



Le recrutement dans la fonction publique territoriale



La fonction publique territoriale représente plus du tiers de l'ensemble des fonctionnaires et offre une diversité de métiers. C'est pourquoi, pour attirer en permanence de nouvelles compétences, pour assurer une diversité des profils, **une modernisation de ses voies d'accès doit être engagée.**

C'est à ce titre que, dans le cadre des pistes de réformes engagées par le Gouvernement, l'Association des DRH des grandes collectivités a souhaité mener une étude approfondie sur le recrutement. Réalisée par des élèves administrateurs dans le cadre de leur scolarité à l'Institut National des Etudes Territoriales (INET), elle a pour but d'identifier les principales problématiques auxquelles sont confrontées les collectivités locales en la matière et de formuler des propositions pour y répondre. Ces pistes de solutions, issues d'un riche travail de terrain, complètent les propositions portées par l'Association des DRH des grandes collectivités.

Cette plaquette les synthétise et rappelle que la modernisation des voies d'accès à la fonction publique et du recrutement dans les collectivités doit répondre aux vrais besoins et dépasser les postures idéologiques.

Le concours validerait des compétences théoriques, peu en rapport avec les exigences pratiques du management public dans l'optique des réformes actuelles. L'attachement au concours serait le témoignage d'un management public devenu obsolète à l'ère du "New Public Management". C'est pourtant oublier que **la neutralité du concours est une garantie de procédure dénuée de favoritisme et une question d'impartialité des décisions dans le recrutement. C'est un principe fondamental qui doit être préservé.**

Bien que le concours corresponde à un système de fonction publique dit « de carrière », alors que les recrutements individualisés sont rattachés à un système dit « d'emploi », ces deux systèmes ne sont pas irrémédiablement opposés. La fonction publique territoriale en est la preuve, où **chaque lauréat d'un concours se doit de trouver son employeur local au travers d'entretiens de recrutement.**

Le concours doit rester le principe et doit rester la voie principale pour accéder à la fonction publique. Cependant, pour garantir l'objectif d'équité dans le recrutement des fonctionnaires, c'est-à-dire éviter des discriminations de toutes sortes, et **s'assurer que les fonctionnaires soient représentatifs de la société dans**

son ensemble, l'organisation des concours peut être modernisée. Cela passe notamment par une plus grande publicité, par une simplification des épreuves et une révision des critères de sélection, trop académiques.

Moderniser le recrutement dans la fonction publique, c'est aussi reconnaître la place du contrat dans les voies d'accès pour que celui-ci, **tout en étant un mode complémentaire au concours, permette d'attirer de nouveaux profils.** Cela nécessite d'encadrer cette procédure de recrutement, pour que tout en étant dérogatoire, elle puisse être légitimée. Les motifs à contrats doivent correspondre à de vrais besoins, leurs durées adaptées aux nécessités, et les problématiques de conflits d'intérêt, de formation, de rémunération solutionnées par un cadre plus précis.

Forte de son expérience, l'Association des DRH des grandes collectivités, au travers de ses propositions concrètes, contribue à moderniser la fonction publique pour que celle-ci soit représentative de la société française, puisse attirer les compétences nécessaires au fonctionnement des services publics et garantisse efficacement la satisfaction des besoins de tous les usagers.

Johan Theuret
Président de l'Association des DRH des grandes collectivités territoriales

Moderniser l'accès à l'emploi public



En matière d'accès à la fonction publique territoriale, conserver le recrutement par concours comme mode de recrutement de principe de la fonction publique permet de garantir un égal accès aux emplois publics.

Pour autant, revoir les modalités d'organisation et le contenu de certains concours voire leur suppression est indispensable.

1

Les concours

Simplifier l'accès au 2ème grade des catégories C de la filière technique

Constat : le cadre d'emplois des adjoints techniques territoriaux est accessible par recrutement direct au grade d'adjoint technique. L'accès au grade d'adjoint technique principal de 2ème classe se fait soit par 3 voies de concours (interne, externe et 3ème concours) soit au choix ou par l'avancement après un examen professionnel.

Ces épreuves peuvent être ouvertes dans 9 spécialités et 75 options dont certaines ne correspondent plus du tout aux besoins des collectivités locales.

Les candidats sont moins nombreux, mal préparés, et le niveau est très faible. Dans cette filière, les collectivités semblent privilégier le recrutement direct au premier grade.

Proposition : supprimer les concours d'accès au deuxième grade du cadre d'emplois et ne conserver que l'examen d'avancement. Sur ce dernier, une épreuve d'entretien avec VAE avec le jury remplacerait utilement l'épreuve pratique.

Favoriser les recrutements sur titres pour les professions réglementées

Constat : les concours de la filière sociale ne présentent qu'une unique épreuve d'admission avec l'obligation de détenir le diplôme d'Etat de la profession réglementée. Ces concours présentent ainsi des difficultés d'organisation : seuils d'admission hauts, ratio nombre de candidats pour un poste ouvert défavorable, ce qui engendre un absentéisme important et des coûts d'organisation très élevés.

Proposition : privilégier le recrutement sur titres, voire le recours au contrat pour ces métiers donnant accès à une profession réglementée.

Supprimer les concours d'accès de la filière culturelle – enseignement artistique

Constat : les concours d'accès à la filière enseignement artistique sont chers et chronophages, de plus, des diplômes spécifiques sont requis (Diplôme d'état de professeur de musique...).

Proposition : supprimer l'organisation de concours d'accès d'enseignement artistique pour lesquels des titres ou diplômes suffisent ou organiser des concours communs avec la fonction publique d'Etat s'agissant de certaines spécialités.

Instaurer des chefs de file pour l'organisation des concours

Constat : les centres de gestion sont dotés d'un calendrier national pluriannuel des concours et examens professionnels afin de proposer une offre diversifiée et adaptée aux besoins des collectivités et couvrant l'ensemble du territoire national. Une "cellule pédagogique nationale" a été mise en place dans un but tant d'égalité de traitement des candidats avec des sujets nationaux que d'une maîtrise des coûts.

Proposition : étendre les compétences de la cellule pédagogique nationale à toutes les opérations de concours organisées par les centres de gestion et assurer une coordination renforcée au niveau régional des CDG.



Pour aller plus loin

Expérimenter de nouvelles formes d'évaluation des capacités à exercer un emploi public.

S'inspirer des modalités d'accès à la fonction publique dans d'autres pays de l'Union Européenne permettrait de faire progresser la réflexion sur les modalités de sélection des lauréats de concours.

La Belgique a par exemple adopté un système destiné à évaluer les capacités de raisonnement des candidat.e.s via des épreuves standardisées. Il repose sur des centres de tests, qui s'appuient sur des « banques de questions », auquel les candidat.e.s à un emploi dans l'administration fédérale belge sont soumis.

Un niveau de diplôme est requis pour faire acte de candidature sur un poste, puis une première évaluation ("screening") est menée, essentiellement sur ordinateur, complétée, en cas de réussite, par des épreuves d'entretien ou de mises en situation avec un jury.

Ce système cumule une validation a priori des compétences et savoir académiques, une sélection sur les capacités et savoir-faire professionnels. La simplicité de mise en œuvre permet une organisation récurrente des épreuves.

Moderniser l'accès à l'emploi public



2 Égalité des chances et Diversité

Généraliser les formations sur les risques de discrimination. Les jurys de recrutement de l'ensemble des concours de la fonction publique territoriale doivent être sensibilisés sur l'ensemble des risques de discrimination.

Assurer l'accès effectif des candidats à une documentation de qualité. Les annales et rapports de jury les plus récents de l'ensemble des concours doivent être en accès libre sur les sites de tous les centres de gestion, y compris ceux qui ne sont pas organisateurs de concours.

Démocratiser l'accès aux préparations aux concours externes.

Le nombre de lauréats sans préparation concours est très faible. Cela montre la nécessité d'ouvrir des classes préparatoires aux concours. Le réseau INSET et de l'INET doit proposer des préparations aux concours A et A+ permettant une accessibilité sur la base de critères sociaux.

Diversifier les voies d'accès vers l'emploi public pour les jeunes.

Favoriser le recrutement des apprentis et l'accès aux concours de la FPT. L'opportunité réglementaire se situe aussi dans les contrats PrAB pour diversifier les recrutements d'agents de catégorie B et A. Permettre également la signature de contrats de professionnalisation par alternance pour les collectivités.



Chiffres clés

4 des 7 métiers en tension cités par les DRH sont aussi considérés comme en tension dans le secteur privé

72,7% des personnes interrogées pensent que le concours est un frein au recrutement pour certains métiers

1 personne sur 2 considère cependant que le concours permet de détecter les meilleurs éléments



Adapter les contrats aux besoins



La réglementation des contractuels doit être assouplie pour répondre aux besoins des collectivités et diversifier les recrutements

1

Assouplir le recrutement par contrat et faire du contrat une voie d'accès vers l'emploi pérenne

Permettre une embauche de contractuels

(toutes catégories confondues) pour une durée de 2 ans renouvelable une fois afin de leur permettre de s'inscrire à au moins une session de concours (Art 3-2 loi 26/01/1984).

Proposer un CDD 3 ans renouvelable 1 fois et transformable en CDI pour des agents B à l'instar des A, si à l'issue des appels à candidatures, aucun fonctionnaire n'a pu être trouvé pour pourvoir le poste permanent vacant (article 3-3-2 de la loi du 26 janvier 1984).

Permettre pour la collectivité d'un agent ayant échoué au concours au terme de 6 ans de contrats et arrivant à échéance de sa prolongation de **constituer un dossier de concours sur titres adossé aux acquis de l'expérience**. Ce dossier serait instruit par le centre de gestion de manière à vérifier de façon indépendante que l'agent correspond effectivement aux attentes du cadre d'emploi et à permettre une mise en stage.

Élargir les possibilités de concours sur titres pour les personnes ayant une qualification professionnelle enregistrée au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP).

Pour les métiers en tension, mettre en place des contrats de mission, d'une durée de 3 à 6 ans et attachés à des activités spécifiques. L'association considère qu'il n'est pas pertinent de permettre l'entrée directe d'un candidat sur un CDI de droit public.

2

Sécuriser la situation des contractuels

Pour les emplois répondant à des besoins irréguliers mais récurrents :

L'administration a besoin de disposer d'un vivier d'agents remplaçants rapidement disponibles et fidélisés. Dans une logique de déprécarisation, un plancher minimum d'heures mensuelles pourrait être imposé aux collectivités (30 % d'un ETP par exemple). Ce type de contrat pourrait être reconduit annuellement mais entraînerait une CDIisation obligatoire au terme de 6 années de collaboration (comme pour les actuels CDD 3-3 catégorie A) et la création d'un poste permanent.

Pour les emplois avec de faibles quotités horaires :

L'action publique s'adapte en permanence. Le principe de mutabilité implique, pour une partie des effectifs des collectivités, de recruter des personnels avec des faibles quotités horaires.

La possibilité de recruter ces intervenants sous contrat de longue durée mais en l'absence de création d'emploi donnerait une vraie souplesse de fonctionnement aux collectivités

Il suffit d'étendre à partir de la base législative actuelle l'alinéa 4 de l'article 3.3 aux collectivités de plus de 1000 habitants en incluant la possibilité de CDIisation pour les agents durablement employés à temps non complet sur des faibles quotités horaires.

L'accès réel à la formation pour les agents non permanents est l'une des conditions pour la déprécarisation.

3

Poursuivre la responsabilisation des employeurs

Afin de davantage responsabiliser les employeurs vis-à-vis de ces emplois précaires, une obligation de "rapport annuel sur la situation des emplois non-permanents" pourrait être instituée. Cet état pourrait être adjoint au bilan social présenté au comité technique ou porté en annexe au document d'orientation budgétaire.



Le saviez vous ?

+0,2% de contractuels entre 2015 et 2016

Les coûts d'emploi de contractuels sont supérieurs de

5 à 8% à ceux engagés pour rémunérer des fonctionnaires.

L'association a en effet la certitude que ce sont les employeurs locaux qui détiennent les clés d'une inclusion des emplois précaires dès lors qu'ils peuvent disposer d'un cadre juridique assoupli.



Faire évoluer la relation entre les centres de gestion et les collectivités pour la publication des postes et l'organisation des concours

- Réévaluer le nombre de places ouvertes et la fréquence d'organisation des concours**
notamment médico-sociaux sur titres pour les métiers que les collectivités territoriales considèrent en tension alors que le nombre de candidats aux concours excède largement le nombre de postes ouverts (auxiliaire de puériculture, éducateur jeunes enfants...).
- Assurer une transparence des publicités de poste pour tous les emplois A, B, C et emplois de direction (titulaires ou contractuels)** ouverts au recrutement externe auprès des centres de gestion.
- Différencier les offres d'emploi des déclarations de vacances de grade liées aux nominations sur les avancements aux choix.
- Mettre en place un système de décompte des postes ouverts aux concours pour une **analyse plurianuelle** sur les collectivités formant le bassin d'emploi sans facturer les ouvertures de postes aux collectivités non affiliées.

61 408

offres d'emplois publiées par les CDG

221

concours organisés en 2016 par les CDG

15.2%

de taux de réussite aux concours



Utiliser le levier de la mobilité interne pour pourvoir aux besoins de recrutement

- Développer les outils de promotion des métiers les plus en tension au sein des collectivités.
- Cibler les besoins de formation sur les projets de mobilité interne des agents et favoriser les parcours professionnels.
- Développer les formations de préparation aux concours en interne pour promouvoir les parcours professionnels au sein des collectivités territoriales.

80%

des collectivités ont mis en place des dispositifs de mobilité interne



Mieux communiquer sur les atouts des collectivités et de la fonction publique territoriale

- Mettre en place un indicateur pour évaluer l'attractivité de la collectivité afin d'identifier les leviers de valorisation de ses atouts.
- Développer les relations avec les acteurs de la formation et de l'emploi (centres d'apprentissage, centres d'information et d'orientation, Pôle Emploi...) sur le territoire pour promouvoir les métiers de la fonction publique territoriale.
- Organiser des bourses à la mobilité inter-fonctions publiques sur un bassin d'emploi, notamment pour attirer les professionnels issus de la fonction publique hospitalière.
- Renforcer la mission des centres de gestion de promotion des métiers de la fonction publique territoriale avec des campagnes de communication nationales et coordonnées.

1 collectivité sur 2 utilise la rémunération ou le temps de travail pour attirer les candidats

26%

des nominations des collectivités sont des recrutements direct d'agents de catégorie C



Valoriser la coopération entre collectivités pour faire face aux besoins communs de recrutement

- Mettre en place des viviers de personnels inter-collectivités sur les métiers en tension.
- Favoriser les mobilités internes par bassin d'emplois.
- Étudier la possibilité légale d'élargir la création de pools inter-collectivités à d'autres métiers en tension, en particulier les métiers techniques ou informatiques.

QUIZ

1. "Les collectivités territoriales n'ont pas de mal à recruter" : FAUX

CEST FAUX

Les collectivités territoriales connaissent de réelles difficultés de recrutement uniquement sur certains métiers, indépendamment de leur strate ou de leur localisation : ces métiers sont dits "en tension" : métiers de la santé, de l'informatique, métiers techniques, cuisiniers, électriciens, fonctions ressources, etc.

Top 10 des métiers en tension : secrétaire de mairie, médecin, infirmier(e), policier municipal, assistant de gestion financière comptable, responsable de services techniques, travailleur social, enseignant artistique...

2. "Le concours et le statut sont des freins au recrutement dans la fonction publique territoriale" : VRAI et FAUX

CEST VRAI

Sur des métiers en tension ou dans des territoires peu attractifs, les spécificités de la fonction publique, comme le concours, le statut, la grille indiciaire, sont considérés par les recruteurs comme autant d'obstacles supplémentaires. Ils peuvent empêcher une adaptation rapide aux besoins immédiats et obligent à anticiper les besoins futurs des collectivités, alors même que le périmètre de leurs compétences et de leurs missions évolue.

CEST FAUX

Les études de Pôle Emploi montrent que les métiers en tension dans le secteur privé sont les mêmes que dans le secteur public. Sur ces métiers, public et privé ont des difficultés à recruter de manière pérenne. Les spécificités de la fonction publique territoriale ne sont donc pas les seules causes des difficultés de recrutement : le manque de main d'œuvre formée, les territoires concernés, l'attractivité des métiers elle-même, la rémunération participent du problème de recrutement.

3. "Le concours est une modalité de recrutement dépassée" : FAUX

CEST FAUX

Les DRH interrogés ont une vision ambivalente des concours. Si un DRH sur deux considère que le concours permet de détecter les meilleurs éléments et d'identifier les compétences, ils sont 7 sur 10 à penser qu'il est un frein au recrutement pour certains cadres d'emploi (filière médico-sociale, artistique...), où la spécificité du diplôme et du métier est prépondérante. Pour 94% d'entre eux, le concours est une garantie de neutralité.

Moderniser les concours permet de concilier le principe constitutionnel d'égalité d'accès aux emplois publics et les besoins de recrutement des collectivités territoriales.

Loin des velléités de suppression des concours qui ne feraient que reporter la charge de la sélection sur les collectivités, il est proposé :

- Une évolution des épreuves pour que celles-ci coïncident mieux avec les attentes en termes de savoir-faire et de savoir-être des candidats,
- De nouvelles modalités d'évaluation du nombre de places à ouvrir aux concours,
- Une plus grande attention portée à la lutte contre les discriminations en offrant des préparations au concours ciblées.

4. "Systématiser le recours aux contractuels permettrait aux collectivités de mieux répondre à leurs besoins de recrutement" : FAUX

CEST FAUX

L'augmentation du nombre d'agents contractuels dans la fonction publique territoriale (+0,2% entre 2015 et 2016) met en évidence le fait que les collectivités se sont saisies des possibilités offertes par le cadre juridique relatif aux contractuels pour trouver des réponses aux enjeux d'adaptation et de développement inhérents à l'action publique locale. Le recours aux contractuels leur permet en partie de pourvoir des postes en lien avec des missions nouvellement entrées dans leur champ de compétence ou sur des métiers d'une grande technicité.

Toutefois, même si les pratiques en termes d'embauche et de renouvellement des agents non-titulaires sont très variables d'une collectivité à l'autre, il apparaît que le recrutement d'agents contractuels génère :

- de la précarité chez les agents concernés,
- des coûts de gestion RH,
- des coûts de transition, managériaux notamment, liés au renouvellement fréquent des équipes,
- des coûts financiers souvent supérieurs (de 5 à 8%) à ceux engagés pour rémunérer des fonctionnaires,
- des iniquités de rémunération entre des agents qui occupent des postes similaires.

C'est pourquoi il faut assouplir le cadre de gestion des contractuels tout en respectant les compétences et en sécurisant le parcours professionnel des agents.



QUIZ

5. "Encourager la mobilité interne permet aux collectivités territoriales de mieux répondre à leurs besoins de recrutement" : VRAI

Actuellement à l'origine d'une grande partie des recrutements, la mobilité interne est privilégiée par 94% des collectivités ayant répondu au questionnaire en ligne. Afin d'animer cette mobilité interne et de veiller à ce qu'elle permette aux collectivités de disposer des compétences nécessaires, près de 80% d'entre elles ont mis en place des dispositifs permettant de favoriser cette mobilité.

L'étude a permis de faire ressortir de nombreux dispositifs souvent pilotés par les DRH permettant de développer une stratégie autour de la mobilité interne et valoriser les parcours. La boîte à outils présentée est une invitation à les multiplier en les adaptant aux enjeux spécifique de chaque collectivité, autour des axes suivants :

- Accroître le niveau de connaissance du profil des agents
- Promouvoir et faire découvrir d'autres métiers
- Accompagner les agents sur des parcours professionnels développant leurs compétences
- Lever les freins internes à la mobilité

La mobilité interne demeure un levier essentiel de diversification des parcours et d'acquisition de nouvelles compétences.

6. "La fonction publique territoriale n'est pas très attractive" : VRAI

Les collectivités territoriales possèdent de nombreux atouts qui peuvent intéresser les candidats : utilité sociale, sens, stabilité de l'emploi, relations professionnelles, possibilité de carrière, etc. Cependant, il n'existe que très peu de canaux organisés et institutionnalisés pour faire connaître les spécificités de la fonction publique territoriale et pour promouvoir ses avantages auprès du grand public, vivier potentiel de fonctionnaires territoriaux.



Pourquoi une étude ?

Dans un contexte où les modalités d'accès à la fonction publique sont aujourd'hui au cœur du débat public, les contraintes financières des collectivités territoriales, les attentes croissantes des administrés, et la grande diversité des métiers de la fonction publique territoriale (FPT) font du recrutement dans les collectivités une politique à fort enjeu pour les DRH.

A l'heure où l'accès au monde du travail est au cœur des préoccupations et de l'action du Gouvernement, l'association des DRH des grandes collectivités a souhaité contribuer au débat sur l'accès à l'emploi public au niveau local. C'est pourquoi le choix a été fait de confier cette étude aux élèves administrateurs sur la thématique des modalités de recrutement dans la FPT.

Sur la base d'une analyse documentaire, d'entretiens avec des chercheurs, des personnalités qualifiées, et des praticiens, les élèves administrateurs ont été amenés à interroger les pistes d'évolution permettant de mieux répondre aux besoins de recrutement des employeurs publics locaux. Leurs travaux ont également porté sur la diversification des profils des recrues de la FPT, afin de tendre vers une fonction publique qui soit à l'image de la société française, et donc sur la promotion qui peut être faite en faveur des métiers territoriaux.



Les élèves administrateurs



Enora Naour



Valentin Saumier



Oriane Schmidt



Marion Weber

Baromètre de l'attractivité des collectivités territoriales

L'étude préconise la création d'un baromètre de l'attractivité des collectivités territoriales. Le baromètre serait axé autour de 3 thématiques et d'indicateurs qui permettraient d'évaluer l'attractivité de la marque employeur de la collectivité territoriale. Voici quelques exemples.



Le travail

Critère Conditions de travail et dialogue social

- Politique d'amélioration des conditions de travail
- Promotion de la diversité

Critère Bien-être au travail

- Surface des locaux/agent
- Temps de travail
- Télétravail

Critère Evolution et carrière

- Possibilité d'évolution
- Mobilité interne

Critère Rémunération

- Grille indiciaire
- Prises en charges
- Etc.



La collectivité

Critère Accessibilité

- Localisation dans le territoire
- Accessibilité par transports en commun

Critère Organisation de la collectivité

- Taille de la collectivité
- Culture commune,...

Critère Réputation et communication

- Notoriété de la collectivité
- Réputation de la collectivité,...

Critère Qualité du recrutement

- Durée et qualité du recrutement
- Turn-over
- Etc.



Le territoire

Critère Situation géographique

- Attractivité du territoire
- Accessibilité du territoire

Critère Qualité de vie

- Qualité du service public
- Qualité des infrastructures
- Qualité de l'environnement
- Qualité du tissu économique et social

Contacts presse

Johan Theuret
j.theuret@rennesmetropole.fr

Sonia Pavic
pavics@mairie-aixenprovence.fr



www.drh-attitude.fr