-FNCDG réalisée début 2011

Pour cerner l'importance du phénomène des reçus-collés, une enquête a été réalisée par le CNFPT et la FNCDG, à l'aide d'un questionnaire adressé aux centres de gestion départementaux. Cette enquête fait la synthèse des données fournies au titre des concours organisés par le CNFPT et les centres de gestion. Les résultats obtenus ont été actualisés et complétés par la mission, par l'exploitation des retours à un questionnaire qu'elle a adressé à ceux des centres départementaux de gestion qui n'avaient pas participé à l'enquête.

1.2.1.1. Une surreprésentation de certaines filières

Concours organisés dans la fonction publique territoriale Derniers concours pour lesquels la période d'inscription des lauréats sur les listes d'aptitude est arrivée à échéance

	Nombre des lauréats inscrits sur liste d'aptitude à l'issue du concours	Nombre des reçus-collés au terme de l'inscription sur liste d'aptitude	% de reçus-collés au terme de l'inscription sur liste d'aptitude	Délai moyen de recrutement en mois
Filière administrative	12146	1696	13,96	8
Filière animation	2748	402	14,63	8,5
Filière culturelle	4400	608	13,82	11
Filière médico-sociale	4767	524	10,99	6,3
Filière médico-technique	76	21	27,63	4,5
Filière sociale	5814	890	15,31	9
Filière sportive	1317	296	22,48	11
Police municipale	1369	254	18,55	8
Filière technique	12420	1577	12,70	9
TOTAL	45057	6268	13,91	9 mois

Source : synthèse DGCL de l'enquête 2011 CNFPT-FNCDG

Le taux global de reçus-collés recueilli, soit 13,91% masque des disparités fortes selon les filières. Les filières médico-technique (27,63%), sportive (22,48%) et de la police municipale (18,55%) rassemblent les plus forts taux de reçus-collés. A l'inverse, la filière médico-sociale a le plus faible taux d'échec (10,99%).

Les autres filières se répartissent de manière assez homogène autour de cette moyenne : notamment la filière administrative (13,96%) et la filière technique (12,70%).

1.2.1.2. Une surreprésentation des agents de catégorie C

Concours organisés dans la fonction publique territoriale Derniers concours pour lesquels la période d'inscription des lauréats sur les listes d'aptitude est arrivée à échéance

Enquête recus collés 2011	Nombre de lauréats inscrits sur la liste d'aptitude à l'issue de l'organisation du concours	Nombre de lauréats n'ayant pas été nommés à l'issue de la période d'inscription sur la liste d'aptitude	% de lauréats n'ayant pas été nommés à l'issue de la période d'inscription sur la liste d'aptitude
Administrateurs	56	0	0,00%
Attachés	2 334	368	15,77%
Directeurs de police municipale	0	0	0,00%
Ingénieurs en chef	84	11	13,10%
Ingénieurs	1 196	133	11,12%
Directeurs établissement enseignement artistique	21	5	23,81%
Professeurs enseignement artistique	480	41	8,54%
Conservateurs du patrimoine	13	0	0,00%
Attachés de conservation du patrimoine	108	12	11,11%
Conservateur de bibliothèques	11	0	0,00%
Bibliothécaires	293	54	18,43%
Conseillers activités physiques et sportives	191	45	23,56%
Médecins	330	20	6,06%
Biologistes, vétérinaires, pharmaciens	15	2	13,33%
Psychologues	195	30	15,38%
Sages-femmes	73	4	5,48%
Puéricultrices, cadres de santé	24	3	12,50%
Cadres santé, infirm., réeduc. et assist. méd.-tech.	84	16	19,05%
Puéricultrices	454	53	11,67%
Conseillers socio-éducatifs	408	63	15,44%
Moyenne catégorie A	6 370	860	13,50%
Assistants enseignement artistique	468	74	15,81%
Assistants spécialisés enseignement artistique	1 157	88	7,61%
Assistants de conservation du patrimoine et des bibliothèques	866	241	27,83%
Assistants qualifiés de conservation du patrimoine et des bibliothèques	511	27	5,28%
Chef de service de police municipale	76	6	7,89%
Educateurs activités physiques et sportives	867	160	18,45%
Rédacteurs	4 139	475	11,48%
Animateurs	1 523	206	13,53%
Infirmiers	553	71	12,84%
Rééducateurs	69	9	13,04%
Assistants médico-techniques	61	19	31,15%
Assistants socio-éducatifs	1 514	169	11,16%
Educateurs jeunes enfants	835	119	14,25%
Moniteurs éducateurs	27	16	59,26%
Contrôleurs de travaux	1 663	174	10,46%
Techniciens supérieurs	3 506	325	9,27%
Moyenne catégorie B	17 835	2 179	12,22%
Adjoint administratifs	5 617	853	15,19%
Adjoint du patrimoine de 1ère classe	472	66	13,98%
Auxiliaires de puériculture	1 785	169	9,47%
Auxiliaires de soins	1 200	149	12,42%
Agents spécialisés des écoles maternelles	2 755	465	16,88%
Agents sociaux de 1ère classe	275	58	21,09%
Gardes champêtres	115	29	25,22%
Agents de police municipale	1 178	219	18,59%
Opérateurs des activités physiques et sportives	259	91	35,14%
Agents de maîtrise	2 308	371	16,07%
Adjoint techniques de 1ère classe	3 309	484	14,63%
Adjoint techniques des établissements d'enseignement de 1ère classe	74	28	37,84%
Adjoint techniques principaux de 2ème classe des établissements d'enseignement	280	51	18,21%
Adjoint d'animation de 1ère classe	1 225	196	16,00%
Moyenne catégorie C	20 852	3 229	15,49%
MOYENNE GENERALE	45 057	6 268	13,91%

Source : synthèse DGCL de l'enquête 2011 CNFPT-FNCDG

Le taux global de reçus-collés, de 13,91 %, doit être nuancé au regard de la surreprésentation dans ces reçus-collés des lauréats des concours de catégorie C, dont 15,5% n'obtiennent pas d'emploi au terme de leur durée de présence sur la liste d'aptitude triennale. Ce résultat est sans nul doute à mettre en relation avec deux circonstances propres aux recrutements d'agents de catégorie C, à savoir qu'une part des cadres d'emploi afférents sont accessibles par intégration directe, et que les lauréats des concours de catégorie C, d'un point de vue sociologique, se révèlent moins mobiles géographiquement pour accepter un emploi.

1.2.1.3. Une surreprésentation de certains cadres d'emplois

Au sein même de chaque catégorie A, B ou C, les disparités sont très fortes selon les cadres d'emplois concernés.

Parmi les cadres d'emplois rassemblant les effectifs de lauréats les plus importants, cinq d'entre eux (représentant à eux-seuls plus de 43% du total des lauréats) apparaissent davantage concernés par la problématique des reçus-collés : pour la catégorie A, les attachés (15,8%) ; pour la catégorie B, les animateurs (13,5%) ; pour la catégorie C, les ATSEM (16,9%), les agents de police municipale (18,6%) et les adjoints d'animation de 1^{ère} classe (16%) sont particulièrement visés par ce phénomène. Dans leur ensemble, ces cinq cadres d'emploi connaissent un taux de reçus-collés de 16,12%⁹.

1.2.1.4. Une forte dispersion géographique des reçus-collés sur le territoire national

La ventilation géographique des collectivités territoriales selon le taux de reçus-collés aux concours de la fonction publique territoriale ne permet de relever aucune caractéristique discriminante tenant à la localisation de ces collectivités (en métropole ou outre-mer), à leur caractère urbain ou rural, à leur importance démographique ou bien encore au nombre d'agents non titulaires employés par ailleurs¹⁰.

A tout le moins, peut-on relever une certaine corrélation entre l'importance des effectifs de fonctionnaires employés par une collectivité d'un département et la relative faiblesse du nombre de reçus-collés relevé dans ce même département. Ainsi parmi les 29 départements rassemblant les collectivités employeurs du plus grand nombre de fonctionnaires, 18 connaissent un taux de reçus-collés inférieur à la moyenne nationale. A l'inverse, parmi les 30 départements rassemblant les collectivités employeurs d'un nombre plus réduit de fonctionnaires, 12 seulement connaissent un taux de reçus-collés inférieur à cette moyenne nationale.

Le tableau suivant retrace la répartition géographique des reçus-collés sur l'ensemble du territoire national, tel qu'il a pu être établi par la mission, sur l'année de référence 2011. Il ne comporte pas les lauréats et reçus-collés des concours nationaux organisés par le CNFPT.

⁹ Ces cinq cadres d'emplois ont été sélectionnés à la fois en raison de leur importance quantitative au sein des catégories qu'ils représentent, et du pourcentage de reçus-collés aux concours d'accès à ces cadres d'emplois, par comparaison à la moyenne de la catégorie à laquelle ils se rattachent. Ces cinq cadres d'emplois totalisent 9015 lauréats pour 1454 reçus-collés au terme de la durée de présence légale sur la liste d'aptitude.

¹⁰ Il convient de noter la difficulté de réalisation d'une approche géographique de la problématique des reçus-collés dès lors qu'un certain nombre de concours sont organisés via un centre départemental de gestion coordinateur, pour le compte de plusieurs autres centres, à un échelon qui peut être interdépartemental mais aussi interrégional dans certains cas.

Répartition géographique des reçus-collés, en 2011

(source : Données départementales collectées par la FNCDG et complétées par la mission)

CENTRES DE GESTION DEPARTEMENTAUX ET INTER-DEPARTEMENTAUX	nombre de lauréats aux concours	Nombre de reçus-collés	% de reçus-collés	
46	Lot	314	2	0,64%
79	Deux-Sèvres	48	1	2,08%
45	Loiret	262	7	2,67%
1	Ain	122	4	3,28%
87	Haute-Vienne	458	16	3,49%
973	Guyane	251	12	4,78%
71	Saône-et-Loire	417	24	5,76%
67	Bas-Rhin	1 004	69	6,87%
Gde C	Yvelines - Val-de-Marne et Val-d'Oise	2 863	204	7,13%
69	Rhône	1 892	137	7,24%
Pte C	Essonne, Hauts-de-Seine et Seine-St-Denis	4 622	349	7,55%
30	Gard	301	24	7,97%
38	Isère	835	67	8,02%
12	Aveyron	121	10	8,26%
89	Yonne	34	3	8,82%
23	Creuse	78	7	8,97%
13	Bouches-du-Rhône	2 009	182	9,06%
51	Marne	449	41	9,13%
85	Vendée	782	75	9,59%
17	Charente-Maritime	83	8	9,64%
33	Gironde	841	82	9,75%
34	Hérault	923	95	10,29%
68	Haut-Rhin	887	94	10,60%
47	Lot-et-Garonne	81	9	11,11%
16	Charente	142	16	11,27%
84	Vaucluse	263	30	11,41%
54	Meurthe-et-Moselle	530	61	11,51%
31	Haute-Garonne	976	117	11,99%
64	Pyénées-Atlantiques	339	42	12,39%
56	Morbihan	1 131	143	12,64%
7	Ardèche	136	18	13,24%
14	Calvados	233	31	13,30%
32	Gers	90	12	13,33%
58	Nièvre	82	11	13,41%
28	Eure-et-Loir	201	27	13,43%
57	Moselle	236	32	13,56%
53	Mayenne	487	69	14,17%
25	Doubs	225	32	14,22%
62	Pas-de-Calais	427	61	14,29%
37	Indre-et-Loire	341	50	14,66%
26	Drôme	34	5	14,71%
35	Ille-et-Vilaine	1 074	161	14,99%
36	Indre	650	100	15,38%
74	Haute-Savoie	663	102	15,38%
18	Cher	218	34	15,60%
86	Vienne	372	59	15,86%
77	Seine-et-Marne	880	145	16,48%
2A	Corse-du-Sud	82	14	17,07%
59	Nord	772	132	17,10%
43	Haute-Loire	146	25	17,12%
83	Var	962	173	17,98%
22	Côtes d'Armor	377	69	18,30%
44	Loire-Atlantique	665	135	20,30%
971	Guadeloupe	282	58	20,57%
40	Landes	272	57	20,96%
24	Dordogne	161	34	21,12%
72	Sarthe	361	78	21,61%
76	Seine-Maritime	836	190	22,73%
10	Aube	201	49	24,38%
974	la Réunion	1 145	282	24,63%
80	Somme	760	191	25,13%
52	Haute-Marne	71	18	25,35%
88	Vosges	149	43	28,86%
29	Finistère	276	83	30,07%
15	Cantal	99	31	31,31%
4	Alpes de Hautes-Provence	130	44	33,85%
2	Aisne	243	83	34,16%
49	Maine-et-Loire	239	86	35,98%
81	Tarn	384	145	37,76%
MOYENNE GENERALE	38 020	4 900	12,89%	

Les résultats mentionnés dans ce tableau portent sur un nombre plus élevé de centres organisateurs de concours que ceux pris en compte dans l'étude CNFPT-FNCDG précitée, puisque la mission a pu compléter les données existantes des chiffres qu'elle a collectés auprès de 11 centres départementaux de gestion supplémentaires. Ils révèlent un taux national de reçus-collés sensiblement moins élevé que celui jusque là pris en considération (**12,89%** contre 13,91%).

Cette répartition des centres de gestion organisateurs de concours selon l'importance du taux de reçus-collés ne permet pas non plus d'affirmer que ce taux serait corrélé au nombre de lauréats pris en charge par ces centres. D'une manière générale, la différence de taille des services « concours » dédiés à l'organisation des épreuves puis au suivi des lauréats ne semble pas déterminante pour expliquer les variations substantielles constatées selon les départements, en termes de taux de reçus-collés. Il n'en va autrement que lorsque le centre de gestion cumule plus de 900 lauréats inscrits sur ses différentes listes d'aptitude. Ainsi, sur les 11 centres concernés, 8 connaissent en effet un taux de reçus-collés inférieur à la moyenne nationale.

1.2.2. Bilan critique

L'enquête de 2011 du CNFPT et de la FNCDG constitue le seul indicateur d'envergure de mesure du phénomène des reçus-collés, même s'il n'est que partiellement représentatif de la réalité. On peut regretter que 38 centres de gestion, et non des moindres (Haut-Rhin par exemple), n'aient pas répondu à cette enquête. Dans une moindre mesure, cette enquête n'inclut pas l'étude des recrutements opérés à travers les concours que peuvent organiser les collectivités non affiliées pour leur propre compte¹¹.

La relative faiblesse des données disponibles révèle un certain manque d'investissement des instances de la fonction publique territoriale comme de l'Etat sur cette question jusqu'à une date récente, alors qu'elle nourrit beaucoup d'idées reçues et d'apriori sur les modalités de recrutement privilégiées par les collectivités locales.

Il n'existe pas d'enquête périodique réalisée à l'échelle nationale. Il n'est donc pas possible pour la mission d'esquisser une quelconque analyse comparative susceptible de déceler des tendances fortes touchant à l'évolution du taux de reçus-collés. En particulier, toute comparaison avec les données passées pour affirmer que le taux de reçus-collés serait en augmentation depuis 5 ans se révélerait aléatoire voire inexacte.

Certes, la DGCL a réalisé courant 2006, une enquête nationale auprès des préfetures, dont il résulte un taux moyen constaté de reçus-collés substantiellement plus faible (de l'ordre de 9,88%).

Mais, sur un plan méthodologique, il ne serait pas rigoureux de comparer les données recueillies en 2011 à celles dont dispose la DGCL pour l'année 2006. La source de recueil de données est distincte (préfetures de région en 2006).

¹¹ Cette réserve est à relativiser au vu des statistiques communiquées par les préfetures sur les concours et examens professionnels organisés par les collectivités non affiliées sur l'année 2010 de référence : seuls 24 concours ont été ouverts conduisant à l'inscription sur listes d'aptitude de 796 lauréats. Chiffres qu'il faut rapporter, sur la même année, aux 579 concours et examens professionnels organisés par les centres de gestion, pour 46912 lauréats inscrits. De surcroît de nombreuses collectivités non affiliées conventionnent avec les centres de gestion pour leurs recrutements, lesquels sont alors comptabilisés dans les données transmises par les centres de gestion.

La comptabilisation effectuée en 2006 n'est pas opérée de manière aussi fiable que celle émanant directement des organisateurs de concours, en 2011. Les échantillons ne sont pas du tout comparables (ni en termes de cohortes de concours prises en considération, ni en termes de nombre de départements pris pour référence (bien moins nombreux en 2006 qu'en 2011), ni en termes de volumes de recrutement évalués).

Sans compter que dans l'intervalle sont intervenues des modifications substantielles dans la gestion de plusieurs cadres d'emploi : transferts des personnels techniciens et ouvriers de service (TOS), transfert des concours de catégorie A vers les CDG, etc.

Recommandation n°1 : Effectuer tous les deux ans, une enquête générale conjointe CNFPT-FNCDG-DGCL permettant de suivre l'évolution du phénomène des « reçus-collés »

1.3. UN ESSAI DE MEILLEURE COMPTABILISATION

1.3.1. Un phénomène surestimé

Plusieurs considérations conduisent la mission à estimer que le taux moyen de reçus-collés relevé à l'échelle nationale, soit 13,91%, est relativement surévalué, en raison de biais statistiques structurels et des différences d'importances de modalités de comptabilisation du phénomène.

En premier lieu, le caractère expérimental de l'enquête réalisée par le CNFPT et la FNCDG n'a pas permis d'établir a priori une méthodologie uniforme de collecte des données et de comptabilisation du taux de reçus-collés. Il n'est donc pas certain que la notion de « reçu-collé » estimée par les centres départementaux de gestion ait correspondu à celle définie par la mission, mais corresponde à un ratio nombre de lauréats inscrits / nombre de lauréats nommés, pour en déduire un taux de reçus-collés surestimé.

En second lieu, plusieurs études ciblées, réalisées tant par le CNFPT que par la mission, permettent de constater que de nombreuses collectivités, comme certains lauréats inscrits, n'informent pas systématiquement les organisateurs des concours sur leurs recrutements effectifs. Ces lauréats demeurent donc formellement inscrits sur liste d'aptitude alors qu'ils ne sont plus « candidats » à un emploi public territorial.

Déjà en 1998, le CNFPT avait réalisé une monographie portant sur le concours d'attaché territorial des sessions 1994-1996, où un échantillon représentatif des lauréats présumés « reçus-collés » au terme de la validité de la liste avait été soumis à un questionnaire ou entretien téléphonique.

Il en était ressorti que sur 176 reçus-collés (pour un total de 462 lauréats), 169 avaient en réalité intégré un emploi, soit dans la fonction publique territoriale, soit dans une autre fonction publique, soit encore dans le secteur privé ; ce qui conduisait au constat d'un nombre de « vrais » reçus-collés ramené à 7 lauréats¹².

¹² In Territoriales n°89, novembre 1998, p.8 : le devenir professionnel des lauréats des concours d'attaché « sortis » des listes d'aptitude.

1.3.2. Des sondages réalisés par la mission qui corroborent la surestimation du phénomène

La mission a procédé à cinq enquêtes par échantillonnage selon une méthodologie proche de celle employée par le CNFPT en 1998¹³.

Ont été sélectionnés aléatoirement quatre concours, dans le ressort de deux centres de gestion, dont la durée de validité de la liste d'aptitude avait expiré en 2011. Pour chaque liste, les membres de la mission ont cherché à contacter téléphoniquement ou par voie électronique l'ensemble des lauréats recensés par le centre de gestion comme n'ayant pas été nommés trois ans après leur réussite du concours.

Cette enquête de terrain a conduit à constater que dans 50 à 75% des cas examinés, le lauréat « présumé reçu-collé » sur un plan statistique par le centre de gestion, n'était plus, parfois depuis son inscription initiale sur liste d'aptitude, en situation de candidat disponible ou intéressé par le cadre d'emplois pour lequel il avait passé le concours.

Concours (session 2007) de rédacteur territorial (source : CDG 69)

43 lauréats présumés reçus-collés à l'expiration de la liste d'aptitude fin 2011

-25 lauréats n'ont pas laissé de coordonnées ou celles-ci se sont révélées erronées lors de la prise de contact par la mission

-18 lauréats ont accepté de répondre au questionnaire (soit 40%). Sur ce nombre :

- un seul lauréat est toujours sans emploi à ce jour

- 8 lauréats ont été reçus dans l'intervalle à un autre concours qu'ils ont privilégié

- 2 lauréats sont demeurés fonctionnaires de catégorie C

- 7 lauréats ont rejoint ou sont demeurés dans le secteur privé (dont 5 sous CDI)

- 1 lauréat s'est réorienté sur des études longues sans rapport avec les collectivités locales.

Concours (session 2007) de technicien supérieur (source : CDG 69)

28 lauréats présumés reçus-collés à l'expiration de la liste d'aptitude fin 2011

-12 lauréats n'ont pu être joints, soit qu'ils n'ont pas voulu que leurs coordonnées soient diffusées (2), soit que ces dernières se sont révélées erronées (8), soit qu'ils étaient absents (2) ;

-16 lauréats ont accepté de répondre au questionnaire (soit 57%). Sur ce nombre :

-5 lauréats ont un emploi en CDI dans le privé ou dans une association travaillant avec les collectivités,

-3 lauréats ont été dans l'intervalle recrutés par une collectivité territoriale,

-1 lauréat est demeuré agent non titulaire de l'Etat, et ne s'est pas fait rayer des listes par précaution

-6 s'attendaient à devenir reçu-collé et avaient renoncé à postuler car les postes proposés ne se situaient pas dans leur zone géographique de résidence

-1 est en arrêt depuis longtemps lié à son état de santé, sans que cela soit une longue maladie

¹³ La réalisation de l'enquête par échantillonnage de l'inspection a permis de souligner la grande disparité de charge de travail requise de la part des centres de gestion pour assurer un suivi minutieux de leurs listes d'aptitude de quelques dizaines à plusieurs milliers de noms.

Concours (session 2007) de garde champêtre (source : CDG 28)

5 lauréats présumés reçus-collés à l'expiration de la liste d'aptitude fin 2011

-2 lauréats n'ont pas laissé de coordonnées ou celles-ci se sont révélées erronées lors de la prise de contact par la mission

-3 lauréats ont accepté de répondre au questionnaire (soit 60%). Sur ce nombre :

-1 lauréat exerce depuis 9 ans comme fonctionnaire à la ville de Paris

-1 lauréat a été recruté par une commune dans un autre ressort

-1 lauréat est toujours sans emploi à ce jour, mais ne souhaitait pas postuler dans le ressort géographique du centre de gestion organisateur du concours

Concours (session 2008) d'adjoint technique territorial de 1^{ère} classe (source : CDG 28)

7 lauréats présumés non nommés à l'issue de leurs deux premières années d'inscription sur la liste d'aptitude, au 30 juin 2011

-3 lauréats n'ont pas laissé de coordonnées ou celles-ci se sont révélées erronées lors de la prise de contact par la mission

-4 lauréats ont accepté de répondre au questionnaire (soit 57%). Sur ce nombre :

-1 lauréat exerce au sein d'une association et n'effectue pas de recherches

-1 lauréat a été recruté sur concours à la SNCF

-1 lauréat est salarié dans le secteur privé, et ne souhaite pas postuler dans le ressort géographique du centre de gestion organisateur du concours

-1 lauréat poursuit ses recherches d'emploi en lien avec le concours obtenu mais se heurte à la faiblesse des offres disponibles : quatre entretiens n'ont donné aucune suite

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, la mission considère plus réaliste d'estimer le taux moyen national de reçus-collés à un niveau inférieur à 10%.

2 - LE PHENOMENE PERSISTE, POUR PLUSIEURS SERIES DE RAISONS

Il ressort des travaux menés par la mission que les trois acteurs que sont les collectivités locales (2.1), les centres de gestion (2.2) et les lauréats (2.3), concourent à un titre ou à un autre à l'existence du phénomène de reçus-collés, sans que l'Etat soit en mesure d'en limiter les causes à travers l'exercice allégé de son contrôle de légalité (2.4).

2.1. LE ROLE DES COLLECTIVITES LOCALES

Les postes aux concours de la fonction publique territoriale sont ouverts, logiquement, à partir de l'estimation des besoins en recrutements des collectivités locales et de leurs établissements: soit au total quelque 57 700 employeurs. C'est à partir des besoins qu'ils expriment en termes de recrutements à venir, que seront organisés les concours par les centres de gestion, aboutissant à l'établissement des listes d'aptitude des lauréats de ces concours¹⁴.

2.1.1. De la prévision des effectifs à la vacance d'emploi

Un premier décalage réside dans la difficulté des collectivités locales à projeter dans l'avenir la gestion de leurs effectifs. Plusieurs facteurs entrent en ligne de compte : manque de moyens, poids des stratégies de carrières, difficultés à entrer dans une gestion prévisionnelle, interférence avec les politiques nationales.

2.1.1.1. Le manque de moyens

Les moyens de la gestion des ressources humaines des collectivités sont évidemment extrêmement disparates, depuis le temps partiel d'un secrétaire de mairie dans les petites communes, jusqu'à plus de 100 agents dans les grands départements. Or la gestion prévisionnelle suppose la spécialisation d'au minimum un agent.

2.1.1.2. Le poids des stratégies individuelles de carrière

La collectivité doit en permanence faire face à la gestion des carrières de ses agents qui est une somme de situations individuelles dont beaucoup échappent à sa maîtrise voire même à son anticipation : les mutations notamment ,au sein de la fonction publique territoriale sont un élément d'aléa, dû à la multiplicité des employeurs : la collectivité locale ne peut pas anticiper la demande de l'agent, ni s'y opposer, elle n'a que la possibilité d'imposer un préavis d'au maximum trois mois.

¹⁴ Le nombre de concours organisés par les collectivités elles-mêmes, lorsqu'elles sont non affiliées aux centres de gestion est marginal : 24 en 2009 (source DGCL).

2.1.1.3. Les difficultés d'une gestion prévisionnelle

Comme toute gestion de ressources humaines, celle de la fonction publique territoriale obéit, au sein même de chaque collectivité, à deux logiques non parallèles : une logique collective d'organisation - « macro » -, et une logique individuelle de situations - « micro » -. La prise en compte de la dimension collective s'est renforcée avec l'introduction de la gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences - la GPEC -. Officiellement consacrée comme une obligation dans les entreprises de plus de 300 salariés avec la loi dite « de cohésion sociale » du 26 janvier 2005, cette démarche s'est introduite de manière beaucoup moins formalisée dans la fonction publique.

Dans la fonction publique territoriale, des outils de gestion prévisionnelle ont été élaborés, puis progressivement formalisés, tels que le répertoire des métiers élaboré par le centre national de la fonction publique territoriale, publié en 2005, actualisé en 2009 puis en 2011.

Une définition de la GPEC est ainsi donnée par le CIG de la petite couronne : « *c'est la conception, la mise en œuvre et le suivi de politiques et de plans d'action cohérents visant à réduire de façon anticipée les écarts entre les besoins et les ressources humaines d'une organisation (en termes d'effectifs et de compétences), en fonction de son plan stratégique (ou au moins d'objectifs à moyen terme bien identifiés) et en impliquant les hommes dans le cadre d'un projet d'évolution professionnelle* ». C'est la loi du 19 février 2007, relative à la fonction publique territoriale, qui en organisant une nouvelle répartition des compétences en matière de gestion des concours et de formation, a confié aux centres de gestion une mission obligatoire d'information générale sur l'emploi territorial et ses perspectives¹⁵. Cette mission les a amenés à créer des prestations, voire parfois pour les plus étoffés, des services dédiés à la gestion prévisionnelle.

La mission a constaté à travers ses contacts une grande disparité de recours à la « GPEC » entre les collectivités interrogées, certaines allant jusqu'à mettre en place un système informatisé de gestion des postes : les fiches de poste sont alors réécrites par compétences requises, avec un éventail de grades donnant accès à l'emploi proposé. Une telle vision des effectifs, encore très peu répandue, est déjà plus dynamique mais ne permet pas de se projeter dans l'avenir.

Mais comme le constate la Cour des Comptes dans son rapport public pour 2012, (pages 805 à 895), dans leur immense majorité les collectivités locales n'ont pas de démarche de gestion prévisionnelle qui permettrait d'anticiper véritablement les besoins en effectifs : « *La stratégie de la plupart des collectivités se nourrit peu de la gestion prévisionnelle et pluriannuelle de la gestion des ressources humaines. Elle l'intègre éventuellement, mais seulement comme une conséquence finale de choix déjà effectués* ».

C'est finalement la proximité au sein des collectivités qui reste décrite comme le principal outil de gestion, depuis les contacts permanents entre agents dans les petites collectivités, jusqu'aux réunions mensuelles des DRH avec les autres directions, dans les plus grandes.

¹⁵ Art. 23 de la loi du 26 janvier 1984 consolidée.

Le seuil évoqué par les DRH pour la mise en place nécessaire d'une GPEC peut être à la fois quantitatif – à partir de plusieurs centaines d'agents - et qualitatif : une gestion prévisionnelle se justifierait notamment lorsque les agents sont dispersés sur plusieurs sites et échappent donc à une gestion centralisée.

2.1.1.4. Les aléas extérieurs

Bien des facteurs extérieurs peuvent également influencer sur une gestion prévisionnelle dans la collectivité.

Ce sont d'abord les priorités de recrutement définies au plan national, qui prennent le pas sur les concours. Il en est ainsi des incitations à d'autres formes de recrutement que le concours, telle que la « *cdisation* » des contrats de non-titulaires¹⁶, la promotion du recrutement des personnes handicapées pour atteindre le taux d'emploi de 6%¹⁷, la priorité donnée à l'insertion des jeunes sans diplômes par le PACTE¹⁸, les plans périodiques de titularisation. Il en est de même pour la mobilité qu'est venu récemment encourager le législateur entre fonctions publiques¹⁹, les lauréats de la fonction publique territoriale étant alors concurrencés par les fonctionnaires de l'Etat ou les fonctionnaires hospitaliers, candidats par la voie du détachement.

D'autres politiques publiques plus générales peuvent aussi avoir un impact direct en réduisant les recrutements par rapport aux postes ouverts aux concours : l'allongement de la durée d'activité des fonctionnaires territoriaux suite aux réformes récentes des retraites²⁰, les contraintes financières plus lourdes pesant sur les budgets des collectivités locales, sont des facteurs d'évolution qui feront diminuer les recrutements à venir par rapport aux places ouvertes auparavant par les concours.

2.1.2. La déclaration de vacance d'emploi

2.1.2.1. L'obligation de déclarer

Un emploi doit être déclaré vacant avant d'être ouvert au recrutement, afin de garantir l'information de tous les candidats fonctionnaires, ou lauréats de concours, potentiellement intéressés par le poste.

¹⁶ Loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique (art. 12 et s.).

¹⁷ Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

¹⁸ Ordonnance n° 2005-901 du 2 août 2005 relative aux conditions d'âge dans la fonction publique et instituant un nouveau parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, de la fonction publique hospitalière et de la fonction publique de l'Etat.

¹⁹ Loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique

²⁰ Loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites.

2.1.2.2. La portée de la déclaration de vacance d'emploi

L'article 41 de la loi du 26 janvier 1984 - dans sa rédaction antérieure à la loi du 12 mars 2012²¹ - dispose que la date de déclaration de vacance fait courir un délai de quatre mois au-delà duquel un recrutement au sein des listes d'aptitude issues des concours devient obligatoire.

Dans ce délai de quatre mois, l'autorité territoriale peut pourvoir cet emploi en nommant l'un des fonctionnaires qui s'est déclaré candidat par voie de mutation, de détachement, d'intégration directe ou, le cas échéant, et dans les conditions fixées par chaque statut particulier, de promotion interne et d'avancement de grade. Elle peut également pourvoir cet emploi en nommant l'un des candidats inscrits sur une liste d'aptitude établie en application de l'article 44, et au delà des quatre mois, c'est ce mode de recrutement qui est censé devenir exclusif.

Dans les faits, il semble que ces obligations ne soient pas respectées. D'après les informations fournies à la mission, le contrôle de légalité et le juge²² se fonderaient sur d'autres critères, dont celui du délai « raisonnable » à partir de la déclaration de vacance, au-delà duquel le recrutement d'un contractuel devient possible, faute de candidats titulaires.

Par ailleurs, la déclaration de vacance d'emploi ne constitue pas une base incontestable dont l'addition fournirait mathématiquement le nombre d'emplois à ouvrir au concours pour les centres de gestion. En effet la déclaration n'est qu'une garantie, le cas échéant, que le recrutement s'effectuera sur un emploi identifié, et ouvert à tous les candidats mais elle n'oblige pas la collectivité à effectuer ce recrutement. Elle peut y renoncer par la suite sans avoir à s'en justifier, parce qu'elle ne trouve pas le profil requis, par manque de moyens budgétaires, ou simplement par changement de stratégie.

2.1.3. Les stratégies de recrutement

L'autre facteur d'écart existant entre listes d'aptitude et recrutements naît de la concurrence entre les modes de recrutement, qui peut conduire à ne pas recourir aux lauréats des concours.

²¹ Loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

²² CAA Nancy 20 février 2003, n°97NC02620, commune de Vesoul : « *Considérant qu'il résulte de la combinaison des articles 12-1 et 41 précités de la loi du 26 janvier 1984, alors même qu'elles ne font pas mention de la faculté qu'ont dans certains cas les collectivités territoriales de recruter des agents non titulaires pour occuper des emplois permanents, que tout recrutement de tels agents pour pourvoir un emploi vacant ou nouvellement créé de catégorie A ou B est subordonné à l'accomplissement préalable de mesures de publicité par le centre national de la fonction publique territoriale ; qu'en revanche, les dispositions de l'alinéa 3 précité de l'article 41, qui ont pour seul objet, sans préjudice pour les collectivités territoriales concernées de la faculté de recruter des agents non titulaires en vertu de l'article 3 de la même loi lorsque les conditions en sont réunies, d'imposer à celles-ci de recourir aux candidats inscrits sur les listes d'aptitude lorsqu'aucun candidat n'a été nommé dans un délai de quatre mois à compter de la publicité de la création ou de la vacance de l'emploi concerné, n'ont ni pour objet ni pour effet de subordonner l'éventuel recrutement d'un agent contractuel à l'expiration de ce délai ; qu'il incombe seulement à la collectivité territoriale en cause, lorsqu'elle entend recourir à la faculté de recruter un agent contractuel sur le fondement des dispositions de l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984, d'observer avant de pratiquer ce recrutement un délai raisonnable propre à permettre aux agents titulaires informés par l'effet des mesures de publicité précitées de soumettre auparavant leur éventuelle candidature auprès de la collectivité concernée ; »*

2.1.3.1. Les fonctionnaires titulaires

S'agissant de demandes de mutations effectuées au sein d'une collectivité, le préavis légal opposable à l'agent étant de trois mois, elle va rechercher le moyen le plus sûr de recruter dans ce délai de trois mois.

Elle va donc rechercher en priorité un candidat déjà formé au poste, en général en fonctions dans une autre collectivité. Pour cela, elle va recourir à un mode de diffusion de son offre d'emploi plus large que la seule déclaration au centre de gestion (voir infra 2.1.3.2).

La déclaration de vacance d'emploi interviendra une fois le choix effectué, mais tous les autres candidats voulant postuler sur cette offre se verront opposer un refus au motif que l'emploi est déjà pourvu.

De même, la collectivité peut vouloir donner la priorité à une promotion interne ou à la nomination d'un lauréat de concours interne exerçant déjà dans ses services. Ce phénomène est répandu dans des cadres d'emploi de catégorie C dont le premier grade est accessible par recrutement direct, tel qu'adjoint technique, par exemple. La collectivité se réserve la possibilité, soit de promouvoir au choix un de ses agents à la première classe, soit de nommer un de ses propres agents, lauréat du concours interne, cela alors qu'un concours externe est ouvert parallèlement pour cet accès à la première classe.

2.1.3.2. Le recours au contrat

La loi donne au concours une valeur de règle, le contrat étant une exception, encore plus encadrée lorsqu'il s'agit d'emplois permanents.

L'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale dispose expressément que le recrutement d'agents non titulaires sur des emplois permanents ne peut s'effectuer que dans des cas limitativement énumérés :

- remplacement temporaire en cas d'absence ;
- impossibilité de recruter immédiatement un fonctionnaire ;
- absence de cadre d'emplois de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes ;
- pour les fonctionnaires de catégorie A, lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient ;
- dans certains cas énumérés : pour les petites communes (moins de 1 000 habitants) ou les petits groupements de communes (moins de 2 000 habitants)²³.

²³ Toutefois, dans les communes de moins de 1 000 habitants et dans les groupements de communes dont la moyenne arithmétique des nombres d'habitants ne dépasse pas ce seuil, des contrats peuvent être conclus pour pourvoir des emplois permanents à temps non complet pour lesquels la durée de travail n'excède pas la moitié de celle des agents publics à temps complet ou pour pourvoir l'emploi de secrétaire de mairie quelle que soit la durée du temps de travail. Dans les communes de moins de 2 000 habitants et dans les groupements de communes de moins de 10 000 habitants, lorsque la création ou la suppression d'un emploi dépend de la décision d'une autorité qui s'impose à la collectivité en matière de création, de changement de périmètre ou de suppression d'un service public, la collectivité peut pourvoir à cet emploi par un agent non titulaire.

La loi du 26 janvier 1984 a eu pour objectif de créer une fonction publique territoriale « unique », afin de ne plus dépendre seulement de décisions de gestion purement locales de dizaines de milliers d'employeurs. La proximité des collectivités locales et de leurs agents faisait encourir le reproche de modes de recrutements pas toujours objectifs. Face à ce reproche l'organisation de la fonction publique en cadres d'emplois nationaux, recrutés par concours, constituait une garantie d'impartialité pour les agents.

La professionnalisation a ainsi progressé considérablement dans la gestion des effectifs, et notamment dans le recrutement. La définition de métiers, calquée sur la réalité des fonctions de plus en plus diverses des collectivités, a consacré cette évolution.

Les concours de recrutement ont fait une part de plus en plus importante aux compétences spécialisées, par rapport aux épreuves théoriques.

Mais, paradoxalement, cette spécialisation croissante a recréé d'autres motifs de contourner le recrutement par concours, dont les épreuves sont parfois jugées insuffisamment sélectives ; cela alors que de l'avis général, les collectivités locales recherchent en effet désormais en priorité des compétences, de l'expérience, voire de la motivation professionnelles.

Ceci explique que les directions des ressources humaines des collectivités ne s'adressent plus, pour beaucoup d'emplois, en priorité aux lauréats des listes d'aptitude, mais préfèrent « repérer » des candidats, déjà en poste, ou avec un CV intéressant.

Dans les faits, les collectivités décrivent deux cas de figure principaux, motivés par la priorité donnée à la compétence et l'expérience, aboutissant à ne pas recourir en priorité aux lauréats des listes d'aptitude :

- la collectivité cherche à conserver les contractuels qu'elle emploie, lorsque leurs qualités professionnelles la satisfont : elle demande alors à l'agent contractuel déjà en poste de « régulariser sa situation », en se présentant au concours. La déclaration de vacance d'emploi est donc bien déposée et prise en compte par le centre de gestion, mais si l'agent contractuel échoue, aucun recrutement ne sera effectué, ce qui créera mécaniquement un « reçu collé » sur la liste d'aptitude du concours.
- la collectivité recherche directement des compétences extérieures et la démarche sera alors une publication de l'offre d'emploi dans la presse spécialisée, voire l'appel à un cabinet de recrutement, pour sélectionner des candidats, sans forcément recourir aux listes d'aptitude des concours. Ces annonces, qui sont également publiées par dizaines chaque jour sur les sites de ces journaux spécialisés – la Gazette des communes, le Cadre territorial- constituent une démarche parallèle à celle des recensements des centres de gestion, et ne sont aucunement encadrées par les textes. Y figurent régulièrement la mention « recrutement par voie statutaire ou contractuelle » (*au stade ultime, on relève même des démarches de recrutement par contrat vis-à-vis de lauréats repérés sur des listes d'aptitude*).

Pour avoir recours au contrat de manière non exceptionnelle, la règle énoncée et délimitée par l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 est dans les faits contournée par l'interprétation qui en est faite : l'alinéa 1 permet d'avoir recours à des contrats de un an, dans le cas d'impossibilité de recruter immédiatement un fonctionnaire.

Les collectivités locales font état d'un recrutement important de contractuels dans ce cadre, soit un recrutement sous contrat de un an sur un emploi vacant permanent, avec renouvellement du contrat, aujourd'hui non limité dans le temps.

C'est ce qui ressort expressément d'une note juridique de l'Association des maires de France de septembre 2011 : « *ce cas de recrutement couvre donc tous les motifs possibles de recrutement infructueux de tous les emplois permanents. Sa très large couverture de situations est contrebalancée par la précarité des contrats qui en découlent (1 an maximum, pas de requalification en CDI).*

Si ce cas n'a jamais eu pour objet de recruter durablement un agent contractuel ne remplissant pas les conditions pour être titularisé, il est devenu dans la pratique le moyen le plus répandu pour recruter et conserver durablement des agents contractuels sur emploi permanent »²⁴.

L'AMF cite ensuite un chiffre de progression fulgurante de ce type de contrats : +215% entre 2001 et 2009.

Les entretiens que la mission a pu conduire avec les directions de ressources humaines de collectivités locales confirment ce point de vue. Il y a là un moyen simple de faire du concours une régularisation administrative d'agents présélectionnés, et donc de créer autant de « reçus-collés » parmi les lauréats extérieurs à la collectivité qui auraient pu prétendre à ces postes.

La réalité du phénomène contractuel²⁵

L'importance du phénomène contractuel dans la fonction publique territoriale était de l'ordre de 20% au 31 décembre 2009, cette proportion a peu évolué au total depuis 1998 où elle était de 20,9% ; elle recouvrait fin 2009 à parts à peu près égales des emplois permanents – 227 000-, et non permanents – 223 000 -

Cette stabilité globale du phénomène ne doit pas faire oublier ses caractéristiques :

- une part nettement plus forte que dans les fonctions publiques d'Etat, et hospitalière, où ce pourcentage est resté inférieur à 16% ;
- cette part des contractuels est nettement plus importante dans certaines filières : 40,3% pour l'animation, 30,7% pour la filière culturelle, 26,8% pour la filière sportive, mais 16,7% pour la filière administrative, 3,8% pour la sécurité ;
- enfin, il semble que la part des contractuels recrutés sur emplois permanents vacants ait particulièrement progressé au cours de la période 2001/2009 : +215%, pour dépasser le chiffre de 52 000, leur part dans les agents non titulaires sur emplois permanents passant de 20 à 40%.

Les collectivités territoriales, recherchant de plus en plus souvent des agents formés, compétents, opérationnels immédiatement semblent recourir de moins en moins aux candidats inscrits sur listes d'aptitude.

²⁴ Note GA/AH n°99 du 7 septembre 2011 du département Administration et gestion communale de l'AMF, diffusée à l'ensemble des communes.

²⁵ Source : chiffres DGCL, rapport du député Pierre Morel à L'Huissier du 1er février 2012, sur le projet de loi de résorption de l'emploi précaire, note AMF précitée.

Ce sont de fait les lauréats des concours externes, présumés dénués d'expérience et de compétence suffisantes qui sont principalement écartés. Ces stratégies de recrutement ne peuvent que contribuer à l'augmentation des reçus-collés.

2.2. L'ACTION DES ORGANISATEURS DE CONCOURS

2.2.1. La difficile détermination du nombre de postes ouverts aux concours

2.2.1.1. Un rôle nouveau pour les centres de gestion

La loi du 19 février 2007 a redistribué les rôles du CNFPT et des centres de gestion en matière d'organisation des concours : désormais, ce sont ces derniers qui ont la responsabilité de l'organisation de tous les concours de la fonction publique territoriale, à l'exception des concours A+ - administrateurs, ingénieurs en chef, conservateurs de bibliothèques et du patrimoine -. Selon l'article 23 modifié de la loi du 26 janvier 1984 les centres de gestion assurent l'organisation des concours et examens professionnels, la publication des listes d'aptitude, la publication des créations et vacances d'emplois.

Ce changement de responsabilité dans l'organisation des concours, devrait selon les responsables des centres de gestion rencontrés par la mission, favoriser une meilleure adéquation entre nombre de postes ouverts aux concours et besoins des collectivités dans la mesure où les centres de gestion sont plus proches du terrain et connaissent donc mieux les besoins que le CNFPT lorsqu'il était organisateur des concours. La réforme est toutefois encore trop récente pour que ses effets positifs escomptés – dont la diminution du nombre de reçus-collés - se fasse déjà sentir : le dernier concours d'attaché territorial organisé par le CNFPT a eu lieu en 2009 et la liste d'aptitude sera valable jusqu'en 2013.

2.2.1.2. Plusieurs critères à prendre en compte

L'article 43 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée prévoit que « *Le nombre des postes ouverts à un concours tient compte du nombre de nominations de candidats inscrits sur la liste d'aptitude établie à l'issue du concours précédent en application de l'article 44, du nombre de fonctionnaires pris en charge dans les conditions fixées aux articles 97 et 97 bis et des besoins prévisionnels recensés par les collectivités territoriales et établissements* ».

C'est au centre de gestion organisateur du concours qu'il appartient de définir le nombre de postes offerts. Pour cela, il tient compte du nombre de lauréats des concours précédents encore inscrits sur la liste d'aptitude, du rythme d'écoulement de la liste encore en vigueur et des perspectives de recrutement, apprécié en particulier grâce à l'interrogation des collectivités. Toutefois, les listes d'aptitude ne sont pas toujours à jour, certains agents recrutés n'ayant pas demandé à être rayés de la liste, certaines collectivités n'ayant pas fait les démarches conduisant à rayer un agent qu'elles ont recruté.

Afin d'évaluer le nombre de postes ouverts au concours, le centre de gestion interroge par écrit les collectivités de son ressort géographique et contacte les autres centres de gestion pour le compte desquels il organise le concours.

A titre d'exemple, le CIG-grande couronne a fait le recensement prévisionnel des postes correspondant aux concours du 1^{er} semestre 2012, début 2011 (retour du formulaire avant le 25 mars 2011). Le formulaire indique que « cet état est uniquement indicatif, il ne vaut pas déclaration légale de vacance de poste ». Les collectivités n'ont, par concours concerné que trois cases à remplir (externe-interne-3^o concours), sans autre précision.

Le CIG-petite couronne a procédé au même recensement pour le concours 2012 de technicien (avec les dix mêmes spécialités que le questionnaire du CIG-grande couronne), mais la date de retour impératif du questionnaire était fixée au 27 juin 2011. Le questionnaire se présente différemment : les collectivités doivent simplement signaler « le nombre de postes vacants, le nombre de postes occupés (en précisant le nombre de postes occupés par des agents non titulaires ou par des agents titulaires d'un autre cadre d'emplois) et le nombre total de postes à pourvoir (somme des colonnes précédentes) ».

Il s'agit du même concours de technicien, organisé la même année par les deux centres de gestion d'Ile de France. Toutefois, leurs questionnaires sont différents dans la forme comme dans le contenu.

Modèle de recensement prévisionnel du CIG Petite-Couronne



**A retourner avant
le 27 juin 2011**

**DÉCLARATION DES POSTES À OUVRIR
AUX CONCOURS DE TECHNICIEN
- Session 2012**

COLLECTIVITÉ : _____ Service : _____
Nom du correspondant : _____ Téléphone : _____

CONCOURS DE TECHNICIEN SPÉCIALITÉS	Date prévue du concours	Nombre de postes vacants	Nombre de postes occupés (1)	Nombre total de postes à pourvoir (somme des colonnes précédentes)
Bâtiments, génie civil	11/04/2012			
Réseaux, voirie et infrastructures				
Prévention et gestion des risques, hygiène, restauration				
Aménagement urbain et développement durable				
Déplacements, transports				
Espaces verts et naturels				
Ingénierie, informatique et systèmes d'information				
Services et intervention techniques				
Métiers du spectacle				
Artisanat et métiers d'art				

Modèle de recensement prévisionnel du CIG Grande-Couronne



CENTRE INTERDÉPARTEMENTAL DE GESTION DE
LA GRANDE COURONNE DE LA RÉGION D'ÎLE-DE-FRANCE

RECENSEMENT PRÉVISIONNEL DES POSTES 1^{er} SEMESTRE L'ANNÉE 2012

(Cet état est uniquement indicatif, il ne vaut pas déclaration légale de vacance de poste)

RETOUR AVANT LE 25 MARS 2011 IMPÉRATIF

(Même si aucun poste n'est recensé)
Ce document est téléchargeable sur le site Internet :
www.cigversailles.fr/rubrique/Concours/Recensement

Nom de la collectivité : Code postal : AFFILIEE : <input type="checkbox"/> D NON AFFILIEE CONVENTIONNEE : <input type="checkbox"/> D Nom du correspondant : Téléphone : Adresse mail :

FILIERE SPORTIVE

Concours	Externe	Interne	3 ^{ème} concours
Educateur des activités physiques et sportives de 2 ^{ème} classe			

FILIERE TECHNIQUE

Concours	Spécialités	Externe	Interne	3 ^{ème} concours
Technicien	Bâtiments, génie civil			
	Réseaux, voirie et infrastructures			
	Prévention et gestion des risques, hygiène, restauration			
	Aménagement urbain et développement durable			
	Déplacements, transports			
	Espaces verts et naturels			
	Ingénierie, informatique et systèmes d'information			
	Services et intervention techniques			
	Métiers du spectacle			
	Artisanat et métiers d'art			

Décret n° 2010-329 du 22 mars 2010 portant dispositions statutaires communes à divers cadres d'emplois de fonctionnaires de la catégorie B de la Fonction Publique Territoriale.
Décret n° 2010-1357 du 9 novembre 2010 portant statut particulier du cadre d'emplois des techniciens territoriaux (articles 4-5-6).

CIG GRANDE COURONNE 13 rue Boileau, BP 834, 93089 Versailles cedex - Tél. : 01.35.94.63.00 - Fax : 01.39.02.27.26 - Site : www.cigversailles.fr

FILIERE CULTURELLE

Concours	Spécialités	Disciplines	Externe	Interne	3 ^{ème} concours
Professeur d'enseignement artistique	Musique	Violon			
		Alto			
		Violoncelle			
		Contrebasse			
		Flûte traversière			
		Hautbois			
		Clarinette			
		Basson			
		Saxophone			
		Trompette			
		Cor			
		Trombone			
		Tuba			
		Piano			
		Orgue			
		Accordéon			
		Harpe			
		Guitare			
		Percussions			
		Direction d'ensembles instrumentaux			
		Chant			
		Direction d'ensembles vocaux			
		Musique ancienne (tous instruments)			
		Musique traditionnelle (tous instruments)			
		Jazz (tous instruments)			
		Musique électroacoustique			
		Professeur coordonnateur des musiques actuelles amplifiées (tous instruments)			
		Accompagnateur (musique et danse)			
		Professeur d'accompagnement (musique et danse)			
		Formation musicale			
		Culture musicale			
		Ecriture			
		Professeur chargé de direction (Préciser : musique, danse ou art dramatique)			

CIG GRANDE COURONNE 13 rue Boileau, BP 834, 93089 Versailles cedex - Tél. : 01.35.94.63.00 - Fax : 01.39.02.27.26 - Site : www.cigversailles.fr

Danse	Danse contemporaine			
	Danse classique			
	Danse jazz			
Art dramatique				
Arts plastiques	Histoire des arts			
	Sciences humaines appliquées à l'art, au design et à la communication			
	Philosophie des arts et esthétique			
	Peinture, dessins, arts graphiques			
	Sculpture, installation			
	Cinéma, vidéo			
	Photographie			
	Infographie et création multimédia			
	Espaces sonores et musicaux			
	Graphisme, illustration			
	Design d'espace, scénographie			
	Design d'objet			

Décret n° 92-994 du 2 septembre 1992 fixant les conditions d'accès et les modalités d'organisation des concours pour le recrutement des professeurs territoriaux d'enseignement artistique.

Fait à : Cachet et signature de l'autorité territoriale

Le :

L'exploitation des résultats en vue d'évaluer le nombre de postes à ouvrir ne peut qu'en être plus difficile.

Toutes les collectivités interrogées ne répondent pas. Selon les centres de gestion contactés, seules environ 60% répondent et les réponses ont une fiabilité variable du fait de plusieurs facteurs :

- la plus ou moins grande « gestion prévisionnelle des emplois et des compétences » mise en œuvre par la collectivité ;
- la plus ou moins grande précision des perspectives de recrutement ;
- la prise en compte variable selon les collectivités des non-titulaires qu'elles ont d'ores et déjà dans leurs effectifs. Certaines collectivités préfèrent ne pas déclarer de besoin afin de pouvoir garder un non-titulaire qui leur donne satisfaction, d'autres au contraire déclarent une intention de recruter afin d'offrir une chance supplémentaire à un agent non-titulaire qui pourrait ainsi être titularisé sur place.

Ce travail est complété par des contacts directs, en particulier avec les grandes collectivités du ressort du centre de gestion organisateur. Les données brutes ainsi obtenues sont pondérées plus ou moins pour tenir compte de la réalité connue par le centre de gestion : certaines collectivités sont réputées surévaluer leurs besoins, d'autres au contraire les sous-évaluent systématiquement²⁶.

Ces travaux préparatoires débouchent sur les éléments qui figureront dans l'arrêté d'ouverture du concours : le nombre total de postes, le nombre ouvert au concours externe, au concours interne, au concours de troisième voie. Actuellement la répartition est rigide pour la plupart des cadres d'emplois car déterminée par les statuts particuliers. Dans quelques cas, l'organisateur du concours peut modifier la répartition des postes entre les trois voies (la limite est de 25% pour le concours d'attaché territorial) mais même dans ce cas, cela reste insuffisant pour éviter de générer des reçus-collés.

La longueur du processus, le caractère succinct du formulaire à remplir et les aléas entourant la détermination du nombre de postes sont autant d'éléments qui en limitent la fiabilité. Or celle-ci est déterminante afin de limiter le nombre de reçus-collés : trop de postes ouverts contribueront à multiplier les reçus-collés, mais un trop faible nombre favorisera le recrutement de non-titulaires ce qui pourra également contribuer à augmenter in fine le nombre de reçus-collés.

S'il est difficile, voire vain de préciser davantage les avis de vacance d'emploi, il paraît nécessaire, à l'issue de la présente mission, d'harmoniser à tout le moins les documents d'interrogation des collectivités locales par les centres de gestion.

Les mêmes questions concernant le cadre d'emplois, la catégorie (A, B ou C), l'occupation ou non du poste proposé devraient figurer sur le document adressé aux collectivités locales.

²⁶ Certains centres départementaux de gestion ont ainsi expliqué à la mission qu'au-delà de la prise en compte des besoins prévisionnels recensés par les collectivités adhérentes, ils veillaient à être toujours en mesure de présenter des listes d'aptitude en cours de validité pour tous les grades accessibles par voie de concours, afin d'être en mesure de satisfaire à toute demande d'une collectivité qu'elle n'aurait pas exprimée lors du recensement initial...

Recommandation n°2 : Harmoniser les formulaires adressés par les centres départementaux de gestion aux collectivités en vue de l'ouverture de concours

2.2.2. Le rythme d'organisation des concours peut favoriser une augmentation du nombre de reçus-collés

2.2.2.1. La longueur de la procédure de concours

La plupart des centres de gestion que la mission a pu solliciter interrogent les collectivités une fois par an pour connaître leurs besoins en vue de l'organisation des concours de l'année n+1. Les résultats de cette consultation sont ensuite pris en compte au moment de l'élaboration du calendrier des concours.

Quelques mois plus tard, l'arrêté d'ouverture de concours, prévu par l'article 7 du décret n°85-1229 du 20 novembre 1985, est pris par l'autorité organisatrice. Conformément à ce même décret (article 8), une publicité doit être effectuée au moins deux mois avant la date limite de dépôt des dossiers de candidatures et un mois au moins doit séparer la date limite de dépôt des candidatures de celle à laquelle débute le concours.

Ces deux délais (deux mois puis un mois) sont un minimum qui est souvent dépassé. Puis, les épreuves écrites ont lieu, qui une fois corrigées permettent de tenir les épreuves orales ; en fonction des concours et du nombre de candidats, celles-ci peuvent durer plusieurs semaines.

La liste des reçus une fois arrêtée par le jury, il revient au centre organisateur de dresser la liste d'aptitude et de la diffuser.

L'ensemble du processus s'étale donc sur un an minimum et atteint souvent près de deux ans.

Exemple de calendrier de concours se déroulant en 2013-2014

Document de recensement des besoins adressé par le CDG aux collectivités en **mai 2012**
Réponse avant **début septembre 2012**
Réunion des centres de gestion de la région : **septembre ou octobre 2012**
Calendrier des concours 2013 arrêté en **novembre 2012**
Arrêté du CDG d'ouverture du concours en **janvier 2013**
Inscription des candidats avant fin **mai 2013**
Epreuves écrites en **novembre 2013**
Epreuves orales à partir de **mars 2014**
Publication des résultats en **mai 2014**
Etablissement de la liste d'aptitude mise à jour en juin 2014

Cette procédure est particulièrement longue, ce qui peut contribuer à expliquer que les lauréats inscrits sur listes d'aptitude aient des difficultés à trouver une collectivité qui les recrutent, ces dernières ayant pu soit changer d'avis quant à leur volonté de recruter, soit recruter en ayant recours à d'autres candidats que ceux inscrits sur liste d'aptitude.

2.2.2.2. La fréquence trop élevée du rythme des concours

La plus ou moins grande fréquence des concours est un facteur contribuant à la variation du nombre de reçus-collés : compte tenu du temps nécessaire à l'organisation et au déroulement des concours, l'annualité fait qu'un concours est ouvert avant même que le concours précédent ne soit totalement achevé.

La fiabilité de l'évaluation du nombre de postes est dès lors amoindrie : les collectivités sont amenées à préciser leurs besoins futurs avant de savoir si elles auront pu satisfaire leurs besoins en recourant à la liste d'aptitude du concours en train de se dérouler.

2.2.3. Une baisse des recrutements à partir des listes d'aptitude imputée à l'inadaptation des épreuves

Plusieurs centres de gestion ont constaté une forte diminution du pourcentage de recrutements directs sur les listes d'aptitude : il serait actuellement inférieur à 20%.

L'inadéquation des épreuves écrites et orales des concours à l'attente des collectivités serait une des causes de cette désaffection selon nombre d'interlocuteurs de la mission. Toutefois, la consultation de plusieurs documents transmis par les centres de gestion, en particulier des annales de concours, ne confirment pas cette hypothèse : les épreuves écrites, en particulier des concours de la filière technique, sont en relation directe avec les métiers concernés ; leur technicité est un moyen de faire émerger les candidats qui maîtrisent la technique ; il restera alors l'épreuve orale pour apprécier la connaissance de l'environnement professionnel (en l'occurrence les collectivités locales) et éventuellement les capacités à encadrer des équipes.

Seule une étude d'envergure des annales de concours, internes et externes, comparée à une analyse précise et large des attentes des collectivités territoriales (par taille et par type) fondée sur des entretiens avec les DRH permettrait d'évaluer précisément l'adéquation entre épreuves et compétences recherchées par les collectivités.

D'ores et déjà, il apparaît à la suite des contacts pris dans le cadre de la présente mission que plusieurs facteurs concourent à creuser un véritable fossé entre l'offre des collectivités et les compétences des lauréats inscrits sur listes d'aptitude et se présentant à des jurys de recrutement de collectivités : en particulier, la réduction du nombre d'épreuves de certains concours internes comme celui d'attaché, le caractère très académique de certaines épreuves écrites, le faible nombre de vrais praticiens des collectivités parmi les jurys en particulier des épreuves orales.

2.2.4. Un difficile travail d'adaptation permanente du contenu des concours

Plus de trois cent métiers de la fonction publique territoriale sont recensés au répertoire du CNFPT. L'enquête réalisée par la DGCL en 2011 afin d'évaluer le nombre de reçus-collés a porté sur 50 concours différents, certains concours recouvrant plus d'une dizaine de spécialités différentes.

L'adaptation permanente des concours, en particulier de leur contenu est donc une tâche de grande ampleur.

Au vu de la consultation d'échantillons d'annales de concours, la mission estime que dans l'ensemble les épreuves sont orientées vers l'exercice effectif des métiers. Toutefois, il subsiste de vrais décalages, certaines épreuves demeurant trop théoriques.

On peut citer à cet égard le questionnaire prévu dans le cadre du concours national de directeur de police municipale, particulièrement approfondi et dont il n'est pas certain que les qualités requises pour y répondre correspondent réellement à celles attendues par les collectivités locales recherchant un « patron » pour leur police municipale.

Exemple d'annale de concours d'accès au cadre d'emploi des directeurs de police municipale

SUJET NATIONAL

CONCOURS EXTERNE ET INTERNE DE DIRECTEUR DE POLICE MUNICIPALE

SESSION 2012

UN QUESTIONNAIRE, APPELANT DES REPONSES COURTES OU PLUS DEVELOPPEES, PORTANT SUR LE DROIT PUBLIC : DROIT ADMINISTRATIF, DROIT CONSTITUTIONNEL ET LIBERTES PUBLIQUES

Durée : 3h
Coefficient : 3

↳ Vous ne devez faire apparaître aucun signe distinctif dans votre copie, ni votre nom ou un nom fictif, ni signature ou paraphe.
↳ Aucune référence (nom de collectivité, nom de personne, ...) autre que celle figurant le cas échéant sur le sujet ou dans le dossier ne doit apparaître dans votre copie.
↳ Seul l'usage d'un stylo noir ou bleu est autorisé (bille, plume ou feutre). L'utilisation d'une autre couleur, pour écrire ou souligner, sera considérée comme un signe distinctif, de même que l'utilisation d'un surligneur.

Le non-respect des règles ci-dessus peut entraîner l'annulation de la copie par le jury.

Les feuilles de brouillon ne seront en aucun cas prises en compte.

Question 1 (2 points)

Les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République

Question 2 (2 points)

Le principe constitutionnel d'égal accès aux emplois publics

Question 3 (2,75 points)

Qu'est-ce que l'état d'urgence ? Citez un exemple de son utilisation récente.

Question 4 (2 points)

Article 89 de la Constitution et révision constitutionnelle

Question 5 (2 points)

Le principe de libre administration des collectivités territoriales et la Constitution

Question 6 (2,5 points)

La clause générale de compétence des collectivités territoriales

Question 7 (2,75 points)

Les conditions du référé suspension devant le juge administratif

Question 8 (2,75 points)

Définissez les éléments caractéristiques des polices administratives spéciales en donnant des exemples

Question 9 (2 points)

Définition de la délégation de service public

Question 10 (2,5 points)

L'obligation de réserve des agents publics

Question 11 (2 points)

Le droit de retrait des agents publics

Question 12 (3 points)

La responsabilité pour défaut d'entretien normal de l'ouvrage public

Question 13 (2,75 points)

Le Défenseur des droits

Question 14 (3 points)

Libertés et régime de l'autorisation préalable

Question 15 (3 points)

La compétence liée de l'administration

Question 16 (3 points)

Le juge administratif et la dignité de la personne humaine

Autre exemple, si les concours de catégorie C doivent être centrés sur des questions très pratiques et opérationnelles, est-il forcément indispensable de connaître le nom des différents types de balais pour être recruté comme adjoint d'entretien ?...

Un groupe de travail, placé auprès du CSFPT et animé par la DGCL est chargé « *d'examiner de façon pragmatique et progressive la cohérence et l'adaptation de l'ensemble des dispositions réglementaires qui régissent le recrutement des agents territoriaux. L'objectif est de rationaliser les procédures d'organisation des concours, tout en permettant aux employeurs locaux de trouver plus facilement sur les listes d'aptitude, les candidats disposant des compétences qu'ils recherchent.* »

Ce groupe de travail s'est attaché à la refonte du décret du 20 novembre 1985 relatif aux conditions générales de recrutement des agents de la fonction publique territoriale. Il s'est réuni 6 fois en 2006, 4 fois en 2007, 4 fois en 2008, 3 fois en 2009, 1 une fois en 2010 et 3 fois en 2011.

Recommandation n°3 : Demander au groupe de travail CSFPT-DGCL d'actualiser les sujets de concours en s'appuyant sur un échantillon significatif des annales d'épreuves par filière et catégorie

2.2.5. Certains concours n'offrent plus de débouchés dans les collectivités territoriales

D'une manière générale, il convient de s'interroger sur la pertinence qu'il y a à maintenir des concours d'accès à la 1^{ère} classe de certains cadres d'emploi, alors qu'il est possible d'atteindre cette 1^{ère} classe, soit par promotion interne au choix, soit par examen professionnel, cela après un recrutement initial sans concours. C'est le cas notamment des adjoints d'animation de 1^{ère} classe, des adjoints du patrimoine de 1^{ère} classe, des agents sociaux de 1^{ère} classe, des adjoints techniques de 1^{ère} classe, ou bien encore des adjoints techniques des établissements d'enseignement de 1^{ère} classe. **Ces concours correspondent à des grades de promotion de carrière pour des agents déjà en poste, et génère donc de nombreux reçus-collés.** En effet, si les collectivités concernées déclarent des besoins sur ces grades, elles anticipent avant tout les promotions de leurs propres agents bien plus qu'elles n'attendent de lauréats extérieurs.

La gestion des collectivités territoriales évolue pour tenir compte à la fois d'évolutions techniques et de réglementations qui s'imposent à elles. Dès lors, certains concours, voire même certains cadres d'emploi ne correspondent plus aux besoins des employeurs. L'inscription sur une liste d'aptitude ne peut dès lors garantir un recrutement.

Ainsi, le concours « d'opérateur des activités physiques et sportives » a présenté dans l'enquête DGCL de 2011 un pourcentage de reçus-collés de 35%. Ceci semble dû en grande partie au fait que les communes ne recrutent plus dans ce cadre d'emplois, le ministère de l'éducation nationale ayant modifié les règles de fonctionnement des séquences au cours desquelles ces agents étaient susceptibles d'intervenir aux côtés des professeurs des écoles.

De même, la spécialité « lingère » du concours d'adjoint technique n'est-elle plus une garantie de recrutement, tant les collectivités ont-elles réduit ce type d'embauche, les techniques actuelles de lavage-repassage ne requérant plus la même technicité.

Par ailleurs, au moment du transfert aux régions et aux départements des personnels (TOS), il avait été décidé, dans le cadre de la négociation entre le gouvernement et les organisations syndicales, de créer un cadre d'emplois spécifique, les "adjoints techniques des établissements d'enseignement".

Aujourd'hui, les collectivités concernées ne recrutent quasiment plus dans ce cadre d'emplois, préférant recruter des personnels dans les cadres d'emploi ordinaires qui peuvent assurer davantage de polyvalence au fil des carrières. Le maintien des concours d'accès au niveau de la 2^{ème} comme de la 1^{ère} classe se pose d'autant plus que le pourcentage de reçus-collés parmi les inscrits sur les listes d'aptitude est important.

2.2.6. L'absence de gestion rigoureuse et continue des listes d'aptitude

Actuellement, l'obligation légale des centres de gestion (article 23 de la loi du 26 janvier 1984) s'arrête à la publication des listes d'aptitude. Une partie des centres de gestion garde un certain contact avec les inscrits, en particulier pour anticiper leur demande éventuelle de réinscription à la fin de la première puis de la seconde année. Ce contact prend très rarement la forme de réunion-information-formation. Le plus souvent il se déroule par messagerie, par courrier, parfois par téléphone. Ces contacts non obligatoires ne sont pas réguliers. Ils laissent beaucoup de reçus livrés à eux-mêmes, ce qui rend d'autant plus difficile l'obtention de rendez-vous pour des entretiens de recrutement lorsqu'il s'agit de lauréats du concours externe qui connaissent peu ou pas du tout les collectivités et leurs pratiques de recrutement.

Ce faible investissement des centres de gestion dans le suivi des listes d'aptitude se traduit notamment par un grand manque de fiabilité de ces listes : la mission a pu constater, par enquête sur plusieurs listes de centres de gestion différents, qu'un pourcentage important d'inscrits n'était pas joignable, faute de coordonnées (adresses mail, numéros de téléphone) à jour (cf. p.28-29). Une telle défaillance ne peut que favoriser l'apparition de reçus-collés aux termes des trois ans d'inscription.

2.2.7. Les moyens inégaux des centres de gestion

Les centres de gestion, un par département à l'exception de la Région Ile de France qui a deux centres de gestion interdépartementaux (un pour la petite couronne, un pour la grande couronne), ont des moyens très inégaux.

Ces différences substantielles de ressources découlent du nombre inégal de collectivités affiliées obligatoirement ou non par département et de la masse salariale des collectivités affiliées sur laquelle est assise leurs cotisations.

Les recettes des centres de gestion sont diverses : l'article 22 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée précise les ressources des centres de gestion pour l'exercice des missions obligatoires. Il s'agit d'une cotisation obligatoire payée par les collectivités affiliées.

Le taux est fixé par délibération du conseil d'administration de chaque centre, dans la limite d'un taux maximum fixé par la loi (actuellement 0,80% de la masse salariale). Plus de 84% des centres de gestion ont un taux de cotisation égal au maximum légal.

Ces cotisations obligatoires représentent moins d'un tiers des recettes des centres de gestion.

La deuxième recette des budgets des centres de gestion, soit 26%, est constituée par la refacturation des personnels mis à disposition auprès des collectivités, en particulier les remplaçants. A cela s'ajoute le montant perçu au titre des conventions passées par les centres avec des collectivités non affiliées.

En outre, 80% des centres de gestion ayant transmis l'information sur leurs recettes à la FNCDG ont instauré une cotisation additionnelle, représentant 8% des recettes totales.

Au total, les recettes s'élèvent en moyenne à 4,4 millions d'euro par centre, avec de grandes variations en fonction de leur taille comme le montre le tableau ci-dessous :

NOMBRE D'AGENTS GERES	MOYENNE DES RECETTES DE FONCTIONNEMENT
MOINS DE 3000	1 092 895 €
DE 3000 A 5000	1 953 561 €
DE 5000 A 8000	3 242 603 €

Au-delà de 8000 agents gérés, l'écart de recettes de fonctionnement est très important : de 1,15 M€ à 23,8 M€. Cette grande disparité de recettes de fonctionnement est due au fait que les centres de gestion les plus importants – notamment les deux CIG de la région parisienne – mobilisent fortement les recettes liées à leurs prestations facultatives.

A titre d'exemple, le centre de gestion d'Eure et Loir a un budget annuel de 2 M€, provenant pour 50% des cotisations obligatoires et pour 50% de la rémunération des prestations facultatives. La contribution des collectivités au centre de gestion varie de 3€ à 50 000€.

De même que pour leur budget, les centres de gestion ont des effectifs très variables. D'après un document de la FNCDG, en 2007, 6 centres avaient entre 6 et 10 agents permanents, 32 entre 11 et 20, 38 entre 21 et 40, 20 avaient plus de 40 agents permanents.

Compte tenu de ces éléments, il va de soi que le personnel affecté à l'organisation des concours, puis au suivi des listes d'aptitude est très variable d'un centre à l'autre.

2.2.8. L'insuffisant accompagnement des lauréats

Une fois les lauréats inscrits sur liste d'aptitude, les centres de gestion n'ont légalement plus d'obligation à leur égard.

En effet, la loi du 26 janvier modifiée précise en son article 20 : « *Les centres de gestion... s'informent mutuellement des vacances d'emplois qui leur sont communiquées ainsi que des résultats des concours qu'ils organisent* ».

L'article 23 précise en complément : « *Les centres de gestion assurent dans leur ressort, une mission générale d'information sur l'emploi public territorial. Ils sont chargés d'établir, notamment à partir des informations dont ils sont destinataires en application de l'article 23-1, un bilan de la situation de l'emploi public territorial et de la gestion des ressources humaines dans leur ressort et d'élaborer les perspectives à moyen terme de l'évolution de cet emploi, des compétences et des besoins de recrutement (...)* »

Les centres de gestion assurent pour leurs fonctionnaires et pour l'ensemble des fonctionnaires des collectivités territoriales et établissements publics affiliés, les missions suivantes : (...) la publicité des listes d'aptitude établies, la publicité des créations et vacances d'emploi de catégories A, B et C, (...), l'aide aux fonctionnaires à la recherche d'un emploi après une période de disponibilité. »

Ainsi, seuls « *les fonctionnaires à la recherche d'un emploi après une période de disponibilité* » peuvent compter sur l'aide des centres de gestion, alors que les nouveaux lauréats, qu'ils soient issus du concours externe ou interne sont livrés à eux-mêmes pour trouver un employeur.

Toutefois, certains centres de gestion ont créé, de leur propre initiative, une « bourse d'emplois territoriaux » accessible aux employeurs à la recherche de collaborateurs, mais ces derniers n'y ont pas systématiquement recours, préférant – surtout les plus importantes d'entre elles – procéder par elles-mêmes avec leur propre service de recrutement, ou bien en faisant appel à des cabinets spécialisés.

2.3. LE COMPORTEMENT DES CANDIDATS ET LAUREATS

2.3.1. Le comportement des candidats aux concours

Les auditions menées par la mission auprès des responsables de l'organisation des concours, au sein des centres départementaux de gestion, font ressortir qu'une des causes possibles du phénomène des reçus-collés est à rechercher dans l'impréparation de nombreux candidats potentiels aux spécificités des conditions d'accès aux emplois de la fonction publique territoriale. Ceci concerne essentiellement les candidats des concours externes.

Ceux-ci ignorent ou méconnaissent souvent les principes fondamentaux de l'organisation décentralisée de la République et ses incidences sur le plan de la gestion publique et du management des ressources humaines, qui différencient les concours de la fonction publique de l'Etat de ceux de la fonction publique territoriale. La répartition des compétences et des pouvoirs entre élus et administration est ainsi souvent méconnue. L'intérêt tout particulier de réaliser des stages (dans la mesure où les collectivités en proposent) préalablement à la démarche de concours n'est que peu perçue.

Dès lors, pour ceux d'entre eux qui deviennent lauréats de tels concours, il peut se révéler relativement difficile de franchir la dernière étape de l'entretien devant un « jury » de sélection propre à la collectivité offrant un poste à pourvoir.

2.3.2. Le comportement des lauréats

L'exploitation des enquêtes réalisées sur la situation des reçus-collés, et notamment le questionnaire réalisé par la mission dans le cadre de l'analyse de certaines listes d'aptitude arrivées au terme de leur validité, révèle la diversité des stratégies de recherche d'emploi (ou de changement d'emploi) menées par les lauréats, et leur incidence sur le taux réel de reçus-collés.

Parmi les lauréats issus pour l'essentiel des concours externes prévaut parfois une forme d'attentisme, lié à l'ambiguïté de la qualité de « lauréat » d'un concours de la fonction publique territoriale qui ne vaut pas *en soi* recrutement ni garantie de nomination ultérieure. Certains sont persuadés que le centre départemental de gestion qui a établi la liste sur laquelle ils figurent se chargera de les convoquer pour leur proposer les postes vacants.

D'autres lauréats, mieux informés de la diversité des modalités d'accès aux emplois publics locaux, multiplient les passages de concours ouverts pour des cadres d'emploi de catégories différentes ou relevant de filières distinctes, et certains d'entre eux se retrouvent alors inscrits en qualité de lauréats sur plusieurs listes d'aptitude.

Cette situation génère mécaniquement un taux de reçus-collés dès lors que ces « multi-lauréats » entendent conserver le bénéfice de l'ensemble des concours réussis « *au cas où* », même s'ils ne visent effectivement qu'un cadre d'emplois bien déterminé à l'exclusion de tous les autres.

Un certain nombre de lauréats privilégient également une recherche d'emploi empreinte d'un « localisme » trop étroit, en raison de contraintes personnelles ou familiales limitant leur mobilité géographique. Ils demeurent ainsi inscrits sur la liste d'aptitude alors même que des postes auraient pu valablement leur convenir dans un autre bassin territorial que celui qui fait exclusivement l'objet de leurs recherches. Cette situation semble souvent rencontrée chez des fonctionnaires titulaires, par ailleurs lauréats d'un concours dont ils n'entendent bénéficier que s'il leur permet d'obtenir un emploi localement déterminé. A défaut, ils acceptent de perdre le bénéfice du concours au terme de la durée de validité de la liste.

Nombre de centres départementaux de gestion ont pu souligner les imprécisions de la réglementation en vigueur, qui n'impose pas au lauréat d'un concours de se désister formellement de la liste d'aptitude lorsqu'il est effectivement recruté par une collectivité territoriale. Certains, par prudence, attendent leur titularisation alors qu'ils devraient se faire radier dès leur recrutement comme stagiaire.

Cette carence d'information n'est pas corrigée spontanément par les collectivités employeurs²⁷. Certes, il leur revient en principe de s'assurer que l'agent nouvellement recruté était bien inscrit sur liste d'aptitude. Mais elles peuvent consulter le plus souvent cette liste en ligne sur le site du centre de gestion compétent, sans le saisir de manière officielle.

Ce dernier, ne disposant d'aucune information mise à jour sur le statut du lauréat recruté, le maintient alors formellement sur la liste d'aptitude jusqu'au terme de sa validité.

²⁷ L'article 23-1 de la loi du 26 janvier 1984 rend seulement obligatoire la communication, par la collectivité employeur au centre de gestion dans le ressort duquel elle se trouve, des nominations qu'elle effectue.

Cette inertie des lauréats nommés comme de certaines collectivités employeurs à déclarer leurs recrutements (et qui évitent ainsi de verser au centre de gestion les frais afférents à l'organisation du concours qui a permis la nomination de ce nouvel agent), est doublement sujette à critique. D'une part, bien sûr, cela fausse l'évaluation des besoins futurs dans la mesure où le « solde » des lauréats est mal pris en compte...

D'autre part, certains centres de gestion sont conduits à adopter des pratiques discutables sur le plan du droit, lorsqu'ils refusent par exemple de communiquer aux lauréats leurs notes obtenues au concours, en subordonnant cette information à la production préalable d'un avis de recrutement.

2.4. LA PLACE DU CONTROLE DE LEGALITE EXERCE PAR L'ETAT

2.4.1. Le principe du contrôle

L'article 72 alinéa 5 de la Constitution dispose que « *dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'Etat, représentant de chacun des membres du gouvernement a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois* ».

Ainsi, l'ensemble des actes liés à la procédure de recrutement des agents de la fonction publique territoriale, quel que soit le grade, depuis la déclaration de vacance jusqu'au recrutement proprement dit, est susceptible de faire l'objet du contrôle de légalité : publicité de la vacance de poste, liste des candidats titulaires ou non titulaires, diplômes, CV, PV du jury de recrutement, caractère permanent ou non de la mission confiée...

Par exemple, le contrôle de légalité est en droit d'exiger l'extrait de liste d'aptitude certifié par le président du centre de gestion, au moment où l'arrêté de nomination du lauréat en tant que stagiaire lui est adressé. Une telle application du droit permettrait que soient rayées effectivement les personnes recrutées des listes d'aptitude, sans attendre leur future titularisation.

2.4.2. Un recentrage progressif du contrôle qui exclut de facto la plupart des procédures de recrutement

Régulièrement, les ministres concernés adressent aux préfets des instructions rappelant les priorités qu'ils doivent retenir dans cette action de contrôle de légalité, des actes des collectivités territoriales.

Ainsi, le 17 janvier 2006, une circulaire cosignée par le ministre de l'intérieur et le ministre délégué aux collectivités territoriales a appelé les préfets à mettre en place une véritable stratégie formalisée de contrôle de légalité qui prendrait la forme d'un programme annuel de contrôle de légalité. Le contrôle des préfets devait par suite se recentrer sur les trois priorités suivantes : « *l'intercommunalité, la commande publique, l'urbanisme et l'environnement* ».

Depuis lors, les actes concernant la fonction publique territoriale, que ce soient les documents de recrutement d'agents (arrêtés et contrats), les rémunérations y compris les régimes indemnitaires ou bien le déroulement des carrières, ne figurent pas ou plus parmi les priorités que les préfets doivent retenir.

Ces derniers privilégient donc un contrôle ciblé sur une partie seulement des emplois territoriaux, essentiellement les emplois fonctionnels, les emplois de cabinet et les emplois de catégorie A. Les emplois de catégorie C et B ne font que très rarement l'objet de l'attention du contrôle de légalité.

2.4.3. Une réduction des moyens humains qui ne permet pas de suivre l'ensemble des modalités de recrutement

Dans le cadre de la révision générale des politiques publiques engagée depuis 2007 et de la directive nationale d'orientation (DNO) 2010-2015, les préfetures ont été invitées à rationaliser fortement leurs effectifs de sous-préfecture et à mutualiser leurs ressources juridiques en « pôles » départementaux voire régionaux. Une circulaire de référence du 2 mars 2009 indiquait dans cette perspective que l'objectif de réduction d'emplois dans les préfetures et sous-préfectures au titre de la modernisation du contrôle de légalité, devait être de l'ordre de 450 ETP sur la période 2009-2011.

A titre d'exemples, en 2011, 0,5 ETP ont été consacrés au contrôle des actes concernant la fonction publique territoriale respectivement dans les Côtes d'Armor, en Isère, en Meurthe et Moselle et dans l'Eure, 0,8 ETP en Mayenne, et 1 ETP dans le Vaucluse.

Parallèlement à ces effectifs, ce sont quelque 10 000 actes qui ont été reçus dans la plupart des préfetures, relatifs à la fonction publique territoriale : 9825 dans les Côtes d'Armor, 10000 en Isère, 10325 en Meurthe et Moselle, 8852 dans l'Eure, 10475 en Mayenne et 9747 dans le Vaucluse.

Il est dès lors compréhensible que les services de l'Etat n'aient pas fait porter leurs efforts dans ce domaine, laissant ainsi aux collectivités la latitude de ne pas respecter, notamment, la priorité affichée par l'article 41 de la loi du 26 janvier 1984 en faveur du recrutement de lauréats du concours. Pourtant, l'application stricte de la loi aurait pu permettre de réduire sensiblement le nombre de reçus-collés.

3 - CE PHENOMENE PEUT ETRE REDUIT EN MOBILISANT TOUS LES ACTEURS DU RECRUTEMENT

3.1. MOBILISER LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

3.1.1. Mieux encadrer les cas de recours aux concours

3.1.1.1. Faciliter le recrutement des professions réglementées

Il existe dans la filière médico-sociale de nombreux concours donnant accès à l'inscription sur liste d'aptitude de la fonction publique territoriale, pour des métiers qui requièrent un diplôme d'Etat, en particulier médecin, infirmière, sage-femme, puéricultrice, etc. Pour ces mêmes métiers, il n'est pas nécessaire de passer un concours pour être nommé stagiaire dans la FPH ou même au sein des services de la Ville de Paris. Il y a là, une inégalité de traitement entre les fonctions publiques à l'origine de situations paradoxales de reçus-collés, les collectivités locales privilégiant souvent des recrutements par détachement d'agents déjà titulaires de ces autres fonctions publiques.

Les candidats exerçant une profession réglementée doivent passer un concours d'accès au cadre d'emplois correspondant dans la fonction publique territoriale. En cas de succès, ils sont inscrits sur une liste d'aptitude, et doivent donc solliciter un recrutement auprès des collectivités locales. Ils passeront alors, le cas échéant, une épreuve d'entretien.

Or la mission a constaté auprès de tous ses interlocuteurs que les recrutements dans ces professions réglementées s'avéraient difficile. Certaines collectivités attendent plus d'un an avant de pouvoir recruter de telles compétences pourtant indispensables.

On peut donc légitimement s'interroger sur la nécessité du concours d'accès à ces cadres d'emplois, vu les exigences propres au diplôme d'Etat requis et à la nécessité de rétablir une équité de traitement de ces professionnels entre les trois fonctions publiques. C'est pourquoi la mission préconise de supprimer l'exigence du concours d'accès pour ces professions. Les candidats concernés n'auraient qu'à passer une épreuve d'entretien avec la collectivité locale cherchant à recruter, ce qui est parfaitement logique pour s'en tenir à vérifier la présentation et la motivation des candidats, dont la qualification professionnelle aura été amplement consacrée par un diplôme d'Etat²⁸.

Recommandation n°4 : Supprimer l'exigence du concours d'accès aux cadres d'emploi ouverts aux professions réglementées médicales et para-médicales.

²⁸ Cette proposition figure dans la proposition de loi du sénateur Eric Doligé, renvoyée en commission des lois le 15 février 2012 lors de son examen en séance publique.

3.1.1.2. Réserver l'accès à la première classe de certains cadres d'emploi à la promotion interne plutôt qu'au concours.

Comme c'est le cas dans les fonctions publiques d'Etat et hospitalière, la deuxième classe de certains cadres d'emploi de catégorie C est accessible en recrutement direct par les collectivités territoriales.

Parallèlement, la première classe de ces mêmes cadres d'emploi est accessible par concours. La mission a observé que ces concours donnaient lieu à une forte proportion de reçus-collés : par exemple pour les adjoints techniques territoriaux de première classe. En effet l'accès à cette première classe se fait en priorité par promotion interne, après examen professionnel. On peut dès lors s'interroger sur la nécessité de maintenir des concours d'accès à la première classe, alors que l'accès direct et la promotion interne, sont clairement privilégiés ici par les collectivités employeurs.

Certes, la loi du 12 mars 2012 exclut désormais de l'obligation de déclaration de vacances d'emploi, ceux destinés à la promotion interne. Cette réforme devrait mécaniquement limiter à l'avenir l'organisation de concours de recrutements « externes » à la collectivité, voués à devenir des reçus-collés. Encore faut-il que les centres de gestion limitent l'ouverture de concours aux seules déclarations de vacances d'emploi ainsi recentrées.

Recommandation n°5 : Limiter effectivement, le nombre de places aux concours d'accès à la première classe des cadres d'emplois de catégorie C, au seul nombre de déclarations de vacance d'emploi publiées.

3.1.1.3. Préciser la portée de la déclaration de vacance d'emploi ?

Actuellement, la déclaration de vacance d'emploi ne préjuge en rien du mode de recrutement effectivement envisagé par la collectivité déclarante : promotion, mutation, détachement, liste d'aptitude, embauche, régularisation ou maintien en poste d'un agent non titulaire...

La loi du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire retient à cet effet une amélioration notable, consistant à exclure des déclarations de vacance d'emploi les vacances destinées à la promotion interne des agents. En effet, dans ce cas on peut considérer que la collectivité maîtrise de bout en bout la chaîne du recrutement, et ne fera en aucun cas appel à un recrutement externe, en particulier sur liste d'aptitude.

Peut-on aller plus loin, afin d'éviter l'ouverture de places de concours qui ne déboucheront pas sur un recrutement *de lauréat de concours*, cela parce qu'il est d'ores et déjà certain que l'emploi aura été pourvu par d'autres voies ?

On pourrait ainsi envisager que la déclaration de vacance d'emploi distingue d'ores et déjà les voies de recrutement pressenties par la collectivité déclarante : mutations, détachement, recours à la liste d'aptitude, ou recours à des agents non titulaires.

Les centres de gestion bénéficieraient alors d'une information exhaustive de nature à lui permettre de mieux évaluer le nombre de places à ouvrir pour les concours.

Mais la mission n'y est pas favorable, car cela battrait en brèche la prééminence du concours, réaffirmée de façon plus claire dans la loi nouvelle, et risquerait de préempter la liberté constitutionnelle de recrutement de la collectivité qui doit pouvoir à chaque fois que possible, au cours d'une procédure de recrutement se tourner vers les lauréats des concours.

A l'inverse, forcer la collectivité à prendre un engagement formel au moment de la déclaration de vacance de ne recruter qu'un lauréat de concours se heurterait à ce même principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales.

3.1.2. Créer une bourse nationale de l'emploi territorial

3.1.2.1. Enrichir le contenu des déclarations de vacance d'emploi

La loi du 12 mars 2012 améliore le contenu des déclarations de vacance d'emploi, en obligeant la collectivité locale, dès la déclaration, à décrire les caractéristiques du poste, ce qui est destiné à favoriser le recrutement sur les listes d'aptitude, à travers les bourses de l'emploi gérées par les centres de gestion. Toutefois, aucun degré de détail n'est exigé par le texte, et il est à craindre que cette obligation n'ait finalement que peu d'effets pratiques, par rapport à ce qui se fait déjà actuellement de façon facultative.

Aller plus loin consisterait à rapprocher véritablement la « bourse de l'emploi » animée par les centres de gestion, des offres publiées dans la presse spécialisée.

Ces offres, financées par les collectivités, permettent de cibler les compétences recherchées, avec une spécialisation évidente demandée aux agents de catégorie A : juridique, ressources humaines, finances locales... Dans beaucoup d'offres, sont proposés des recrutements indifférents de « *titulaires ou contractuels* », parfois même de « *catégorie A ou B* » ; l'expérience sur des emplois similaires, les qualités relationnelles, sont citées le plus souvent comme des critères requis. Ceci montre que la préoccupation première est le plus souvent le profil du candidat plutôt que son statut.

Ce type d'information, allant bien au-delà des règles fixées par les textes, peut difficilement avoir sa place dans une déclaration de vacance d'emploi. Et il n'est pas question de vouloir empêcher les collectivités de se doter du maximum de chances de recruter les compétences recherchées, en recourant à des modes de publicité élargis.

Mais on peut aller plus loin que la simple description de l'emploi imposée dans la loi.

Il serait ainsi utile de prévoir dans le formulaire de déclaration de vacance, de vraies « offres d'emploi » permettant aux candidats d'avoir une idée précise du poste offert, avec des mentions obligatoires allant au-delà du simple descriptif : spécialité, taille de la collectivité, du service, correspondance de l'emploi avec un « métier » de la fonction publique territoriale, perspective d'évolution...

Recommandation n°6 : Préciser par décret le contenu du descriptif détaillé de l'offre d'emploi dans la déclaration de vacance

3.1.2.2. Créer une base nationale des listes d'aptitude

Il paraît hautement souhaitable de demander aux lauréats des concours de donner accès à des informations détaillées sur leur parcours professionnel aux collectivités. Dans le cas contraire, celles-ci n'ont aucune motivation à rechercher des futurs collaborateurs à partir d'une simple liste alphabétique. Un CV devrait être joint aux coordonnées téléphoniques et électroniques figurant sur la liste d'aptitude, comme c'est le cas actuellement.

Afin de constituer une véritable banque de données nationale, la FNCDG devrait avoir la mission de veiller à l'harmonisation des logiciels et fichiers relatifs à l'établissement des listes d'aptitude. Une telle banque de données permettrait grâce à cette agrégation, accompagnée d'un CV pour chaque inscrit, la consultation de l'ensemble des listes d'aptitude par les 57 700 employeurs de la fonction publique territoriale, mais uniquement accessibles aux collectivités locales avec un accès codé, pour ne pas divulguer au public les informations nominatives relatives aux parcours professionnels.

La prise en charge d'une telle mission par la FNCDG ne préjuge pas de la transformation de son statut juridique. Aujourd'hui, association régie par la loi de 1901, la FNCDG devrait selon plusieurs interlocuteurs rencontrés par la mission se transformer en établissement public national. La mission ne prend pas position dans ce débat qui dépasse le cadre de son étude mais reconnaît la nécessité, au minimum, d'une coordination des centres de gestion au plan national.

Recommandation n°7 : Imposer par décret aux lauréats des concours de transmettre un CV à annexer à leurs coordonnées personnelles figurant sur la liste d'aptitude

3.1.2.3. Créer une bourse nationale

A partir des déclarations de vacances d'emploi et des listes d'aptitude dont le contenu serait ainsi enrichi, la FNCDG pourrait créer une bourse nationale des offres d'emploi territorial

Les missions des centres de gestion et de la fédération seraient ainsi en partie redéployées vers un suivi des listes d'aptitude qui nécessitera l'affectation de personnels à cette mission, essentielle dès lors que l'objectif de réduire au maximum le nombre de reçus-collés devient prioritaire.

Recommandation n°8 : Créer une bourse nationale de l'emploi public territorial

3.2. AGIR SUR L'ORGANISATION DES CONCOURS

3.2.1. Espacer suffisamment les concours

Une fréquence trop rapide d'organisation de concours pour l'accès à certains cadres d'emplois est susceptible de nourrir un stock chronique de reçus-collés. Or, aucun texte n'oblige à ce que, pour un cadre d'emplois donné, un concours soit organisé chaque année.

D'ailleurs, les centres de gestion, en particulier en Ile de France se coordonnent et organisent alternativement le concours d'attaché territorial, voire pour certains cadres d'emplois alternent concours et examen professionnel.

Le calendrier prévisionnel 2012-2015 adopté par la FNCDG et consultable sur plusieurs sites de centres de gestion, comme celui de la grande couronne, montre que désormais la plupart des concours sont organisés tous les deux ans, voire tous les trois ou quatre ans. Seule la filière médico-sociale a encore nombre de concours annuels.

La cadence d'organisation des concours doit répondre aux besoins de recrutement des collectivités.

Elle doit être calculée en tenant compte de l'état des recrutements effectués sur la liste d'aptitude précédente, sachant qu'une liste d'aptitude reste valable tant qu'un nouveau concours n'a pas été organisé (article 44 de la loi du 26 janvier 1984). Or il s'avère que pour des concours espacés d'un an, le nouveau est organisé alors que la liste d'aptitude précédente n'est pas encore publiée, ce qui n'est pas logique.

C'est pourquoi, il paraît nécessaire de prévoir un espace de deux ans minimum entre deux concours dans le même ressort territorial.

Recommandation n°9 : Privilégier un rythme au minimum bisannuel d'organisation des concours de la fonction publique territoriale

3.2.2. Unifier les dates des concours

L'harmonisation de la date des concours entre les différents centres organisateurs est aujourd'hui généralisée dans plus de 95% des cas, ceci afin de limiter le nomadisme des candidats et donc mieux faire correspondre les listes d'aptitude avec les besoins réels des collectivités.

La préparation d'un calendrier unifié des concours pourrait être une mission reconnue de la Fédération nationale des centres de gestion (FNCDG). La conférence nationale des centres de gestion coordonnateurs, prévue par l'article 27-1 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée, qui doit se tenir au moins une fois par an, validerait ce calendrier qui s'imposerait à tous et serait diffusé sur l'ensemble du territoire et à toutes les collectivités affiliées ou non affiliées.

Recommandation n°10 : Investir la FNCDG d'une mission de préparation d'un calendrier national unifié de déroulement des concours territoriaux

3.2.3. Mieux évaluer le nombre de places ouvertes aux concours

Plusieurs interventions en direction des candidats aux concours de la fonction publique territoriale sont également de nature à limiter ultérieurement le nombre de reçus-collés. Ainsi, il conviendrait de rendre obligatoire lors de l'inscription à un concours la notification d'inscription à d'autres concours de la fonction publique territoriale.

Aller au-delà, et limiter le nombre d'inscriptions de la part d'un même candidat, voire de n'autoriser qu'une seule inscription par filière serait plus efficace, mais susceptible de se heurter au principe constitutionnel d'égal accès aux emplois publics.

Actuellement, rien interdit à une personne de s'inscrire simultanément à un même concours dans plusieurs centres de gestion (dès lors que les concours ne sont pas encore tous à la même date) et également à plusieurs concours de la même filière (administrative, catégorie A, B et C).

Cette personne, devenue lauréate, peut être ensuite inscrite sur plusieurs listes, omettre de se faire radier en cas de recrutement et générer ainsi de « faux reçus-collés ».

Recommandation n°11 : Rendre obligatoire, lors de l'inscription du candidat à un concours, la notification de son éventuelle inscription à d'autres concours de la fonction publique territoriale

En complément, les centres de gestion organisateurs devraient être plus circonstanciés dans la rédaction des visas de leurs arrêtés d'ouverture de concours. Ils devraient ainsi préciser :

- combien de collectivités ont répondu à leur interrogation préalable en distinguant les besoins nouveaux de recrutements des postes présumés vacants mais actuellement occupés ;
- quelle était la somme de leurs réponses et comment cette somme a été rectifiée pour aboutir à la jauge du concours, en distinguant concours interne, externe et troisième voie.

Recommandation n°12 : Imposer une motivation plus circonstanciée des visas des arrêtés d'ouverture de concours

3.2.4. Affiner la répartition entre les trois types de concours

L'article 8-1 du décret du 20 novembre 1985 renvoie à chaque statut particulier le soin de déterminer a priori la répartition des places offertes entre concours interne, externe, troisième concours et promotion interne.

Afin de favoriser le recrutement de lauréats inscrits sur liste d'aptitude, il conviendrait d'introduire dans l'ensemble des statuts particuliers la possibilité de moduler le pourcentage de répartition au moment des opérations du concours. La faculté de modifier cette répartition entre les trois voies devrait être une compétence des centres de gestion organisateurs sur demande des jurys de concours.

Ainsi, la liste d'aptitude correspondrait mieux au nombre de candidats inscrits dans les différentes voies, aux besoins réels des collectivités et au niveau de compétences apprécié par les jurys.

Recommandation n°13 : Modifier l'article 8-1 du décret du 20 novembre 1985 ainsi que les statuts particuliers auxquels il renvoie pour faciliter la modulation du pourcentage de répartition des postes ouverts au concours entre les trois voies externe, interne et troisième concours, à la demande du jury.

3.3. ACCOMPAGNER LES CANDIDATS ET LES LAUREATS

3.3.1. Informer les candidats sur la nature des concours et des métiers territoriaux

Les centres de gestion comme les directions de ressources humaines rencontrés ont souligné à la mission que nombre de candidats aux concours de la fonction publique territoriale ne connaissaient pas ou mal le processus de recrutement des collectivités, s'imaginant qu'une fois reçus à un concours, ils seraient automatiquement recrutés par analogie avec les concours de la fonction publique d'Etat.

Afin de réduire ce phénomène qui contribue à augmenter le nombre de reçus-collés, les centres de gestion organisateurs de concours, devraient avoir l'obligation de réunir les candidats au moment de leur inscription afin de les informer sur le calendrier et le processus de recrutement d'une part, sur les métiers et les carrières de la fonction publique territoriale d'autre part. Ces informations seraient très utiles en particulier aux candidats aux concours externes.

Cette réunion aurait un caractère obligatoire, ce qui pourrait en outre réduire le nombre de candidats nomades qui se présentent à un concours sans avoir aucune intention d'accepter un poste dans le ressort géographique correspondant. Le fait de se déplacer à une réunion d'information aurait sans aucun doute un effet dissuasif pour certains.

Recommandation n°14 : Organiser une réunion obligatoire d'information des candidats avant la date de déroulement des premières épreuves du concours, à l'initiative du centre de gestion organisateur.

3.3.1.1. Accompagner plus efficacement les lauréats

Les centres de gestion devraient passer d'une logique de gestion administrative des listes d'aptitude des lauréats de concours, à une appréhension plus dynamique du marché de l'emploi territorial.

Les centres de gestion devraient ainsi réunir l'ensemble des nouveaux inscrits sur liste d'aptitude dès sa parution, aux fins de les informer des spécificités des procédures de sélection des collectivités locales.

Une aide à la rédaction de CV, à la recherche des offres d'emploi et une sensibilisation à l'exercice de l'entretien de recrutement devraient leur être proposées.

Puis, régulièrement, des réunions avec les lauréats inscrits mais non recrutés devraient être organisées, pour actualiser les données personnelles dont disposent les centres de gestion, évoquer les postes vacants non pourvus, faire le bilan des entretiens n'ayant pas débouché sur un recrutement, et entretenir ainsi des contacts plus individualisés.

Chacune de ces réunions biennuelles serait obligatoire pour les inscrits, sauf motif légitime.

Recommandation n°15 : Rendre obligatoire des réunions organisées par les CDG au profit des lauréats inscrits sur liste d'aptitude, au moment de leur inscription puis au moins une fois par semestre

3.3.1.2. Prévoir que les centres de gestion recrutent les lauréats sans employeur

L'obligation de formation des lauréats stagiaires à la charge de la collectivité a été réduite de plusieurs mois à cinq jours par la loi du 19 février 2007. Cette réforme a allégé une obligation qui pouvait apparaître rédhibitoire aux collectivités mais a nourri en contrepartie le procès en incompétence des lauréats. Aussi certains centres de gestion ou collectivités proposent d'ores et déjà des stages de plusieurs mois à des lauréats inscrits sur liste d'aptitude pour enrichir leur CV d'une expérience professionnelle concrète.

D'autres, comme celui de l'Eure et Loir, ont mis en place un dispositif de « titulaires remplaçants », conforme à l'article 25 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée, susceptibles d'être mis à disposition – moyennant remboursement – de collectivités qui auraient à faire face à des besoins momentanés de personnels. Par exemple, des agents titulaires de centres de gestion peuvent exercer des remplacements pendant un congé maternité, ou de formation, ou d'adoption ou de longue maladie.

Un tel dispositif pourrait être recommandé, sans être rendu obligatoire, et concerner tout particulièrement les lauréats de concours inscrits sur liste d'aptitude en dernière année de validité. Ces derniers pourraient ainsi acquérir une expérience, se faire connaître de futurs employeurs, éviter de devenir reçu-collé et au bout d'un an être titularisés fonctionnaire territorial si le centre de gestion le décide.

Recommandation n°16 : Inciter au recrutement de fonctionnaires stagiaires remplaçants, parmi les lauréats inscrits pour la troisième et dernière année par les CDG, qui les mettraient à disposition des collectivités locales.

3.3.2. Responsabiliser les lauréats dans le déroulement de leurs recherches d'emploi

3.3.2.1. Réaménager la durée de validité de la liste d'aptitude

Le débat sur la durée pertinente de validité de la liste d'aptitude est récurrent. Fixé initialement à deux années en 1987, ce délai a été prolongé d'une année supplémentaire par le législateur en 2001.

Le proroger une nouvelle fois, comme cela a été envisagé lors de la discussion du projet de loi relatif à l'accès à l'emploi titulaire, serait-il de nature à réduire sérieusement le phénomène des reçus-collés ? La mission, après analyse de l'impact d'une telle réforme, estime qu'elle se révélerait inefficace.

En premier lieu, aucune donnée disponible ne permet d'affirmer que le phénomène des reçus-collés serait corrélé à une durée de validité trop faible de la liste d'aptitude.

Bien au contraire, l'ensemble des auditions et témoignages recueillis concordent pour souligner que l'essentiel des recrutements est réalisé dans le courant de la première année d'inscription sur liste d'aptitude. Autrement dit, plus le temps de présence sur la liste d'aptitude est long, plus faibles apparaissent les chances de décrocher un entretien, un recrutement, un emploi et une nomination au sein d'une collectivité territoriale.

En second lieu, l'instauration d'une année supplémentaire de validité de la liste d'aptitude serait génératrice de surcoûts de gestion et de suivi à la charge des centres départementaux de gestion, disproportionnés au regard de l'importance relative de la population résiduelle de lauréats concernés.

En revanche, la mission estime plus pertinent d'envisager un réaménagement interne du délai de validité de trois ans en vigueur. En l'état actuel de la réglementation, le lauréat d'un concours de la fonction publique territoriale est inscrit sur une liste d'aptitude valable un an et il lui revient de solliciter chaque année le maintien de son inscription, dans la limite de la durée triennale de celle-ci.

La mission estime que porter à deux années la durée de validité initiale de la liste d'aptitude serait de nature à alléger et simplifier le travail de suivi des centres départementaux de gestion, et pallier les radiations accidentelles résultant d'oublis de réinscription qui ne sont pas rares au terme de la première année d'inscription. De plus, l'allongement de la périodicité entre deux concours, favorise cette évolution.

Recommandation n°17 : Instaurer une durée de deux ans pour la première inscription sur liste d'aptitude, avec prolongation possible d'une année.

3.3.2.2. Permettre au lauréat inscrit sur liste d'aptitude de postuler sur un emploi vacant des deux autres fonctions publiques ?

Il existe des territoires où des postes sont durablement vacants dans ces deux fonctions publiques. Dans le même temps, dans ces mêmes ressorts territoriaux, des lauréats de concours de la fonction publique territoriale ne trouvent pas d'employeur et risquent de devenir reçus-collés.

Il serait donc intéressant d'examiner comment ces lauréats pourraient être recrutés dans les deux autres fonctions publiques, sur des emplois vacants depuis, par exemple, une durée minimale à déterminer. L'idée est de permettre une meilleure affectation des ressources humaines, sans créer pour autant un avantage aux lauréats des concours de la fonction publique territoriale par rapport aux candidats postulant par les voies habituelles sur ces emplois.

Recommandation n°18 : Mettre à l'étude les conditions dans lesquelles des lauréats non recrutés dans la fonction publique territoriale pourraient accéder aux emplois des autres fonctions publiques.

3.3.2.3. Renforcer les obligations de recherche d'emploi sur la zone géographique pour laquelle a été organisée le concours

La mission suggère de mettre à l'étude plusieurs pistes de réforme alternatives ou complémentaires susceptibles d'atténuer les effets fortement perturbateurs du phénomène constaté de « nomadisme » des lauréats sur la gestion prévisionnelle des concours comme des listes d'aptitude.

1^{ère} piste : restreindre la validité territoriale de la liste d'aptitude ?

Sous réserve des dispositions légales en vigueur spécifiques aux examens professionnels et aux seuls concours nationaux organisés par le CNFPT, aucun principe général du droit ne reconnaît de valeur nationale aux listes d'aptitude établies à l'issue des concours organisés par les centres départementaux de gestion. Seul l'usage a pu conduire à assimiler, par confusion, la valeur nationale des statuts propres à chaque cadre d'emplois et celle des listes d'aptitude.

Il semble donc, d'un point de vue juridique, loisible à un centre départemental de gestion, de préciser dans l'arrêté d'ouverture du concours que la liste d'aptitude qui sera établie à l'issue dudit concours, ne sera valable que pour pourvoir les seuls besoins prévisionnels et vacances d'emploi recensés dans son ressort territorial. Ce ressort territorial pourrait être d'ailleurs plus étendu que le niveau départemental, lorsque le concours est organisé, par exemple, dans le cadre de conventions inter-centres de gestion, voire en inter-région.

2^{ème} piste : faire signer aux candidats inscrits un engagement à accepter un emploi dans le ressort territorial d'organisation du concours ?

Parmi les éléments constitutifs des dossiers de candidature aux concours organisés par un centre départemental de gestion, figurerait une attestation manuscrite à remplir par les candidats, s'engageant à postuler et accepter tout poste dans le ressort du centre de gestion organisateur du concours et seulement dans ce ressort. Cela pourrait favoriser une meilleure adéquation entre besoins des collectivités et offre de reçus, ce qui devrait inciter les collectivités à davantage recourir aux listes d'aptitude, celles-ci étant plus fiables.

Ces pistes pourraient faire l'objet d'une étude plus approfondie dans le cadre des travaux menés actuellement par le CSFPT et la DGCL sur la réforme du décret du 20 novembre 1985.

Recommandation n°19 : Mettre à l'étude la possibilité qui serait offerte aux CDG organisateurs de concours, soit de limiter le bénéfice du concours au seul territoire concerné, soit d'exiger des candidats un engagement à accepter un poste sur ce territoire.

3^{ème} piste : justifier des recherches d'emploi ciblées pour être renouvelés sur la liste d'aptitude

Dans le cadre de leur mission actuelle, les centres de gestion se bornent à solliciter annuellement les lauréats quant à leurs souhaits de demander ou non leur réinscription pour une année supplémentaire sur cette liste, dans la limite de sa durée de validité.

Il pourrait être imposé aux lauréats de transmettre à l'appui de la demande de réinscription en dernière année, des justificatifs récents d'actes positifs de recherche d'emploi, sous peine de non réinscription.

Recommandation n°20 : Responsabiliser les lauréats par l'exigence de production périodique de justificatifs récents d'actes positifs de recherche d'emploi territorial, pour être maintenus sur liste d'aptitude.

3.4. IMPLIQUER LE CONTROLE DE LEGALITE

3.4.1. Le retour de la fonction publique territoriale parmi les priorités du contrôle de légalité en 2012

3.4.1.1. La prévention du recours abusif au contrat, priorité nouvelle du contrôle de légalité

La circulaire du 25 janvier 2012 ayant pour objet la « *définition nationale des actes prioritaires en matière de contrôle de légalité* » adressée aux préfets s'inscrit dans le prolongement du protocole d'accord signé entre les organisations syndicales et le gouvernement le 31 mars 2011. Elle définit comme l'un de ses axes prioritaires le fait de « *veiller au respect des règles de recours au contrat* », « *la prévention du recours abusif au contrat dans la fonction publique constituant une priorité de l'action gouvernementale* ».

Extraits de la circulaire du 25 janvier 2012

Il importe que le contrôle de légalité soit mobilisé pour prévenir :

(...)

-Les recrutements abusifs de contractuels pour répondre à des besoins permanents (alinéas 3, 4, 5 et 6 de l'article 3 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984). Dans la mesure où les recrutements effectués pour ce type de besoins sont dérogatoires au principe posé à l'article 3 du titre Ier du statut général, il convient en effet de s'assurer que ceux-ci sont effectués dans le respect des exigences de la loi, notamment lorsque les agents sont engagés pour une durée indéterminée.

-

Dans cette perspective, le contrôle de légalité doit s'attacher à vérifier le respect, d'une part, des cas de recours aux agents non titulaires, et d'autre part, des conditions posées par la loi pour la conclusion de contrats à durée indéterminée.

(...) Tout comme les délibérations créant un emploi, les décisions individuelles relatives à la nomination des agents non titulaires doivent être soumises au contrôle de légalité. Depuis le 1^{er} janvier 2005, cette obligation est étendue au contrat d'engagement, mais elle ne s'applique plus aux recrutements motivés par un besoin saisonnier ou occasionnel (article L. 2131-2 du code général des collectivités territoriales).

Il s'agit de s'assurer au moment du contrôle de légalité que les agents non titulaires sont recrutés au titre d'un des cas de recours limitativement énumérés par la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 (...)

Par ailleurs, le contrôle doit également porter sur le respect des modalités de la publication de la vacance d'emploi, et notamment le respect d'un délai raisonnable de publicité.

En effet, tout recrutement effectué par une collectivité territoriale pour pourvoir un emploi permanent vacant ou nouvellement créé suppose qu'il soit procédé à certaines mesures de publicité et notamment à la déclaration de vacance, pour le recrutement d'un fonctionnaire comme pour le recrutement d'un agent non titulaire (...)

Afin de prévenir les situations abusives ci-dessus évoquées, le contrôle des règles encadrant les cas de recours doit porter prioritairement sur les (...) les décisions d'engagement d'agents non titulaires pris sur le fondement des alinéas 3, 4, 5 et 6 de l'article 3 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984.

3.4.1.2. Un encadrement législatif plus strict du recours aux non titulaires

En premier lieu, la nouvelle rédaction de l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984, résultant de la loi du 12 mars 2012, limite à deux le nombre de contrats pouvant être conclus pour recruter un agent sur un emploi permanent en cas d'impossibilité de recruter immédiatement un titulaire.

Le recours au contrat pour les emplois permanents non pourvus immédiatement

Article 3 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée	Article 3-2 issu de l'article 40 de la loi du 12 mars 2012
<p><i>« Les collectivités et établissements (...) ne peuvent recruter des agents non titulaires pour occuper des emplois permanents que (...) pour faire face temporairement et pour une durée maximale d'un an à la vacance d'un emploi qui ne peut être immédiatement pourvu dans les conditions prévues par la présente loi »</i></p>	<p><i>« Par dérogation au principe énoncé à l'article 3 de la loi 83-634 du 13 juillet 1983 précitée et pour les besoins de continuité du service, les emplois permanents des collectivités et établissements mentionnés à l'article 2 de la présente loi peuvent être occupés par des agents contractuels pour faire face à une vacance temporaire d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire.</i></p> <p><i>Le contrat est conclu pour une durée déterminée qui ne peut excéder un an. Il ne peut l'être que lorsque la communication requise à l'article 41 a été effectuée. Sa durée peut être prolongée, dans la limite totale de deux ans, lorsque, au terme de la durée fixée au deuxième alinéa du présent article, la procédure de recrutement pour pourvoir l'emploi par un fonctionnaire n'a pu aboutir »</i></p>

En second lieu, la loi nouvelle modifie de manière substantielle la rédaction de l'article 41 de la loi du 26 janvier 1984.

La disposition originelle de la loi n'était quasiment jamais appliquée et les bureaux du contrôle de légalité n'étaient pas véritablement en mesure d'intervenir, en particulier faute d'informations suffisantes de la part des centres de gestion et des collectivités ayant procédé à un recrutement hors liste d'aptitude au delà du délai de quatre mois.

La nouvelle rédaction supprime l'obligation expresse de recourir aux lauréats inscrits sur liste d'aptitude au bout de quatre mois de recherche infructueuse. Ceci pourrait contribuer à limiter le recours aux listes d'aptitude et donc tendre à favoriser une augmentation des reçus-collés. Toutefois, en réaffirmant l'obligation absolue de recourir au concours ou aux autres voies d'accès réservées à des fonctionnaires, la loi du 12 mars 2012 donne les moyens d'éviter cet écueil.

**Tableau comparatif entre l'article 41 ancien et nouveau
de la loi du 26 janvier 1984**

Article 41 en vigueur jusqu'en mars 2012	Article 41 modifié par la loi du 12 mars 2012
<p>(...) « Lorsqu'aucun candidat n'a été nommé dans un délai de quatre mois à compter de la publicité de la création ou de la vacance, l'emploi ne peut être pourvu que par la nomination d'un candidat inscrit sur une liste d'aptitude établie en application de l'article 44 ».</p>	<p align="center"><i>« Lorsqu'un emploi permanent est créé ou devient vacant, l'autorité territoriale en informe le centre de gestion compétent qui assure la publicité de cette création ou de cette vacance, à l'exception des emplois susceptibles d'être pourvus exclusivement par voie d'avancement de grade.</i></p> <p align="center"><i>Les vacances d'emploi précisent le motif de la vacance et comportent une description du poste à pourvoir.</i></p> <p align="center"><i>L'autorité territoriale pourvoit l'emploi créé ou vacant en nommant l'un des candidats inscrits sur une liste d'aptitude établie en application de l'article 44 ou l'un des fonctionnaires qui s'est déclaré candidat par voie de mutation, de détachement, d'intégration directe ou, le cas échéant et dans les conditions fixées par chaque statut particulier, par voie de promotion interne et d'avancement de grade. »</i></p>

3.4.2. La nécessité de sensibiliser les services de l'Etat au respect de la priorité de recrutement des lauréats de concours

3.4.2.1. Développer le contrôle par échantillonnage des motifs d'exclusion des lauréats de concours

Les stratégies locales de contrôle mises en place par les préfetures devraient intégrer parmi leurs priorités d'action, un contrôle par échantillonnage des motifs d'exclusion des lauréats de concours inscrits sur liste d'aptitude lors de l'examen des actes de recrutements d'agents non titulaires sur des emplois permanents.

En premier lieu, une telle priorité n'est pas incompatible avec les objectifs de la Directive Nationale d'Orientation 2010-2015, laquelle précise que *« demeure prioritaire le contrôle des actes de personnel comportant les enjeux les plus importants, notamment au titre du respect des principes d'égalité d'accès aux emplois publics... »*. Garantir la prévalence des recrutements opérés suite à la réussite d'un concours correspond manifestement à cet objectif de respect du principe constitutionnel d'égal accès aux emplois publics.

En second lieu, un tel contrôle est une manière efficace de garantir l'effectivité des prescriptions de la récente loi du 12 mars 2012 qui subordonne désormais l'emploi d'un agent non titulaire sur emploi vacant à la justification de l'échec d'un recrutement préalable d'un « *fonctionnaire* », le législateur ayant entendu viser sous ce terme générique tant les agents publics titulaires que ceux ayant vocation à le devenir (lauréats de concours).

Les services chargés du contrôle de légalité seraient donc en droit d'exiger de la collectivité qui lui transmet l'acte de recrutement d'un agent non titulaire, qu'elle apporte la preuve objective de l'échec de ses recherches préalables de candidats titulaires ou lauréats, pourtant susceptibles de postuler sur l'emploi finalement proposé à un agent non titulaire.

Recommandation n°21 : Développer le contrôle par échantillonnage des motifs d'exclusion des lauréats de concours sur les actes de recrutement d'agents non titulaires sur emploi permanent.

3.4.2.2. Favoriser le rapprochement des services de l'Etat et des centres de gestion

Le contrôle pourrait utilement se nourrir d'un partenariat actif avec les centres départementaux de gestion.

Un tel rapprochement pourrait permettre de mutualiser la fonction de conseil juridique aux collectivités territoriales en matière de recrutement (cela allégerait d'autant la mission du contrôle de légalité pour lui permettre de se concentrer sur les cas flagrants de non respect de la loi et des textes réglementaires).

Ce partenariat serait aussi l'occasion de sensibiliser les centres de gestion à l'importance du strict respect des formalités prévues par les textes, relatives à l'établissement et au suivi des listes d'aptitude.

A cet effet, les services du contrôle de légalité pourraient obtenir communication des listes d'aptitudes mises à jour et être informés des démarches préalables effectivement engagées par les collectivités adhérentes auprès du centre de gestion dans le cadre d'un emploi vacant à pourvoir.

Recommandation n°22 : Mettre en place un partenariat entre les services du contrôle de légalité et les centres départementaux de gestion en matière de conseil juridique au recrutement

CONCLUSION

La mission s'est attachée à retenir les seules propositions directement susceptibles de réduire à court terme le nombre de reçus-collés dans la fonction publique territoriale.

Toutefois, l'ensemble des contacts pris lui ont permis d'entendre des points de vue beaucoup plus larges sur les stratégies de recrutement dans les collectivités territoriales et leurs établissements. Ces points de vue, parfois opposés, reflètent l'insatisfaction ressentie devant un système qui veut concilier les principes constitutionnels d'égalité d'accès aux emplois publics et de libre administration des collectivités territoriales.

Peut-on garantir une égalité effective d'accès à l'emploi public face à 57 000 employeurs potentiels ? C'est bien la question centrale. Deux thèses s'affrontent, selon que l'on privilégie le point de vue des collectivités ou celui des candidats à l'emploi.

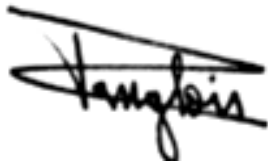
Du point de vue de l'employeur, certains vont jusqu'à prôner la suppression des concours, sauf pour les missions dites « régaliennes », et la généralisation des recrutements par contrat. Tel est le sens de la proposition de loi déposée par le député Jean Pierre Gorges, le 21 janvier 2009 : « *le statut actuellement en vigueur sera maintenu pour les fonctions « régaliennes » que remplissent les collectivités, l'état civil ou la police par exemple. La liste de ces fonctions sera établie par un décret en Conseil d'Etat (...) Pour les autres fonctions, le recours au contrat de travail de droit commun deviendra la règle* ». Cette proposition se fonde sur la difficulté à assurer une mobilité entre les différents statuts particuliers, et sur l'apparition de nouveaux métiers dans les collectivités, « *pour lesquels aucun statut n'existe* ».

A l'opposé, du point de vue des candidats à l'emploi, est parfois préconisé le bénéfice du concours « pour toute la vie ». Dans ce système, le lauréat pourrait rester indéfiniment inscrit sur liste d'aptitude, et ne devrait en être radié que lors de sa titularisation. Cette proposition part du principe que la réussite à un concours ne souffre pas de péremption. En contrepartie, pour battre en brèche l'argument selon lequel les lauréats n'auraient pas de compétences immédiatement opérationnelles, et aussi pour qu'ils gardent leur « employabilité », un sas de formation de plusieurs mois devrait être organisé en leur faveur, avant les entretiens de recrutement. Dans le même sens, la CGT propose le rétablissement d'une liste d'aptitude nationale par ordre de mérite (qui existait dans la version initiale de la loi du 26 janvier 1984), avec un recrutement garanti.

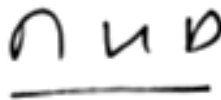
Entre ces deux thèses, plusieurs propositions ont été entendues, toutes visant à réduire le décalage entre principes du concours et liberté de recrutement des employeurs locaux :

- établissement d'une liste d'aptitude unique, d'une durée de cinq ans, alimentée à la fois par les concours, les emplois réservés, les promotions internes, les offres de détachements d'autres fonctions publiques...
- expérimentation d'un recrutement par jury sur contrat, à partir de compétences validées par un diplôme professionnel, et pouvant conduire ensuite à une titularisation.

La loi du 12 mars 2012, en réaffirmant la priorité donnée au concours, conforte le statut de la fonction publique territoriale. Pour autant, le curseur entre libre administration et libre accès à l'emploi ne peut être considéré comme définitivement stabilisé.



François LANGLOIS
Chargé de mission à
l'Inspection Générale de
l'Administration



Marie-Hélène DEBART
Inspectrice générale de
l'administration



Renaud FOURNALÈS
Inspecteur
de l'administration

ANNEXES

- **ANNEXE N° 1 : LETTRE DE MISSION**

- **ANNEXE N° 2 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES ET CONTACTEES**

ANNEXE 1
LETTRE DE MISSION



Le ministre de l'intérieur,
de l'outre-mer des
collectivités territoriales
et de l'immigration

Le ministre de la
fonction publique

Le ministre auprès du
ministre de l'intérieur, de
l'outre-mer, des collectivités
territoriales et de
l'immigration, chargé des
collectivités territoriales

Paris, le 23 NOV. 2011

à

Monsieur le chef de l'Inspection générale de l'administration

Objet : Mission relative à la situation des lauréats « reçus collés » aux concours de la fonction publique territoriale.

Le 31 mars 2011, le Gouvernement et six organisations syndicales représentatives (CGT, CFDT, FO, UNSA, CFTC, CFE-CGC) ont signé un protocole d'accord portant sécurisation des parcours professionnels des agents contractuels dans les trois versants de la fonction publique.

Conformément à l'engagement pris par le Président de la République en janvier 2010, il s'agit tout à la fois de prévenir les situations de précarité dans la fonction publique et de favoriser l'accès des agents contractuels à l'emploi titulaire.

Trois axes de mise en œuvre ont ainsi été dégagés afin d'atteindre cet objectif :

- Apporter une réponse immédiate aux situations de précarité rencontrées sur le terrain en favorisant notamment l'accès à l'emploi titulaire de ces agents ;
- Prévenir la reconstitution de telles situations à l'avenir notamment en encadrant mieux les cas de recours au contrat et les conditions de leur renouvellement ;
- Améliorer les droits individuels et collectifs des agents contractuels et leurs conditions d'emploi dans la fonction publique.

Un projet de loi a été élaboré pour permettre de concrétiser ces trois axes de mise en œuvre, qui a été déposé au Sénat le 7 septembre dernier.

Sur la base de cet état des lieux, elle examinera les mesures, juridiques ou pratiques, susceptibles de diminuer le nombre de « reçus collés » dans la fonction publique territoriale, au regard d'une triple contrainte : la nécessité d'assurer l'égal accès des citoyens aux emplois publics, le respect de la libre administration des collectivités locales, et la vocation nationale du statut.

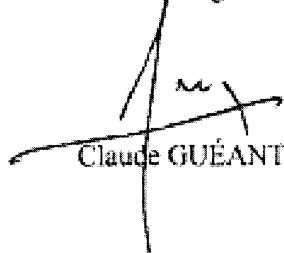
Il conviendra également d'apprécier la soutenabilité budgétaire de ces mesures.

La mission veillera à auditionner les représentants des employeurs territoriaux et des organisateurs des concours de la fonction publique territoriale. Elle veillera en outre à recueillir l'avis et les propositions des organisations syndicales représentatives.

Elle bénéficiera du concours des services de l'Etat compétents, et plus particulièrement de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique et de la Direction générale des collectivités locales.

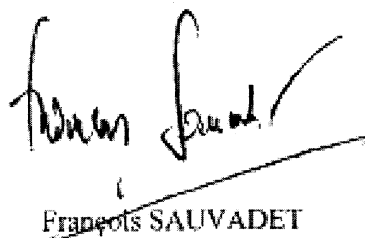
Nous attacherons du prix à ce qu'elle puisse rendre ses conclusions pour la fin de l'année 2011.

Le ministre de l'intérieur,
de l'outre-mer des
collectivités territoriales
et de l'immigration



Claude GUÉANT

Le ministre de la
fonction publique



François SAUVADET

Le ministre auprès du ministre
de l'intérieur, de l'outre-mer,
des collectivités territoriales
et de l'immigration, chargé des
collectivités territoriales



Philippe RICHERT

ANNEXE 2
LISTE DES PERSONNES RENCONTREES ET CONTACTEES

- **CABINET DU MINISTRE DE L'INTERIEUR, DE L'OUTRE-MER, DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET DE L'IMMIGRATION**
M. Cyrille MAILLET, Conseiller technique
- **CABINET DU MINISTRE DE LA FONCTION PUBLIQUE**
M. Jean-Robert MASSIMI, Conseiller
- **CABINET DU MINISTRE CHARGE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES**
M. Jean-Michel RAPINAT, Conseiller technique
- **INSPECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION**
Mme Noémie ANGEL, Inspectrice de l'administration
- **DIRECTION GENERALE DES COLLECTIVITES LOCALES (DGCL)**
Mme Laurence MEZIN, Sous-directrice des élus locaux et de la fonction publique territoriale
M. Claude CHAGNET, chef du bureau des élus locaux, du recrutement et de la formation des personnels territoriaux
M. Paul-Emmanuel GRIMONPREZ, Chef du bureau des statuts et de la réglementation des personnels territoriaux
Mme Audrey GHENIM, Adjointe au chef du bureau des élus locaux, du recrutement et de la formation des personnels territoriaux
- **ASSEMBLEE DES DEPARTEMENTS DE FRANCE (ADF)**
M. Jean Christophe MORAUD, Directeur général
M. Frédéric EON
- **ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE (AMF)**
Mme Agnès REYNER, Directrice générale adjointe
M. Geoffroy ADAMCZYCK, Chargé de mission
- **CONSEIL SUPERIEUR DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE**
M. Philippe LAURENT, Président
M. Pierre COILBAULT, Directeur
M. Martial MEURICE, chargé de mission
- **CENTRE NATIONAL DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE**
M. Jean Marc LEGRAND, Directeur général adjoint
Mme Catherine DURAND, Responsable service concours A+
- **FNACT – CFTC**
M. Paul LEGAL, Président
Mme Virginie GRGURIC

- **UNSA**
M. Angel HELMERICH, Représentant élu au CSFPT
- **UFFA-CFDT**
M. Jean Christophe LENAY, Secrétaire national en charge de l'action revendicative, représentant élu au CSFPT
- **CGT**
M. MICHEL, secrétaire fédéral CGT-FP, Représentant élu au CSFPT
M. Dominique TERRAT, Membre du bureau de l'UFICT-CGT-SP
- **FO**
M. LAURENCY, Représentant élu au CSFPT
- **CONSEIL REGIONAL DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR**
Mme Laurence DUGAST, Directrice adjointe des ressources humaines
- **CONSEIL GENERAL DU FINISTERE**
M. Bruno ACAR, Directeur général des services
- **CONSEIL GENERAL DU HAUT-RHIN**
M. André THOMAS, Directeur général des services
- **VILLE DE BOULOGNE-BILLANCOURT**
M. Matthieu DETREZ-JACQUIN, Directeur des ressources humaines
- **VILLE DE COLOMBES (92)**
M. THOMAZO, Directeur des ressources humaines
- **VILLE DE ROUEN**
M. Pascal RINEAU, Directeur des ressources humaines
- **VILLE DU MANS ET COMMUNAUTE URBAINE « LE MANS METROPOLE »**
M. Bruno JARRY, Directeur des ressources humaines
- **VILLE DE GRENOBLE**
M. Gilles du CHAFFAUT, Directeur général des services,
M. Sylvain AUGIER, Directeur général des services adjoint, ressources humaines
- **COMMUNAUTE URBAINE DE LYON**
Mme Irène GAZEL, Directrice des ressources humaines
- **FEDERATION NATIONALE DES CENTRES DE GESTION (FNCDG)**
M. HIRIART, Président
M. HUE, Chargé de mission
- **CENTRE DE GESTION DES ALPES MARITIMES (06)**
Mme Catherine CHEYRES, Responsable service concours

- **CENTRE DE GESTION DE L'ARDECHE (07)**
Mme Céline DECHAUD, Service concours
- **CENTRE DE GESTION DE L'AUDE (11)**
Mme Marie-Eve SAINT-AUBIN, Directrice adjointe
- **CENTRE DE GESTION DE LA HAUTE-GARONNE (31)**
Mme Colette CLAMENS, Directrice générale des services
Mme Christine DOMINICI, Responsable pôle recrutement-concours
- **CENTRE DE GESTION DE L'INDRE-ET-LOIRE (37)**
Mme Christelle MAGUY, Responsable du service concours et examens
- **CENTRE DE GESTION DE LA HAUTE-LOIRE (43)**
Mme Myriam COFFY, Service Concours
- **CENTRE DE GESTION DU LOIRET (45)**
Mme Sophie SICCA, Responsable du service emploi/concours
- **CENTRE DE GESTION DU LOT (46)**
Mme Brigitte HENRAS, Directrice
Mme Christiane DI GIANANTONIO, Service concours
- **CENTRE DE GESTION DU MAINE-ET-LOIRE (49)**
M. Didier DAUTEL, Directeur
- **CENTRE DE GESTION DE LA NIEVRE (58)**
Mlle Elodie GEORGE
- **CENTRE DE GESTION DU HAUT-RHIN (68)**
M. Christophe HARTMANN, Responsable du service des concours
- **CENTRE DE GESTION DU RHONE (69)**
M. DUCROCQ, Directeur général
Mme Eliane COUTURIER, Directrice concours
- **CENTRE DE GESTION DE LA SOMME (80)**
Mlle Christine SUEUR, Responsable du pôle « concours »
- **CENTRE DE GESTION DE L'ISERE (38)**
M. Frédéric CASTOLDI, Directeur
Mme Hélène BROCERO, Responsable service emploi-concours
- **CENTRE DE GESTION DE LA GRANDE COURONNE**
M. Francis ALVADO-VINAY, Directeur adjoint
Mme Jacqueline BRIERE, Directrice concours
- **CENTRE DE GESTION DE LA PETITE COURONNE**
Mme PESTEUSZEK, Directrice service emploi
Mme Pascale JANNEL, Responsable listes d'aptitude

- **CENTRE DE GESTION DE L'EURE ET LOIR (28)**
Mme Annie DELTROY, Directrice générale des services
Mme Céline ROUSSET, Directrice générale adjointe
- **CENTRE DE GESTION DU VAR (83)**
Mme Dominique BERNARD, responsable du service concours
- **ASSOCIATION NATIONALE DES DIRECTEURS DES RESSOURCES HUMAINES DES GRANDES COLLECTIVITES (ANDRHCT)**
Mme Valérie CHATEL, Présidente de l'association
- **PREFECTURE DE L'ISERE**
M. Frédéric PERISSAT, Secrétaire général
M. Dominique GAVIGNON, Chef du bureau du conseil et du contrôle de légalité
Mme Anne-Sophie MARION, Adjointe au chef de bureau
- **PREFECTURE DE L'EURE**
M. Dominique SORAIN, Préfet
M. Alain FAUDON, Secrétaire général
Mme Mireille MARTIN-HERVE, Chef du bureau du contrôle de légalité et de l'intercommunalité
- **PREFECTURE DES COTES D'ARMOR**
M. Philippe De GESTAS, Secrétaire général
- **PREFECTURE DE LA COTE D'OR**
M. Julien MARION, Secrétaire général
- **PREFECTURE DE LA HAUTE-VIENNE**
M. Henri JEAN, Secrétaire général
- **PREFECTURE DES LANDES**
M. Romuald De PONTBRIAND, Secrétaire général
- **PREFECTURE DU LOIRET**
M. Michel CAMUX, Préfet
- **PREFECTURE DE LA MAYENNE**
M. François PIQUET, Secrétaire général
- **PREFECTURE DE LA MEURTHE-ET-MOSELLE**
M. Jean-François RAFFY, Secrétaire général
- **PREFECTURE DU TARN-ET-GARONNE**
Mme Violaine DEMARET, Secrétaire générale
- **PREFECTURE DE LA SAVOIE**
M. Christophe MIRMAND, Préfet

➤ **PREFECTURE DU VAUCLUSE**

M. C. STIMMESSE, Chef du service des relations avec les collectivités territoriales

➤ **PREFECTURE DE LA VIENNE**

Mme Catherine ARNAULT, Chef du bureau de l'intercommunalité et du contrôle de légalité