

CONCOURS EXTERNE / INTERNE D'INGÉNIEUR EN CHEF TERRITORIAL

SESSION 2024

Note de synthèse et de propositions ayant pour objet de vérifier l'aptitude du candidat à l'analyse d'un dossier portant sur une conduite de projet et soulevant un problème d'organisation ou de gestion rencontré par une collectivité territoriale

EPREUVES N°11 et 12

Durée : 5 h
Coefficient : 4 / 5

SUJET :

Les enjeux de l'attractivité de l'emploi public local

Vous êtes le(a) nouveau(elle) membre de l'équipe de la Direction Générale d'une communauté d'agglomération de 300 000 habitants (1 500 agents) composée de 15 communes au sein d'un territoire dynamique sur le plan de l'emploi.

Depuis plusieurs années, l'intercommunalité s'est engagée dans une politique de modernisation de sa gestion des ressources humaines et a expérimenté toute une série d'actions en la matière, politique de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences, développement de l'alternance et de l'apprentissage, démarche de qualité de vie au travail, égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.

Dans un contexte plus global de crise d'attractivité et de rétention des talents et des compétences dans laquelle est plongée la fonction publique depuis plusieurs années et qui touche un nombre croissant de métiers, la collectivité souhaite, en sa qualité d'employeur public, agir avec ses partenaires privés et publics pour relever les défis du maintien de l'attractivité de l'emploi public sur son territoire.

Dans la perspective de l'organisation d'une Conférence des maires portant sur cette thématique, la Direction Générale des Services vous passe commande d'une note de synthèse, portant sur la notion de « l'attractivité de l'emploi public » et les enjeux associés. Elle vous demande des propositions opérationnelles pour répondre aux besoins de l'intercommunalité et des communes membres.

Barème de notation :

- **Synthèse : 10 points**
- **Propositions : 10 points**

DOCUMENTS JOINTS

Doc n° 1	Attractivité de la Fonction Publique Territoriale : Le plan des collectivités - La Gazette des communes - 20 septembre 2022	Page 3
Doc n° 2	L'attractivité de la fonction publique territoriale – Vie publique - Janvier 2022 - Extraits	Page 5
Doc n° 3	Guide de la qualité de vie au travail – Outils et méthodes pour conduire une démarche QVP – Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique - 7 août 2019 - Extraits	Page 9
Doc n° 4	40 ans du statut : Entretien avec Anicet Le Pors - La Gazette des communes - 14 juin 2023	Page 12
Doc n° 5	Guide : Le mentorat pour les nouveaux arrivants - DGAFP - 6 septembre 2023 - Extraits	Page 16
Doc n° 6	Etude : Les métiers territoriaux en tension – Centre National de la Fonction Publique Territoriale - Décembre 2023 -Extraits	Page 19
Doc n° 7	Favoriser le logement des agents publics, un impératif d'attractivité et de fidélisation pour la fonction publique - Contribution du sens du service public - Janvier 2024	Page 23
Doc n° 8	Synthèse des principaux enseignements de la consultation Fonction Publique + - Ministère de la transformation et de la fonction publique - 30 octobre 2023 – Extraits	Page 28
Doc n° 9	Renforcer l'attractivité de la fonction publique en France – Organisation de Coopération et de Développement Economique – Avril 2023 - Extraits	Page 30
Doc n°10	Semaine de 4 jours : la métropole de Lyon se lance - La Gazette des communes – 11 mai 2023	Page 32
Doc n°11	Deux jours mensuels pour douleurs menstruelles : Saint-Ouen et Bagnolet ouvrent la voie - La Gazette des communes – 17 avril 2023	Page 33
Doc n°12	Prix de l'innovation Club finances-afigese (2/4) Une journée ludique et de réflexion favorise la cohésion – La Gazette -	Page 35

NOTA :

- 2 points seront retirés au total de la note sur 20 si la copie contient plus de 10 fautes d'orthographe ou de syntaxe.
- **Les candidats ne doivent porter aucun signe distinctif sur les copies** : pas de signature ou nom, grade, même fictif.
- Les épreuves sont d'une durée limitée. Aucun brouillon ne sera accepté, la gestion du temps faisant partie intégrante des épreuves.
- Lorsque les renvois et annotations en bas d'une page ou à la fin d'un document ne sont pas joints au sujet, c'est qu'ils ne sont pas indispensables.

Attractivité de la FPT : le plan des collectivités

Chiffres-clés

Méthode : étude réalisée en ligne pour "La Gazette" et Randstad du 9 mai au 10 juin 2022 auprès de 568 répondants (élus, DRH, DGS/DGA, secrétaires généraux et de mairie). Parmi eux, 79 % travaillent dans une commune qui, dans 54 % des cas, compte moins de 5 000 habitants ; 36 % d'entre eux occupent des fonctions de DGS ou de DGA et 34 % de DRH ou DGARH, 15 % sont des élus.

Etude produite par Infopro Digital études (etudes@infopro-digital.com).

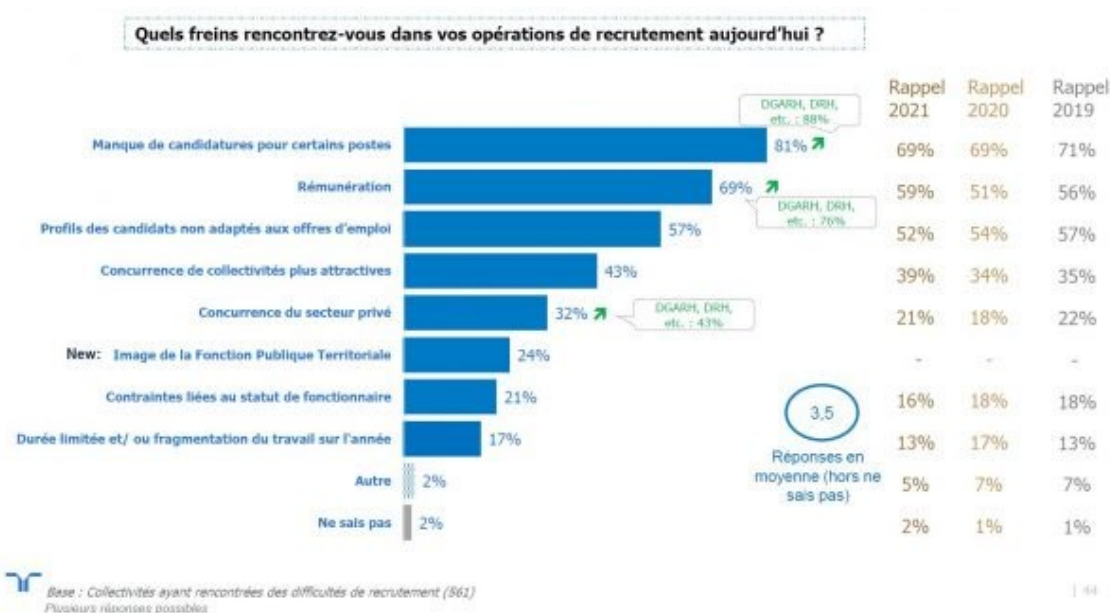
Les collectivités territoriales se heurtent depuis plusieurs années déjà à des difficultés pour attirer les profils les plus en tension. Le baromètre 2022 « La Gazette » – Randstad confirme cette tendance, qui n'a fait que s'accroître au cours des derniers mois. Ainsi, 59 % des collectivités interrogées déclarent en effet éprouver souvent (44 %), voire toujours (15 %) des difficultés dans leur recrutement. La progression est de 20 points en un an et les intercommunalités semblent tout particulièrement concernées.

Peu de candidats

Parmi les principaux freins rencontrés, le manque de candidatures à certains postes est déploré par 81 % des sondés (+ 12 points en un an). A cela s'ajoutent des profils non adaptés aux offres d'emploi, comme le soulignent 57 % des répondants.

La rémunération est une autre préoccupation majeure, partagée par 69 % des collectivités (+ 10 points par rapport à 2021). La concurrence de collectivités plus attractives (43 %), mais aussi de plus en plus du privé (32 %) ne fait qu'aggraver la complexité des recrutements. « Alors que nous voudrions corriger les différences de rémunérations entre filières, celles qui sont déjà les mieux payées sont en tension, nous obligeant à nous aligner sur des niveaux élevés de rémunération », constate Emilie Agnoux, directrice générale adjointe « transformations et parcours » à Grand Paris Sud Est avenir (16 communes, 1 200 agents, 328 300 hab.).

LES FREINS AU RECRUTEMENT



Marque nationale « service public »

Alors, comment renforcer l'attractivité de la FPT ? Les trois-quarts des personnes interrogées misent sur l'adoption d'une politique de rémunération plus incitative en dépassant la seule base indiciaire. D'autres propositions issues du rapport sur l'attractivité de la FPT, remis en février 2022 au gouvernement, trouvent un écho auprès des répondants. Elargir les recrutements et intégrer l'ensemble des expériences privées pour la reprise des services antérieurs est par exemple approuvé par 47 % des personnes interrogées, tandis que 40 % partagent l'idée de créer une marque nationale « Service public » déclinée pour la FPT. Presque autant (39 %) défendent l'idée d'impliquer pleinement les employeurs locaux dans les négociations salariales avec le gouvernement.

« L'ordre des réponses des répondants est cohérent avec nos préconisations. Cela montre que le panel d'actions à envisager concernent aussi bien le niveau national [rémunération plus incitative, qui implique une réforme globale, intégration des expériences dans le privé pour les contractuels, implication des employeurs dans les négociations...] que le niveau local », commente Mathilde Icard, présidente de l'ADRHGCT et coautrice du rapport sur l'attractivité.

Marque employeur

Au sein de leur propre collectivité, la moitié des répondants entendent faire porter leurs efforts sur la rémunération. « Cette piste est cependant en contradiction avec la nécessité de maîtriser la masse salariale », observe Antonin Le Moal, DRH de la ville et de la métropole de Rennes (5 300 agents).

Les répondants envisagent, à 38 %, de diversifier leurs sources et canaux de recrutement. La mise en place de mesures d'équilibre des temps de vie professionnelle et personnelle, ainsi que des aménagements des conditions de travail concentrent également les réponses de plus du tiers de l'échantillon.

Quant à leur marque employeur, les collectivités souhaitent la faire fructifier en renforçant la prévention des risques et en améliorant la qualité de vie au travail (62 %), en mettant en valeur, tant en interne qu'en externe, leurs métiers et leurs agents (59 %). Au niveau des réseaux sociaux et des sites professionnels dédiés, 46 % d'entre elles avancent vouloir s'emparer.

SYNTHESE

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

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

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

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

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

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

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

Les principales propositions de la mission sont les suivantes :

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

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

Liste des recommandations par ordre d'apparition dans le rapport

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

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

1. Qu'est-ce qu'une démarche QVT?

En juin 2013, l'Accord National Interprofessionnel sur l'égalité professionnelle et la qualité de vie au travail (ANI) a précisé que « la qualité de vie au travail désigne et regroupe sous un même intitulé les actions qui permettent de concilier à la fois l'amélioration des conditions de travail pour les salariés et la performance globale des entreprises » (...) « la notion de qualité de vie au travail renvoie à des éléments multiples, relatifs en partie à chacun des salariés mais également étroitement liés à des éléments objectifs qui structurent l'entreprise. Elle peut se concevoir comme un sentiment de bien-être au travail perçu collectivement et individuellement qui englobe l'ambiance, la culture de l'entreprise, l'intérêt du travail, les conditions de travail, le sentiment d'implication, le degré d'autonomie et de responsabilisation, l'égalité, un droit à l'erreur accordé à chacun, une reconnaissance et une valorisation du travail effectué. Ainsi conçue, la qualité de vie au travail désigne et regroupe les dispositions récurrentes abordant notamment les modalités de mises en œuvre de l'organisation du travail permettant de concilier les modalités de l'amélioration des conditions de travail et de vie pour les salariés et la performance collective de l'entreprise. » (...) « Sa définition, sa conduite et son évaluation sont des enjeux qui doivent être placés au cœur du développement du dialogue social. Les conditions dans lesquelles les salariés exercent leur travail et leur capacité à s'exprimer et à agir sur le contenu de celui-ci déterminent la perception de la qualité de vie au travail qui en résulte ».

Dans le secteur public, l'amélioration de la qualité de vie au travail est donc une démarche qui regroupe toutes les actions qui permettent de combiner qualité des conditions de vie et de travail des agents et qualité du service public. Elle s'appuie fortement sur l'expression et la participation des agents. Il s'agit d'un processus social concerté, centré sur l'amélioration des conditions du travail (contenu, organisation, ...) à des fins de développement des personnes et des services.

1.1. Une démarche et non une thématique

À la notion de QVT, est associée la notion de « démarche ». La QVT est d'abord une façon de construire et de conduire l'action collective qui permet d'articuler les objectifs d'amélioration des conditions de travail et ceux de qualité de service rendu aux usagers.

Il s'agit d'un cadre pour l'action qui permet de déterminer de façon collective et partagée des objets particuliers de travail et de s'engager sur des thématiques particulières comme, par exemple, le management, le télétravail, la prévention des risques professionnels, la prévention des risques psychosociaux (RPS), la gestion de l'absentéisme, les actions favorisant le maintien dans l'emploi, la conduite d'un projet de réorganisation.

La démarche QVT doit s'appuyer sur les situations concrètes de travail et la participation des agents. Elle a donc pour objet de produire des plans d'actions indépendamment des sujets particuliers traités mais en leur donnant une dimension spécifique.

Une démarche QVT n'est donc pas un nouveau sujet autonome à traiter, par exemple pour remplacer le sujet des RPS, ni une nouvelle thématique se surajoutant à celles déjà en cours de mise en œuvre.

La thématique de la QVT ouvre un nouveau cadre d'action collective pour piloter une organisation publique de façon plus cohérente et plus en lien avec le travail des agents et avec leur participation.

1.2. Une démarche qui permet une vision globale de l'activité dans l'administration

La démarche QVT ne peut pas être envisagée comme « isolée » des projets en cours ou à venir dans la structure : réorganisation, changement de logiciel, évolution des missions d'un service...

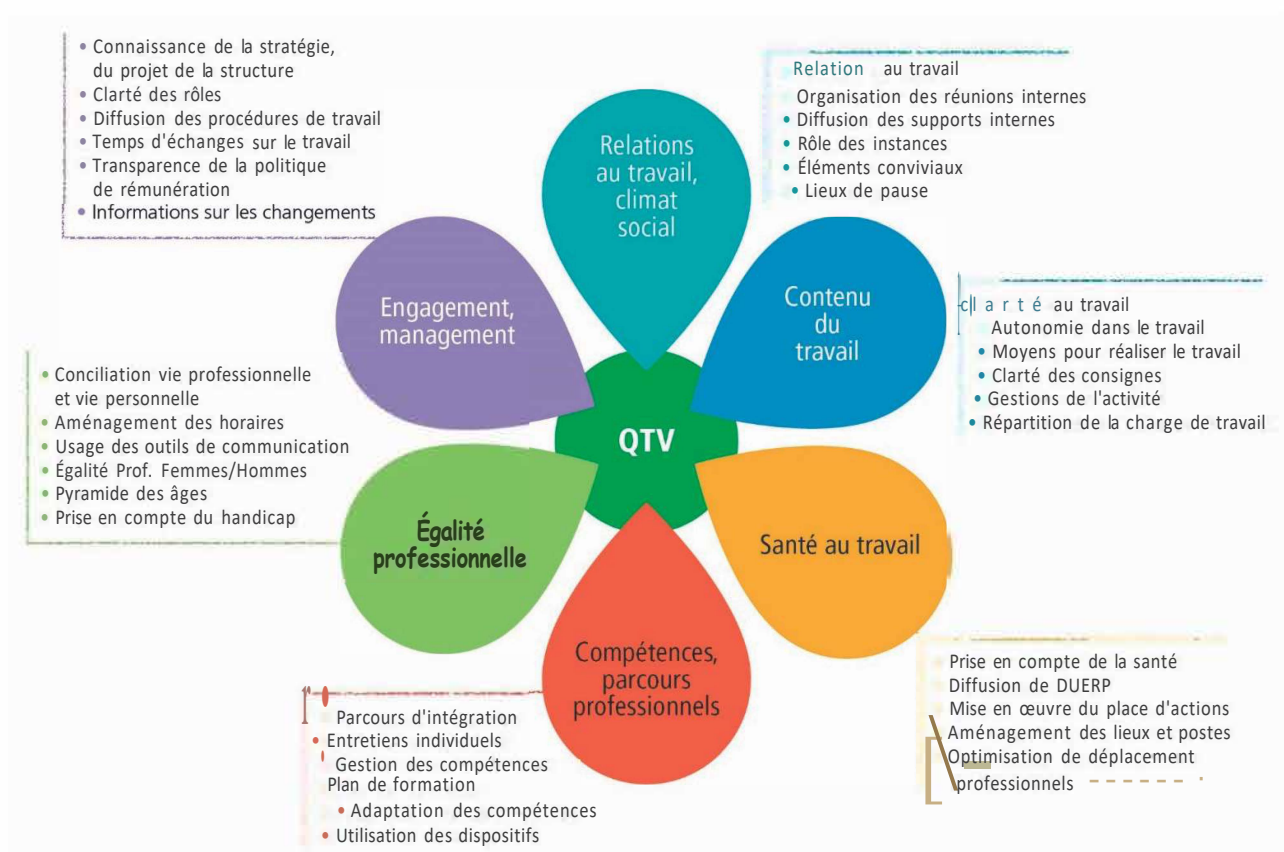
Par opposition à une vision en silo des problématiques des organisations, la mise en œuvre d'une démarche QVT a pour ambition de regrouper stratégies et actions pour traiter simultanément les enjeux du travail, sociétaux et de performance. Cette première phase d'analyse des enjeux doit être faite et partagée en recherchant bien à les caractériser pour la structure considérée.

- **Enjeux du travail** : besoin d'une plus grande autonomie et de sens au travail, souhait d'un management plus participatif et d'un collectif de travail de qualité, nécessité d'un soutien de l'encadrement, enjeux de mobilité professionnelle, évolution des métiers, élargissement des marges de manœuvre pour l'encadrement intermédiaire et pour les échelons déconcentrés, enjeu d'amélioration du dialogue social et professionnel, ...
- **Enjeux sociétaux**: diversité des populations d'agents et de leurs attentes (sexe, âge, groupes professionnels et sociologiques), équilibre des temps vie professionnelle/vie privée, nouvelles attentes de service des usagers, nouveaux types de relations aux usagers, ...
- **Enjeux de performance** : qualité de service rendu au public, capacités d'innovation, capacités d'intégration des moyens numériques, équilibre coût et qualité des prestations offertes au public, ...

Une fois les enjeux posés, il convient de s'intéresser aux déterminants de la QVT au sein de la structure, c'est-à-dire aux facteurs et leviers qui agissent positivement ou négativement sur la QVT des agents. On en distingue six :

- contenu du travail,
- santé au travail,
- compétences, parcours professionnels,
- égalité professionnelle,
- management, engagement,
- relations au travail, climat social.

Ces facteurs peuvent être interrogés dans les étapes de diagnostic QVT afin de définir les actions précises à conduire sur un ou plusieurs champs.

Source **ARACT PACA**

1.3. Une démarche intégrée à piloter à tous les échelons

1.3.1. Une démarche à soutenir et à piloter au niveau stratégique

Il ne s'agit pas de conduire des actions ponctuelles, limitées dans le temps mais bien d'élaborer une stratégie durable et explicite de pilotage des organisations, caractérisée par la participation des agents et la prise en compte de leur travail.

La conduite d'une démarche QVT nécessite un positionnement stratégique qui se traduit par :

- une volonté politique explicite ;
- un engagement de la direction sur un cadre d'action;
- un soutien permanent au plus haut niveau des acteurs porteurs opérationnels de la démarche.

Mettre en œuvre une démarche QVT ne s'apparente donc pas à la mise en place de mesures ponctuelles (salle de sport, conciergerie ...), mais bien à une modalité de conduite des projets et de management qu'il convient d'intégrer dans la pratique quotidienne des services.

1.3.2. Une démarche à conduire au niveau opérationnel

La démarche QVT se construit au plus près du terrain et des situations de travail qui font le service rendu aux usagers.

« Opérons une transformation progressiste de la fonction publique »

Publié le 14/06/2023 • Par [Claire Boulland](#) •

Anicet Le Pors, le ministre de la fonction publique qui, en 1983, fut le fondateur du statut des fonctions publiques sera notre invité d'honneur, le 22 juin, pour la célébration des 40 ans du statut, et plus largement, des agents des trois versants de la fonction publique. Il revient pour la Gazette sur les principes qui ont gouverné la mise en place de ce vaste édifice législatif qui, 40 ans plus tard, et bien que modifié à de nombreuses reprises, continue de fournir l'architecture des agents qui rendent les services publics.

Il y a quarante ans, pensiez-vous que le statut de fonctionnaire atteindrait cet âge ?

Depuis la deuxième guerre mondiale, trois textes ont exprimé la conception française républicaine de la fonction publique sous la forme d'un statut général des fonctionnaires. Le premier, par la loi du 19 octobre 1946 peut être considéré comme fondateur de la notion de fonctionnaire citoyen opposée à celle de fonctionnaire sujet qui avait prévalu pendant un siècle et demi auparavant : il comportait 145 articles et avait été adopté à l'unanimité de l'Assemblée nationale constituante. Le deuxième formulé par l'ordonnance du 4 février 1959, était surtout la conséquence du nouveau partage réalisé par la constitution de la V^e République entre les champs respectifs de la loi et du décret, il ne comportait que 57 articles, mais s'il abrogeait le texte précédent, il en conservait les dispositions fondamentales. Il aura duré 24 ans. Le troisième, initiée par la loi du 13 juillet 1983, s'est voulu fédérateur en incluant dans son champ d'application les agents publics des collectivités territoriales et des établissements publics hospitaliers et de recherche, alors que les textes statutaires précédents ne concernaient que les fonctionnaires de l'État.

Je me suis moins soucié à l'époque de spéculer sur la durée de vie du statut que de fonder une architecture statutaire rationnelle sur les réalités de la fonction publique : elle est le résultat d'un effort collectif, a un caractère structurel et doit nécessairement s'inscrire dans le long terme. Finalement, le statut fut soutenu par l'ensemble des syndicats, et si les maires exprimèrent alors quelques réserves, ils sont aujourd'hui majoritairement favorables à cet encadrement statutaire qui leur assure une sécurité juridique.

Durant les débats parlementaires sur ce texte, on évoquait déjà le besoin d'une grille indiciaire commune aux fonctionnaires de la FPE et de la FPT, ou encore la rigidité du statut face au besoin de missions courtes. 40 ans après, quel regard portez-vous sur ces remarques ?

Ces interrogations étaient légitimes et elles ont fait l'objet de débats. Mais pour en comprendre le sens, elles doivent être éclairées par le contexte de l'époque. Le président de la République, François Mitterrand, ayant fait de la décentralisation une priorité, le ministre de l'intérieur, Gaston Defferre avait été chargé de préparer un projet de loi en ce sens. Si ce projet contenait bien la promesse de garanties statutaires renforcées pour les agents communaux, il les maintenait cependant au sein d'une fonction publique d'emploi, c'est-à-dire liant strictement l'agent à son métier, ce qui avait été à la base de la situation d'infériorité dans laquelle les agents publics de la territoriale avaient été placés jusque-là. Je suis alors intervenu le 27 juillet 1981 à l'Assemblée nationale, soit un mois après mon entrée au gouvernement, pour dire qu'il ne pouvait pas y avoir dans notre pays, deux systèmes de fonction publique et j'ai appelé le Parlement à une importante œuvre législative dont le champ d'application couvrirait l'ensemble de la fonction publique nationale et locale. Cette homogénéisation des garanties pour les agents publics, nationaux, territoriaux, rejoints bientôt par les hospitaliers, afin de faire de tous des fonctionnaires de plein droit.

Finalement, le statut fut le résultat de quatre choix essentiels. La notion de fonctionnaire citoyen héritée de la loi de 1946. Puis, le système de la carrière couvrant l'ensemble de la vie professionnelle de l'agent. Ensuite, le respect d'un juste équilibre entre le principe d'unité de la République et celui de libre administration des collectivités territoriales conduisant à la création d'une fonction publique à « trois versants ». Enfin, la référence à trois principes essentiels ancrés dans notre histoire : l'égalité, l'indépendance, la responsabilité.

On déduit alors, sur ces bases, les réponses aux interrogations posées. Dans un ensemble devenu homogène, rien n'empêchait plus les gouvernements et les administrations de s'entendre sur des grilles uniques dont il faut préciser qu'elles relevaient des décrets d'application du statut plutôt que de sa partie législative. En ce qui concerne l'existence de contractuels, elle a toujours été mentionnée dans les textes statutaires pour des emplois très spécifiques, et à condition que ce recrutement ne se substitue pas au recrutement des fonctionnaires qui eux ont vocation à occuper des emplois permanents et sont admis après un concours.

Dans la territoriale, beaucoup se plaignent des rigidités du statut (recrutements, discipline...). Partagez-vous ce constat ? Que leur répondez-vous ?

Que, me référant au texte d'origine du statut de 1983, cette appréciation est erronée, que le statut est fait comme toute loi pour être appliqué, qu'il ne faut pas confondre, comme c'est souvent le cas, règles statutaires et actes de gestion. Mais les centaines de modifications du statut intervenues en 40 ans ont pu rendre le constat actuel plus discutable. Dans ce cas, il faut être précis et concret, dire en quoi le recrutement se traduit par une rigidité, dire quelle rigidité on critique en matière de procédure disciplinaire, etc. S'il s'agit de rigidité ayant pour cause la pratique administrative, alors les actions critiquées doivent être déferées au contentieux administratif. Mais derrière les critiques ponctuelles peut aussi se dissimuler une hostilité au statut lui-même.

Quelle a été la toute première brèche dans le statut selon vous ?

Je vous remercie par cette question de me permettre d'illustrer par un exemple ce qui précède. Il s'agit de la loi du 13 juillet 1987 relative à la fonction publique territoriale, dite loi Galland dont je ne retiens que deux dispositions.

La première remplace le mot « corps » par le mot « cadre ». Lorsque le projet est passé devant l'assemblée générale du Conseil d'État, j'ai demandé aux représentants du gouvernement de m'en donner la raison. Ils ne m'en ont donné aucune au fond sinon que c'était dans un souci de différenciation de la fonction publique territoriale.

La deuxième est le retour du système des « reçus-collés » conduisant à publier la liste des admis à un concours par ordre alphabétique plutôt que par ordre de mérite, avec comme conséquence, qu'un candidat classé en tête des admis par ordre de mérite à un concours, pouvait n'être jamais nommé dans un emploi.

Ces dispositions introduisant de l'hétérogénéité dans le dispositif statutaire d'ensemble, ont eu pour effet de nuire à la comparabilité des situations des fonctionnaires des trois versants, de contrarier la mise en place de dispositifs communs aux trois fonctions publiques et de faire obstacle à la mobilité entre elles, mobilité élevée au rang de garantie fondamentale par le statut de 1983.

Quels doivent être les garde-fous pour les années à venir, tant pour les employeurs publics que les agents ?

Les services publics, dont la fonction publique regroupe les quatre cinquièmes des effectifs, sont un enjeu de société car leur finalité étant l'intérêt général. Ils tendent à se dégager des lois du marché. C'est

pourquoi le statut général des fonctionnaires, tout au long des 40 dernières années n'a cessé d'être attaqué, soit sous forme d'offensives frontales soit par le moyen de transformations souterraines.

Les offensives frontales ont commencé avec la loi Galland que je viens d'évoquer. Elles se sont poursuivies avec l'évocation par le rapport annuel du conseil d'État de 2003 du contrat comme possible « source autonome du droit » de la fonction publique. Le président Sarkozy en 2007, a défendu l'idée du « contrat de droit privé négocié de gré à gré » comme moyen de recrutement courant dans la fonction publique. Le livre blanc Silicani en 2008, a poursuivi la même démarche, opposant le contrat à la loi, le métier à la fonction, la performance individuelle à l'efficacité sociale. La crise financière a révélé le service public comme efficace « amortisseur social » de la crise et arrêté momentanément les offensives. Elles ont repris avec la loi dite de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 complétée par une codification tendancieuse du statut entrée en vigueur au début de l'année 2022. Le nombre d'articles passant de 400 en 1983, à quelques 1300 aujourd'hui. Sur la même période, des centaines de modifications statutaires, dont beaucoup de dénaturations ont opéré une sorte de « mitage » du statut pouvant conduire à son effondrement.

La réforme engagée par la loi de 2019 conduirait à une tout autre conception de la fonction publique que celle portée par le statut de 1983. Elle pourrait se résumer en trois volets : alignement du public sur le privé, recrutement massif de contractuels, renforcement du pouvoir discrétionnaire des exécutifs. Les risques seraient d'une particulière gravité : confusion des finalités publiques et privées, multiplication des conflits d'intérêts, captation de l'action publique par les puissances financières. C'est contre cette évolution que doivent être élevés des garde-fous par tous les fonctionnaires, quel que soit leur niveau hiérarchique.

Comment qualifiez-vous l'évolution des valeurs du service public aujourd'hui ? Quelles sont celles que vous aimeriez entendre de la bouche d'un jeune souhaitant travailler dans la fonction publique ?

J'évite en général de faire référence aux valeurs. J'en ai écarté la mention dans l'élaboration du statut de 1983. Les valeurs participent avec d'autres concepts, tels que l'éthique, la déontologie, la bonne conduite, etc. de ce que les américains appellent le « droit souple ». Ces concepts souvent imprécis et peu normatifs sont généralement préférés par les partisans de la société de marché aux règles plus contraignantes du droit positif. Au surplus, ils sont souvent évoqués pour faire diversion aux problèmes du moment, par exemple la question des rémunérations ou des conditions de travail, des fonctionnaires. Cela dit, il faut accorder la plus grande attention à l'évolution de tous les déterminants historiques de la fonction publique.

Pour ma part je distingue trois tendances lourdes qui conditionnent fortement l'état actuel des services publics. La première est l'affirmation pluriséculaire de l'autonomie des collectivités publiques qu'accompagne une extension des administrations. La deuxième est une socialisation croissante des financements consacrés à la satisfaction des besoins fondamentaux et au maintien de la cohésion sociale. La troisième, est la maturation de concepts juridiquement reconnue qui nous concernent directement : intérêt général, service public, fonction publique. Aussi je préfère me référer à des principes comme je l'ai fait précédemment. C'est pourquoi j'aimerais qu'un jeune souhaitant exercer dans la fonction publique, me dise comment il conçoit sa responsabilité personnelle de fonctionnaire citoyen.

Que diriez-vous à vous à un jeune qui vous demanderait : pourquoi je deviendrais fonctionnaire, aujourd'hui ?

C'est dans le service public que se trouvent les tâches les plus nobles, les plus complexes et par-là les plus susceptibles d'entraîner des vocations parmi les jeunes. Mais encore faut-il que ces activités bénéficient de la considération qu'elles méritent, et soient dotées des moyens nécessaires à leur accomplissement. Telle n'est pas la situation d'aujourd'hui, y compris de la part des plus hautes autorités de l'État. Il faut donc agir pour changer cette situation.

Mais, sans attendre une réponse hypothétique venue d'en haut, je souhaite que les fonctionnaires, leurs organisations syndicales et leurs associations, des groupes de travail de chercheurs engagent dans différents domaines des réflexions sur le fond et ouvrent les chantiers d'une réelle transformation progressiste de la fonction publique.

Des chantiers théoriques, par exemple pour approfondir la notion d'intérêt général, préciser le périmètre des services publics, réfléchir à l'adéquation entre services et secteur publics, rendre opérationnelle la notion d'efficacité sociale.

Des chantiers juridiques pour faciliter la mise en œuvre de la garantie fondamentale de mobilité, expliciter et enrichir l'expression de la citoyenneté dans les administrations. Des chantiers méthodologiques en mettant au point les outils d'une véritable gestion prévisionnelle des effectifs et des qualifications et revoir l'ensemble des classements et grilles indiciaires. Le jeune aura alors devant lui tous les éléments pour se forger une opinion, sans que j'aie besoin moi-même d'intervenir.

En 1983, une charte d'engagements réciproques agents-usagers a été proposée. Serait-elle à remettre au goût du jour pour tenter de remédier au manque de reconnaissance et de respect signalé par les agents ?

En effet. Le statut de 1983 a prévu une protection fonctionnelle de l'agent public victime d'actes de tiers usagers. Mais j'ai voulu donner une représentation plus large des relations entre l'administration et les usagers sous la forme d'une charte. Je souhaitais y inclure les textes déjà existants sur le sujet : accès aux documents administratifs, informatique et libertés, motivation des actes administratifs, archives, etc. qui auraient été complétés par d'autres dispositions à établir relatives, par exemple, à la responsabilité de l'administration, des dispositions intervenues depuis relatives aux consultations populaires locales, aux études d'impact, à la commission nationale du débat public, etc.

Un travail important sur le sujet a été réalisé qui a conduit le président de la République François Mitterrand à dire sa confiance dans le projet de charte à l'occasion de la présentation des vœux des corps constitué le 4 janvier 1983 soulignant qu'il en attendait, « respect pour les fonctionnaires et considération pour l'utilisateur ».

Malheureusement, il changea d'avis un mois plus tard à l'occasion de son ralliement aux politiques néolibérales dans lesquels étaient engagés les principaux pays occidentaux. Le projet de charte était l'un des actes à bannir pour laisser le champ libre à la concurrence. En application de ce tournant de la rigueur, le ministre de l'Économie et des Finances Jacques Delors, s'est engagé à Bruxelles à supprimer l'indexation des salaires par rapport aux prix. Ce revirement a eu pour la fonction publique une double conséquence. Premièrement, c'était la fin de la politique négociée des rémunérations, elle ne s'en est pas remise depuis. Deuxièmement, c'était la fin programmée du projet de charte qui a été réduite à un décret du 28 novembre 1983 sur les relations entre l'administration et les usagers. Il faudrait, bien sûr, remettre cette question sur le chantier.

Comment rêvez-vous la fonction publique dans 40 ans ?

Il y a quelques années un courant d'opinion tentait de nous convaincre que nous en étions à la fin de l'histoire et qu'il était inutile de rêver à un autre système car il n'y en avait pas d'autre que celui dans lequel nous vivions. L'analyse géopolitique du monde aujourd'hui infirme cette idéologie. Je pense que nous sommes, au contraire, dans un moment de l'histoire, où sont appelés à se développer, les interdépendances, les coopérations, les solidarités, les valeurs universelles, les droits communs. Or, dans notre pays, ces différents concepts se condensent en une idée : le service public. Je pense donc que nous pourrions connaître avant la fin du XXI^e siècle un nouvel « âge d'or » du service public. Il faut sans doute savoir rêver, mais en restant lucide. L'heure est aujourd'hui à l'action.



INTRODUCTION

QU'EST-CE QUE LE MENTORAT POUR LES NOUVEAUX ARRIVANTS ?

Les premières journées sont décisives dans l'intégration des primo-arrivants.

Afin de sensibiliser les employeurs publics sur l'importance du *onboarding*¹, une méthode et des outils ont été développés par la DGAFP, en concertation avec des employeurs publics, et mis à leur disposition dans le guide « Structurer la fonction recrutement » paru en 2021. Dans cette perspective, la boîte à outils pour améliorer l'accueil, l'intégration et l'accompagnement personnalisé des nouveaux arrivants contient 11 fiches pratiques et 5 capsules vidéo.

Le mentorat « nouveaux arrivants » s'inscrit dans ce cadre. Il permet aux nouveaux arrivants au sein d'une administration (fonctionnaires-stagiaires, arrivées à l'issue d'un recrutement, d'une promotion ou d'une mobilité, etc.) d'être accompagnés par un agent plus expérimenté et appartenant à la même administration. Il s'agit d'encourager, d'organiser et de structurer la cohésion et la transmission, et ce faisant d'agir au service d'une administration efficace, opérationnelle, et attractive.

Concrètement, ce mentorat permet aux « nouveaux arrivants » volontaires d'être accompagnés dans la découverte de leur nouvelle administration, de ses spécificités, de ses modes de fonctionnement, et de ses opportunités. Le mentor partage son expérience professionnelle, prodigue des conseils, et aide l'agent accompagné à progresser dans sa carrière, à faire aboutir un projet, à acquérir des savoir-faire ou savoir-être et à gagner en confiance ; il a le désir de transmettre sa culture ministérielle et administrative, et plus globalement la culture du service public.

Le mentorat est une démarche complémentaire aux dispositifs déjà existants (séminaires nouveaux arrivants, démarches d'onboarding, formation à la prise de poste...) en la matière. Le mentorat « nouveaux arrivants » se déroule préférentiellement en présentiel : le mentor et son mentoré se retrouvent physiquement, au sein de leur administration.

Le dispositif de mentorat est organisé et animé par un agent ou service au sein de chaque administration.

¹ Le *onboarding* («embarquement») désigne l'ensemble des dispositifs mis en place au sein d'une organisation pour faciliter l'intégration des nouveaux arrivants au sein du collectif de travail.



DÉFINITION DU MENTORAT

Le mentorat désigne une relation interpersonnelle de confiance, d'accompagnement, de soutien et d'apprentissage mutuels.

Son objectif est de favoriser l'autonomie et le développement de la personne accompagnée en se fixant des objectifs partagés et en s'adaptant aux besoins.

Dans le cadre professionnel, la relation mentorale vise en particulier à faciliter l'insertion du mentoré dans son environnement et son collectif de travail. Cela passe notamment par la transmission des codes sociaux et règles de fonctionnement d'une part, et un échange entre pairs sur la posture professionnelle à adopter, d'autre part.

Le mentorat est un engagement fondé sur le volontariat, la confiance, la bienveillance et le respect mutuels.

Le mentoré a des savoir-être ou savoir-faire à acquérir et des objectifs professionnels à atteindre. Grâce à cette relation privilégiée, il bénéficie d'un retour d'expérience, qui permet de briser les préjugés, les plafonds de verre, et de rendre tangibles les nombreuses opportunités, souvent méconnues, offertes par la fonction publique.

Le mentor est en demande de partage, d'échange, et de transmission entre pairs. Grâce à cette relation mentorale, il renforce son sentiment d'appartenance et d'implication.

Le binôme formé par le mentor et son mentoré se rencontre entre une et plusieurs heures par mois pendant au moins six mois, dans un format défini par les parties prenantes lors du premier échange (échange en présentiel et/ou en visio).

Attention, le mentorat n'est pas :

- ▶ **Du tutorat.** La relation de tutorat se caractérise par l'apprentissage de savoirs et l'acquisition de compétences techniques, nécessaires à l'exercice d'un métier.
- ▶ **Du coaching.** Un coach est un professionnel formé, qui ne transmet pas sa propre expérience personnelle.



LES VALEURS DE LA RELATION MENTORALE

PARTAGE & ACCOMPAGNEMENT. Le mentor et le mentoré sont volontaires et s'engagent dans la relation de mentorat de façon désintéressée, dans une optique d'accompagnement, d'échange et de partage réciproques.

ENGAGEMENT & DISPONIBILITÉ. Les membres du binôme s'engagent à se rendre disponibles et à s'impliquer dans la relation de mentorat pendant au moins six mois.

INDÉPENDANCE. Le mentor n'est soumis à aucune obligation de résultat. Le binôme fonctionne librement, sans regard extérieur et en dehors de toute relation hiérarchique.

CONFIDENTIALITÉ. Le mentor et le mentoré s'engagent à respecter une stricte confidentialité: ils s'engagent à ne pas divulguer les informations dont ils ont connaissance dans le cadre de la relation de mentorat ou à les utiliser à des fins personnelles.

OUVERTURE, RESPECT & BIENVEILLANCE. La relation de mentorat est une relation d'égal à égal, caractérisée par une bienveillance et un respect mutuel.

VOLONTARIAT & BÉNÉVOLAT. L'engagement dans la relation de mentorat est bénévole: ni le mentor, ni le mentoré ne sont rémunérés. Il s'agit d'un engagement volontaire pour le mentor et le mentoré.

Les valeurs, principes et engagements mutuels sur lesquels repose la relation de mentorat sont précisés dans la Charte d'engagement (voir modèle en annexe).

Le présent guide propose un cadrage visant à renforcer et harmoniser la pratique du mentorat dans la fonction publique. Il s'adresse aux employeurs publics souhaitant élaborer une offre de mentorat (I), aux agents souhaitant devenir mentors dans ce cadre (II), et aux nouveaux arrivants voulant bénéficier du mentorat (III).

LES PRINCIPAUX MÉTIERS EN TENSION

Top 10 des métiers en tension

Métier	Nombre de collectivités en tension	Nombre d'agents ou d'agentes correspondants*
ANIMATEUR OU ANIMATRICE ÉDUCATIF ACCOMPAGNEMENT PÉRISCOLAIRE	546	63370
AGENT DES INTERVENTIONS TECHNIQUES POLYVALENT EN MILIEU RURAL	467	19650
OUVRIER OU OUVRIÈRE DE MAINTENANCE DES BÂTIMENTS	398	56899
ANIMATEUR OU ANIMATRICE ENFANCE-JEUNESSE	314	63390
AGENT DE RESTAURATION	303	69100
SECRÉTAIRE DE MAIRIE	302	23380
JARDINIER OU JARDINIÈRE	281	45620
AGENT DE SERVICES POLYVALENT EN MILIEU RURAL	275	35130
ASSISTANT OU ASSISTANTE ÉDUCATIF PETITE ENFANCE	274	67210
POLICIER OU POLICIÈRE MUNICIPALE	244	19340

Base collectivités ayant déclaré au moins un champ professionnel en tension soit: 2591 répondants.

* Source: *Panorama statistique des métiers territoriaux*, CNFPT, Juin 2021

Ces 10 métiers représentent dans la fonction publique territoriale un total de 463 089 agents, soit 23,5% de l'ensemble des effectifs territoriaux.

64%

des collectivités ont indiqué au moins un champ professionnel en tension

Trois champs professionnels principaux sont déclarés en tension:

Le champ des services techniques et environnementaux est cité comme en tension par 41% des collectivités interrogées.

Trois principaux métiers sont cités en tension:

28%
Agent des interventions techniques polyvalent en milieu rural

24%
Ouvrier ou ouvrière de maintenance des bâtiments

17%
Jardinier ou jardinière

Base collectivités ayant déclaré le champ des services techniques et environnementaux en tension: 1668 répondants

Le second champ le plus fréquemment cité est celui de la citoyenneté, de l'éducation, de la culture et du sport à hauteur de 36%.

Trois principaux métiers sont cités en tension:

37%
Animateur ou animatrice éducatif accompagnement périscolaire

21%
Animateur ou animatrice enfance-jeunesse

21%
Agent de restauration

Base collectivités ayant déclaré le champ de la citoyenneté, de l'éducation, de la culture et du sport en tension: 1465 répondants

En outre, 15% des collectivités interrogées indiquent que le champ de l'organisation et la gestion des ressources est en tension.

Trois principaux métiers sont cités en tension:

34%
Assistant ou assistante de gestion des ressources humaines

31%
Assistant ou assistante de gestion financière, budgétaire ou comptable

15%
Responsable de gestion comptable

Base collectivités ayant déclaré le champ de l'organisation et de la gestion des ressources en tension: 624 répondants

LES FACTEURS DE TENSION

Les besoins de recrutement non satisfaits constituent le principal facteur explicatif des tensions sur ces métiers, suivi des problèmes de fidélisation des agents et de turn-over.

Base collectivités ayant déclaré au moins un champ professionnel en tension soit: 2591 répondants

% de réponses en accord



78%

en raison de besoins de recrutement non satisfaits



49%

des problèmes de fidélisation des agents sur leur poste



44%

d'un problème de turn-over important

LES COMPÉTENCES EN TENSION

44%

des collectivités constatent des compétences en tension

Dans quels champs professionnels constatez-vous des compétences en tension?

Base collectivités ayant constaté des compétences en tension: 1767 répondants



59%
Gestion administrative, juridique et commande publique



55%
Gestion budgétaire et financière



52%
Gestion des ressources humaines

LES COMPÉTENCES ÉMERGENTES

37%

des collectivités constatent des compétences émergentes.

Dans quels champs professionnels avez-vous constaté des compétences nouvelles?

Base collectivités ayant constaté des compétences émergentes: 1501 répondants



74%
Gestion informatique



68%
Gestion administrative, juridique et commande publique



64%
Gestion budgétaire et financière

LA CONTINUITÉ DU SERVICE PUBLIC

Près de **50%** des collectivités estiment que la problématique des métiers et des compétences en tension impacte la qualité de leurs services publics.

Les principaux services concernés par cette baisse de la qualité des services sont ceux relatifs à la citoyenneté, l'éducation, la culture et le sport (**57%**), les services techniques et environnementaux (**55%**) ainsi que les services dédiés à l'organisation et à la gestion des ressources internes (**42%**).

Quels services publics sont concernés ?

Base collectivités ayant constaté un impact des métiers et des compétences en tension sur la qualité du service public: 1891 répondants



LES STRATÉGIES EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT DE L'ATTRACTIVITÉ

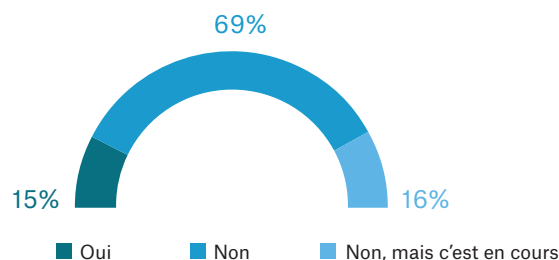
Seulement **15%** des collectivités interrogées ont mis en œuvre une stratégie de développement de l'attractivité et **16%** déclarent que cette stratégie est en cours d'élaboration

Il est à noter que **37%** des régions et des départements ont mis en place une stratégie de développement de l'attractivité et **59%** déclarent que cette stratégie est en cours d'élaboration.

Ces stratégies sont également en cours pour :

- **51%** des métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération ;
- **40%** des communautés de communes ;
- **60%** des communes de plus de 50 000 habitants et plus.

Avez-vous mis en place une stratégie de développement de l'attractivité au sein de votre collectivité ?



Base ensemble: 3993 répondants

LES LEVIERS D'ACTION POUR DÉVELOPPER L'ATTRACTIVITÉ

La rémunération, les conditions et l'organisation du travail sont les deux leviers cités par 1 collectivité sur 2. La politique de formation et d'accompagnement à la professionnalisation constitue également un levier fréquemment cité.

Quels sont les leviers activés afin de développer l'attractivité de votre collectivité ?



Base ensemble:
4026 répondants

Par ailleurs, **24%** des collectivités évoquent l'évolution des modalités de recrutement (outils, processus, catégories d'agents recrutés) comme levier d'attractivité.

Concernant les moyens de recrutement :

- **68%** des collectivités citent le développement de l'usage des réseaux sociaux ;
- **65%** des collectivités déclarent travailler l'attractivité de leurs annonces.

Enfin, concernant le type d'agents recrutés, **76% des collectivités ont recours à davantage de recrutements contractuels.**

Développez-vous l'usage des réseaux sociaux ?



68%

Oui

Travaillez-vous l'attractivité de vos annonces ?



65%

Oui

Avez-vous recours à plus de recrutements contractuels ?



76%

Oui

Base collectivités ayant indiqué une évolution des modalités de recrutement:
951 répondants



Sens du service public

<https://www.sens-du-service-public.fr>

Janvier 2024

Favoriser le logement des agents publics : un impératif d'attractivité et de fidélisation pour la fonction publique

La crise d'attractivité et de rétention des talents et des compétences dans laquelle est plongée la fonction publique depuis plusieurs années s'est particulièrement aggravée depuis la crise épidémique du COVID19 et touche un nombre croissant de métiers, dans les trois versants de la fonction publique.

Cette crise inédite met en danger la continuité même du service public, et *in fine* le modèle de cohésion sociale qui assure la colonne vertébrale de la société française depuis la sortie de la seconde guerre mondiale. Travailleurs sociaux, hospitaliers, informaticiens, secrétaires de mairie, enseignants, agents de la petite enfance, etc. : ces personnels essentiels manquent dans de très nombreux territoires, et les professionnels présents dans les services publics peinent à faire fonctionner l'activité.

Si le Sens du service public a déjà porté la question de la rémunération des agents publics comme l'une des causes essentielles du manque d'attractivité de la fonction publique, ce constat est à croiser également avec la hausse continue des coûts du logement qui pèse à la fois lourdement sur le niveau de vie et sur la capacité d'accès au logement. En témoigne la part des dépenses de logement dans les dépenses de consommation finale des ménages, passée de 20,1% en 1990 à 26,7% en 2022 – après voir « culminé » à 28,4% en 2020 – (source : *Insee, comptes nationaux*). Et ces dernières données constituent des consolidations nationales qui ne reflètent pas par définition les extrémités, en particulier dans les zones les plus tendues. Or, au sein de certaines de ces zones, le niveau des loyers peut représenter à lui seul en moyenne jusqu'à 40% du revenu des ménages.

Force est de constater, à une époque de forte polarisation des mouvements démographiques, que la question du logement s'installe comme un corollaire que la seule question financière ne peut résoudre.

Dans de nombreux territoires, **la hausse continue des prix du logement, conjuguée à la pénurie de logements constituent en effet des obstacles indépensables au recrutement d'agents publics**, notamment dans les métropoles et zones urbanisées à forte attractivité. Cette difficulté qui touche de très nombreux concitoyens, dans le contexte d'une crise du

logement inédite, **met en péril le fonctionnement même des services publics** dans des territoires qui sont pourtant confrontés à des besoins croissants de la population, **ainsi que la garantie de la continuité du service public de proximité**. La conséquence, à savoir un éloignement des agents publics de leurs lieux d'exercice professionnel, à la recherche de logements accessibles, constitue également une évolution à rebours de l'impératif de transformation écologique et de juste recours aux outils de transport individuels et collectifs.

La fonction publique souffre par ailleurs aujourd'hui globalement d'un déficit – plus ou moins important selon les versants – d'outils en matière d'accès au logement des agents si on compare la situation à celle du secteur privé, qui a structuré des solutions, au premier rang desquelles Action Logement. Ce déficit constitue un désavantage comparatif avec le secteur privé, dans un contexte de concurrence sur certains métiers en tension. Ce handicap pourrait se creuser encore davantage à l'heure où des entreprises privées envisagent même d'aller encore plus loin dans la participation à l'effort de logement de leurs salariés.

Aussi, on soulignera que la participation de l'employeur à l'accès au logement constitue une action sur les « accessoires » de la rémunération et qu'elle est susceptible à cet égard d'être un double levier d'attractivité, à la fois sur le niveau de vie des agents et sur l'accès au logement indispensable à l'accès à tout emploi, et ce d'autant plus que les dépenses de logement connaissent depuis de nombreuses années une augmentation.

Une réponse spécifique et coordonnée à la problématique de logement pour les 5,6 millions d'agents publics est désormais indispensable. Alors que le secteur privé dispose depuis l'après-guerre d'outils et de dispositifs spécifiques pour soutenir le logement de leurs salariés, **la création d'une véritable politique d'accès au logement pour les agents publics est indispensable**, nécessitant de dépasser les logiques délétères de concurrence des publics entre les différents employeurs ou entre habitants et agents.

I. Un constat : l'accès au logement est une problématique qui s'aggrave dans le contexte de baisse du pouvoir d'achat

Le logement des agents publics se trouve à la confluence de plusieurs mouvements contradictoires, qui sont actuellement en cours, en matière de logement en France :

- **La baisse de la construction de logements sociaux et de logements intermédiaires**, dans un contexte de renchérissement des coûts de la construction et de difficulté d'accès à l'emprunt de la part des bailleurs. Une récente étude commanditée par l'Union sociale pour l'habitat (USH) a démontré qu'il faudrait produire 198 000 nouveaux logements sociaux par an pour répondre aux tendances démographiques et résorber le mal logement contre seulement 85 000 autorisations de création accordées en 2023 ;
- **L'augmentation constante du nombre de logements vacants** : 8,2% du parc de logements est aujourd'hui vacants, soit une hausse de +60% depuis 1990 selon une étude récente de l'INSEE. Le nombre de logements vacants est en hausse dans la quasi-totalité des départements et augmente plus de deux fois plus vite que le nombre total de logements (au sein d'une aire urbaine, le nombre de logements vacants varie entre la commune-centre et les autres communes).
- **Cette difficulté se retrouve également lorsque les agents publics tentent de contracter un emprunt** en vue de l'achat de leur résidence principale, complexifiant

l'accès à la propriété, notamment dans les territoires où les agents publics sont en concurrence avec d'autres publics (régions Nouvelle-Aquitaine, Occitanie et Provence-Alpes-Cote-d'Azur, métropoles régionales, zones touristiques internationales) ;

Il en résulte, dans la plupart des cas, **un éloignement croissant des lieux de domicile et de travail pour les agents**, lorsque ceci trouve effectivement à se loger dans la métropole ou la ville dans laquelle ils travaillent, ce qui occasionne un allongement des durées des trajets, une forte pénibilité physique et psychique de ces trajets, une surcharge évitable des moyens de transport en commun et une majoration de la pollution liée aux déplacements en voiture individuelle. Comme l'a montré le sondage publié en avril 2023 par le Sens du Service public sur Le télétravail et les services publics (mettre le lien), la réduction des temps de transports est le premier avantage cité par 73% des agents qui pratiquent le télétravail ou souhaitent en bénéficier.

La dégradation du pouvoir d'achat est particulièrement impactante chez les agents de catégorie C - population d'agents la plus importante et essentiellement de terrain - qui se logent souvent plus loin de leur lieu de travail en raison du prix du logement trop élevé et supportent en conséquence des frais de trajets plus importants. Les difficultés peuvent être telles qu'elles démotivent à travailler dans le secteur public en milieu urbain.

Le secteur public ayant par ailleurs des problématiques d'attractivité (méconnaissance des métiers, pénibilité, pénurie, etc.), garantir un accès au logement à certaines catégories de fonctionnaires constitue un levier indispensable pour attirer sur certains métiers.

II. Une vision parcellaire et qui produit peu d'effets de court terme

Si les récentes annonces gouvernementales du 5 octobre 2023 ont été très encourageantes, notamment dans la mesure où elles prennent en compte l'importance de déployer le logement social, le sujet n'en demeure pas moins complexe compte-tenu du délai nécessaire pour produire les effets attendus.

Ainsi, l'attribution de 1,2 milliard d'euros d'investissement par l'État sur trois ans pour rénover le parc de logement social, la bonification des prêts à la production de 8 milliards et le maintien d'un prêt à taux zéro pour l'accession sociale vont contribuer dans les prochaines années à anticiper le risque de dégradation ultérieure de la situation du logement des agents publics.

Il en résulte néanmoins que les difficultés de logement actuellement rencontrées par les agents publics génèrent des perturbations dans le fonctionnement des services publics, un déficit d'attractivité et de fidélisation, ainsi que toute une série de conséquences induites, telles que le stress engendré par la recherche de logement, les temps de trajet rallongés, la difficulté à équilibrer vie personnelle et vie professionnelle au regard notamment des difficultés connexes d'accès à la garde d'enfants, avant et après l'âge de trois ans.

En matière de transports, **les plans de mobilité employeur (PDME) ne sauraient suffire à eux-mêmes s'ils appréhendent uniquement les déplacements**, indépendamment de la question de l'accès au logement des agents dans des zones offrant des conditions de transport satisfaisantes.

III. Donner aux employeurs la possibilité d'agir sur le logement : un levier au bénéfice de la continuité du service public

La conviction que la question du logement devient un facteur déterminant en matière d'attractivité et de fidélisation, des agents publics, est désormais acquise par l'ensemble des acteurs. Cette démarche a pu permettre à des collectivités et des établissements publics de se lancer dans la valorisation de leurs patrimoines, ou dans la valorisation d'actions partenariales en matière de soutien au logement des agents publics mais aussi à mettre en place des offres de services dédiées.

Sur ce point, les besoins des acteurs publics – agents comme employeurs – sur les territoires sont relativement simples, et ont vocation à donner lieu aux réponses suivantes :

- **Rendre obligatoire**, à l'image de la logique qui prévaut en matière de santé et de prévoyance, **la participation de l'employeur aux efforts de logement des agents publics**, au travers de trois vecteurs possibles et à articuler :
 - soit par des filières d'accès au logement social ;
 - soit par l'attribution d'un chèque « logement » ;
 - soit par la contribution des employeurs à des outils de financement et à la production ;
- **Développer et mutualiser une capacité d'expertise et d'ingénierie nationale permettant aux employeurs publics de tous les versants qui n'ont pas la compétence en interne de valoriser leur patrimoine** ou de mettre en œuvre des actions favorisant le logement dans le respect du code de l'habitat ;
- **Instaurer, sur la base d'une contribution assise sur la masse salariale, des outils de financement et de plateforme pour les employeurs et agents publics des trois versants qui leur permettent de valoriser leur patrimoine**, tels qu'un dispositif inspiré d'Action logement, en particulier là où le paysage institutionnel est éclaté, et le besoin de massification est fort. Il s'agirait d'un outil national, commun aux trois versants, et décliné au niveau territorial, à l'échelle des bassins d'emploi, qui correspondent aux contraintes de trajets domiciles-travail. À ce titre ce nouvel outil ferait l'objet d'une gouvernance à deux niveaux, national et local ;
- **Réviser en profondeur l'indemnité de résidence** qui souffre aujourd'hui de trois lacunes majeures :
 - **Son niveau et son zonage**, qui n'ont pas été actualisés, ne reflètent absolument plus la réalité des difficultés d'accès au logement selon le territoire ;
 - **Son mode de calcul**, établi en fonction du traitement but indiciaire, obéit de fait à une logique régressive qui est à rebours de la réalité des difficultés de logement selon le niveau de revenu ;
 - **L'obsolescence de ses paramètres** a conduit, au fil du temps, à distendre le lien entre son versement et les enjeux de logement et à en faire un complément de rémunération déconnecté de l'accès au logement.
- **Encadrer l'effort réalisé de la politique de logement des agents publics par des critères en matière d'exemplarité écologique et de préservation de l'équilibre entre vie personnelle et vie professionnelle**, par exemple par la fixation de critères d'éligibilité des opérations aidées ;

- **Permettre la constitution d'une offre de logement temporaire et de logement d'urgence** garantissant aux agents en mutation ou en changement de situation de famille de pouvoir être logé dignement et de ne pas peser sur la continuité de service.
- **Étendre dans le cadre des politiques partenariales avec les bailleurs intermédiaires et sociaux de la garantie VISALE à l'ensemble des agents publics** (les agents publics de moins de 30 ans y étant déjà éligibles au titre des critères d'accès de droit commun) ;

La mise en œuvre à brève échéance de ces réponses volontaristes est d'autant plus cruciale pour le service public qu'elle intervient dans un double contexte à la fois de besoin de rattrapage du retard accumulé sur le secteur privé, en accordant aux agents publics des droits ouverts aux salariés du secteur privé depuis plus de 60 ans, et de dégradation accélérée de la situation du logement, marquée par une crise sans précédent.

Aussi, de notre capacité collective à mesurer l'ampleur des chantiers à engager et y apporter des réponses opérationnelles, à la hauteur des besoins, dépend la continuité de notre service public.

PRINCIPALES PROPOSITIONS DU SENS DU SERVICE

- 1). Rendre obligatoire la participation de l'employeur aux efforts de logement des agents publics**
- 2). Développer et mutualiser une capacité d'expertise et d'ingénierie nationale permettant aux employeurs publics de valoriser leur patrimoine**
- 3). Instaurer des outils de financement et de plateforme pour les employeurs et agents publics des trois versants qui leur permettent de valoriser leur patrimoine**
- 4). Réviser en profondeur l'indemnité de résidence**
- 5). Encadrer l'effort réalisé de la politique de logement des agents publics par des critères en matière d'exemplarité écologique et de préservation de l'équilibre entre vie personnelle et vie professionnelle**
- 6). Permettre la constitution d'une offre de logement temporaire et de logement d'urgence**
- 7). Étendre dans le cadre des politiques partenariales avec les bailleurs intermédiaires et sociaux de la garantie VISALE à l'ensemble des agents publics**

La consultation

Le programme Fonction Publique + est un programme de transformation des modes et des conditions de travail dans la fonction publique qui est fondé sur une démarche d'amélioration continue. Il repose sur 6 engagements pour améliorer les conditions et la qualité de vie au travail :

- 1. Faire évoluer les pratiques managériales** afin de bâtir une relation de confiance, de responsabilité et redonner du sens aux missions des agents;
- 2. Garantir aux agents un cadre de travail respectueux de leur santé** et de leur équilibre, favorisant les coopérations et l'efficacité individuelle et collective ;
- 3. Doter les agents d'outils et d'espaces de travail adaptés** aux nouveaux usages collaboratifs et numériques, et au télétravail;
- 4. Simplifier le quotidien des agents en matière de ressources humaines** et leur proposer un accompagnement tout au long de leur parcours ;
- 5. Poursuivre l'engagement pour l'égalité professionnelle**, la reconnaissance de la diversité des profils et la réussite des grandes transitions, notamment écologique ;
- 6. Accompagner les agents publics sur la question du logement.**

Ces six promesses employeur ont été définies dans le cadre d'ateliers de travail et de concertations menés en 2023 avec une centaine d'agents des trois versants de la fonction publique.

Dans la continuité de cette démarche de co-construction, le ministre de la Transformation et de la Fonction publique Stanislas GUERINI a lancé une consultation en ligne qui s'est déroulée du 20 juin au 30 septembre auprès de l'ensemble des agents de la fonction publique d'État, territoriale et hospitalière, conformément aux décisions du Comité interministériel de la transformation publique du 9 mai 2023.

Lors de cette consultation, 110 253 agents des 3 versants se sont ainsi exprimés pour donner leur avis sur les six engagements selon 3 modalités possibles :

- Répondre à l'enquête en ligne,
- Partager des suggestions,
- Voter pour des propositions déposées par d'autres agents.

Ces contributions des agents publics vont permettre d'affiner les six engagements initiaux du programme Fonction Publique + qui seront ensuite déclinés et animés de façon déconcentrée dans des collectifs de travail, afin de s'adapter à la réalité et à la diversité des besoins.

Ces contributions viendront ainsi nourrir les plans d'actions des managers et des collectifs de travail qui en définiront des mesures concrètes adaptées aux enjeux des équipes qu'ils dirigent.

Le premier volet quantitatif des résultats de cette enquête en ligne fait l'objet du présent rapport qui sera enrichi avec l'analyse qualitative des 262 564 contributions aux questions ouvertes et des 10 347 contributions de la boîte à idées. Au total l'ensemble de ces 383164 contributions pourront alimenter et contribuer à la suite de la mise en œuvre du programme FP+.

Les engagements FP+



Une relation managériale fondée sur la confiance, la responsabilisation et donnant du sens aux missions

Est-ce que mon manager me permet de prendre des initiatives?



Un cadre respectueux de la santé des agents des collectifs respectueux de leur équilibre,

Est-ce que je suis associé, consulté sur la vie de mon service ? Comment je peux concilier ma vie perso et ma vie pro ?



Un équipement et des espaces de travail adaptés aux nouveaux usages

Est-ce que mon équipement de travail, notamment numérique, est adapté à mes missions?



Un accompagnement RH au service des agents à toutes les étapes de leur parcours

Est-ce que je suis accompagné, si je veux faire une mobilité?

Un engagement pour l'égalité professionnelle et la réussite des grandes transitions

Comment est-ce que mon administration est engagée sur l'égalité entre les femmes et les hommes? Sur la question de la transition écologique?



Une attention particulière portée au logement des agents

Est-ce que Je suis informé, aidé pour la recherche d'un logement?



| (...)

Cette section a été élaborée dans le cadre du projet « Renforcer l'attractivité de la fonction publique dans les régions françaises », suite à une requête d'appui technique soumise par la DGAFP auprès de la Direction Générale de l'appui aux réformes structurelles (DG REFORM) de la Commission européenne, dans le cadre de l'Instrument d'Appui Technique (IAT). Dans ce cadre, l'action de l'OCDE vise notamment à éclairer le diagnostic d'attractivité de la fonction publique d'État dans les territoires français, par le biais d'un focus qualitatif sur quatre régions (Grand Est, Hauts-de-France, Île-de-France, Normandie) confrontées, en tout ou partie, à des difficultés pour attirer, recruter et fidéliser leurs agents publics.

1.1.1. L'attractivité de la fonction publique

Les enquêtes sur l'attractivité des employeurs découlent de la reconnaissance du capital humain comme une source essentielle d'avantage concurrentiel. L'une des études pionnières sur l'attractivité des employeurs décrit cinq éléments clés qui la favorise (Berthon, Ewing et Hah, 2005^[3]) :

- Valeur d'intérêt : la mesure selon laquelle un individu est attiré par un employeur qui offre un environnement de travail intéressant, de nouvelles pratiques de travail, et qui utilise la créativité de ses employés pour produire des produits et services innovants de haute qualité.
- Valeur sociale : la mesure selon laquelle un individu est attiré par un employeur qui offre un environnement de travail agréable, qui offre de bonnes relations entre collègues et favorise l'esprit d'équipe.
- La valeur économique : la mesure selon laquelle un individu est attiré par un employeur qui offre un salaire, une rémunération, une sécurité d'emploi et des opportunités de promotion supérieures à la moyenne.
- Valeur de développement : la mesure selon laquelle un individu est attiré par un employeur qui lui apporte reconnaissance, estime de soi et confiance, couplée à une expérience enrichissante de carrière et un tremplin vers un futur emploi.
- Valeur d'application : la mesure selon laquelle un individu est attiré par un employeur qui lui offre la possibilité d'appliquer ce qu'il a appris et d'enseigner aux autres.

Sur cette base théorique, l'OCDE a développé un cadre de réflexion sur l'attractivité qui s'applique à la situation de la fonction publique d'État en région. Il identifie la nature de l'emploi, la carrière, et la qualité de vie offerte comme les trois moteurs de cette attractivité.

- « La nature de l'emploi » correspond à la nature intrinsèque des tâches effectuées, leur correspondance avec les attentes des candidats, et les aspects extrinsèques liés à la rémunération et avantages apportés par le secteur public¹.
- « La carrière » correspond ici au fait qu'une opportunité de mobilité professionnelle, y compris dans un territoire peu attractif, soit un accélérateur de carrière qui s'inscrive dans un parcours professionnel cohérent et valorisé.
- « La qualité de vie » correspond enfin à l'accès à des services publics de qualité (culturels, scolaires, numériques, etc.) et à des prestations sociales adaptées dans une zone d'emploi donnée.

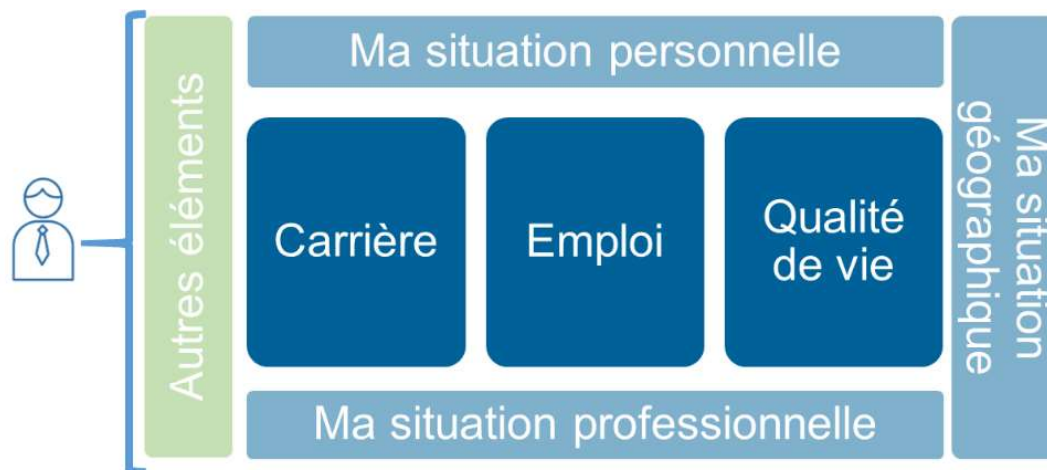
Autour de ces éléments gravitent des considérations personnelles, plus ou moins à même d'encourager une potentielle candidature : la situation personnelle (âge, situation matrimoniale, enfants), la situation professionnelle (avancée dans la carrière, potentielles modalités d'accès à la fonction publique ou à la mobilité), et la situation géographique (déménagement nécessaire ou non). Ce cadre cherche ainsi à mieux prendre en compte les préoccupations des candidats potentiels, qu'ils soient fonctionnaires ou

¹ Cette définition se distingue donc de la définition classique d'emploi au sein de la fonction publique française.

contractuels pour renforcer l'attractivité de la fonction publique d'État dans les territoires. Cette approche cherche aussi à s'intégrer dans le contexte des autres travaux récents sur le sujet.

Ce cadre de réflexion peut ainsi s'illustrer comme suit, et offre une grille de lecture du défi de l'attractivité de l'administration territoriale de l'État, détaillée dans cette section :

Graphique 1.1. Cadre de réflexion sur l'attractivité de la fonction publique dans les territoires



1.1.2. Attractivité de la fonction publique et attractivité territoriale

Ce cadre de réflexion laisse une place importante à la qualité de vie offerte dans chaque région, la notion d'attractivité d'un territoire étant intrinsèquement liée à celle de la qualité de vie (Fagot-Largeault, 2002^[4]). Une région sera d'autant plus attractive pour les agents de l'État qu'elle leur permet de vivre bien. L'OCDE appréhende la qualité de vie dans une région de manière empirique, par la recherche des composantes territoriales qui la constituent. Les différentes dimensions détaillées dans le tableau de bord présenté en Annexe A, section « Profils d'attractivité des quatre régions pilotes » devraient permettre à la DGAFP et à ses partenaires d'analyser le profil d'attractivité des régions non couvertes par cette étude.

Si ces facteurs demeurent globalement communs à tous les individus, il est important de noter que leur prévalence dépend des caractéristiques socio-économiques de chaque agent et/ou candidat. La qualité du cadre de vie semble par exemple jouer un rôle plus important pour les personnes les plus qualifiées (Tuccio, 2019^[5]), qui peuvent parfois accepter un salaire plus bas en échange d'un cadre de vie plus confortable. De même, une étude sur l'attractivité régionale dans l'Union européenne a révélé une préférence des jeunes travailleurs pour les lieux dotés d'infrastructures connectées, alors que les travailleurs d'âge moyen sont plus attirés par les régions dotées culturellement (ESPON, 2013^[6]). Ainsi, pour attirer en priorité des agents de catégories particulières, il est important pour l'ensemble des acteurs publics de mettre en œuvre des politiques qui insistent plus sur certains aspects de l'attractivité territoriale que d'autres.

1.1.3. Vers une meilleure compréhension des facteurs d'attractivité des employeurs de l'administration territoriale de l'État en France

L'OCDE a eu l'occasion de réaliser deux vagues d'entretiens lors de sa mission :

- La première a été réalisée de novembre 2021 à janvier 2022 dans les quatre régions pilotes susmentionnées avec des acteurs clés de la région en matière de ressources humaines de la fonction publique d'État, notamment les Plate-forme régionales d'appui interministériel à la gestion (...)

Semaine de 4 jours : la métropole de Lyon se lance

Françoise Sigot | A la Une RH | Régions | Toute l'actu RH | Publié le 11/05/2023



À partir de septembre 2023, les agents volontaires de la métropole de Lyon pourront opter pour une semaine répartie sur 4 jours, ou 4,5 jours. La collectivité se donne un an pour évaluer cette nouvelle organisation du travail avant de décider si elle la pérennise. La

mesure vient en appui à d'autres initiatives visant à améliorer les conditions de travail et de rémunération.

Sur les 9 500 agents de la métropole de Lyon, plus de la moitié pourraient opter, dès la rentrée prochaine, pour la semaine de 4 jours ou de 4,5 jours. La volonté de l'exécutif de mettre en place cette opportunité d'aménagement du temps de travail est affichée avec détermination, mais pour l'instant, le président de la métropole opte pour une période de test.

« Nous sommes devant un enjeu fort, celui d'améliorer les conditions de travail et de mieux articuler l'équilibre entre vie privée et vie professionnelle pour redonner de l'attractivité à nos métiers », estime Bruno Bernard (EELV). Comme nombre de ses homologues, la métropole lyonnaise peine à recruter et à fidéliser ses agents. Selon l'exécutif, le taux de vacance moyen est de 11 %. Les organisations syndicales l'estiment à plus de 20 % sur certains métiers du social et à plus de 15 % dans les filières techniques. La métropole met aussi dans la balance la possibilité pour ses 900 agents à temps partiel de renouer avec le temps plein, sans impact sur leur vie personnelle.

Évaluation à six mois

La collectivité vient donc de lancer un appel aux volontaires qui souhaitent tester cette nouvelle organisation du travail. Près de 120 services et toutes les catégories d'agents qui les composent sont éligibles à ce test, qui selon

Anne Jestin, Directrice générale des services, pourrait réunir entre 400 et 500 agents ». Le top départ de cette expérimentation sera donné en septembre prochain, pour un an.

La métropole propose 2 scénarios sur 4 jours, un sur une alternance entre une semaine de 5 jours et une de 4 jours et un sur 4,5 jours. Elle promet une première évaluation au bout de six mois et souhaite à cet effet mettre en place un groupe de travail chargé de suivre les premiers pas des adeptes des 4 jours. « Les critères d'évaluation sont en cours de définition avec les services », précise Zémorda Khelifi, vice-présidente déléguée aux ressources humaines qui avance notamment la prise en compte du nombre d'arrêts maladie, comme critère à suivre.

La vice-présidente va proposer aux syndicats de rejoindre ce groupe de travail, car pour l'heure, les organisations restent prudentes. « Nous

demandons cette expérimentation depuis longtemps, les choses s'accroissent, c'est un point positif, mais il faut maintenant avoir des indicateurs fiables pour évaluer ce dispositif et prévoir des clauses de revoyure s'il est généralisé », affirme José Rodriguez, représentant de l'UNSA, premier syndicat de la métropole.

Réorganisation des services publics

Pour pérenniser cette organisation, la collectivité n'exclut pas « de devoir réinterroger les horaires d'ouverture de certains services publics ». Les Maisons de la métropole, portes d'entrée des services sociaux métropolitains, devraient être les principales concernées. En parallèle, la DGS réfléchit à la mise en place de formations pour accompagner les managers à gérer le dispositif de la semaine des 4 jours, car l'idée est de leur laisser les coudées franches pour organiser leurs services à l'aune de cette nouvelle donne. « Cela suppose toute une action managériale, quand une équipe passe à quatre jours, cela impose une réflexion en amont », reconnaît Anne Jestin.

La collectivité lyonnaise ne part pas d'une feuille blanche, quelques agents de la voirie travaillent déjà sur quatre jours. Sans compter que cette expérimentation aura un petit goût de retour en arrière pour les 3 900 agents du

Département qui avaient rejoint la métropole, née au 1^{er} janvier 2015 du rapprochement du Conseil Général du Rhône et de la Communauté urbaine de Lyon sur le territoire de celle-ci (59 communes). A l'époque, la semaine de 4 jours dont bénéficiaient les agents du département avait été abandonnée par l'exécutif. Lequel craignait notamment que la continuité du service public soit difficile à garantir avec des agents travaillant sur 4 jours.

Agenda social

L'expérimentation de la semaine de 4 jours s'inscrit dans le cadre d'un agenda social doté de 17 millions d'euros sur les trois prochaines années. Entre revalorisation d'un euro du ticket restaurant, dont la collectivité finance 60 %, augmentation de 33 % de la participation employeur sur la mutuelle et harmonisation par le haut des trois régimes indemnitaires qui cohabitent au sein de cette collectivité recomposée, l'exécutif entend là aussi répondre à l'enjeu d'attractivité et adoucir les effets de l'inflation. « Des mesurées », pour Sébastien Renevier, délégué syndical CFE-CGC qui chiffre l'effort financier à consentir à environ 8 millions d'euros par an pour parvenir à rétablir une équité entre les différents régimes indemnitaires et compenser l'inflation.

Deux jours mensuels pour douleurs menstruelles : Saint-Ouen et Bagnolet ouvrent la voie

Emeline Le Naour | France | Régions | Toute l'actu RH | Publié le 13/04/2023 | Mis à jour le 17/04/2023



Emboitant le pas à l'Espagne ainsi qu'à certaines entreprises françaises, les communes de Saint-Ouen et de Bagnolet vont prochainement

accorder à leurs agentes souffrant de règles douloureuses ou d'endométriose, deux jours d'autorisations spéciales d'absence par mois.

Saint-Ouen et Bagnolet brisent le tabou de la souffrance des femmes durant leurs règles. Pour permettre à leurs agentes d'améliorer leurs conditions de travail, ces deux collectivités de Seine-Saint-Denis entament une démarche pionnière dans la fonction publique, à savoir, accorder deux jours mensuels d'autorisation spéciale d'absence (ASA) en cas de règles douloureuses.

En France, on estime qu'une femme sur cinq souffrirait de crampes sévères lors de ses règles, qu'une sur dix souffrirait d'endométriose et la même proportion serait atteinte du syndrome des ovaires polykystiques

(SOPK) ou de kystes fonctionnels des ovaires. Des pathologies handicapantes qui ont également un impact sur leur activité professionnelle.

La mesure a déjà été instaurée en Espagne et essaime dans plusieurs entreprises françaises.

Dans la territoriale, si cette initiative doit-être en premier lieu portée politiquement, il est indispensable de l'appréhender et de la soutenir au niveau managérial. Le risque ? Que la démarche puisse se retourner contre les agentes.

En effet, selon une enquête Ifop (voir encadré « chiffres clés »), dans le secteur privé où la démarche est plus répandue, 82 % des salariées craignent que ce congé puisse être un frein à l'embauche ou à l'évolution de la carrière des femmes.

Derrière la volonté politique, trouver la méthodologie

Précurseur de la démarche, le maire de Saint-Ouen (Karim Bouamrane (PS) ; 1 400 agents, 54 000 hab. ; Seine Saint-Denis) a annoncé, le 8 mars, journée internationale des droits des femmes, la création de deux jours d'ASA pour les agentes souffrant d'une pathologie liée à leurs menstruations. La mesure est appliquée depuis le 28 mars dans la collectivité qui compte 60 % de femmes.

Au-delà de la volonté politique, et pour inscrire concrètement la démarche dans les services, encore faut-il aux cadres de Saint-Ouen, de se faufiler entre les mailles de la réforme des 1 607 heures de 2022 qui a imposé à la territoriale de se conformer aux 35 heures hebdomadaires de temps de travail.

ASA et certificat médical

La création de congés spécifique étant, de fait, exclue, la seule option pour ces collectivités sera de mettre à profit l'absence de cadre juridiquement clair entourant les autorisations spéciales d'absence (ASA).

« La réforme des 1 607 heures ne nous permet pas une délibération formelle sur cette question via des nouveaux congés. Il faut donc contourner le règlement du temps de travail et mettre en place des ASA, absences autorisées, qui ne sont pas soumises à la délibération de l'exécutif de la collectivité », fait savoir Antoine Raisseguier, DGA de Saint-Ouen, qui estime par ailleurs « nécessaire d'avoir une réflexion approfondie sur la souffrance menstruelle. »

L'accès à ces jours mensuels doit passer par la médecine de prévention. L'agente devra présenter un certificat médical de son gynécologue ou médecin traitant, attestant d'une pathologie ayant pour conséquences des douleurs durant les règles.

Selon Antoine Raisseguier, le secret médical n'est pas remis en cause avec cette démarche au vu des motifs divers ouvrant déjà l'accès aux ASA pour les territoriaux. Environ 35 agentes ont été identifiées et pourraient être concernées dans la collectivité.

Plus délicat, l'aménagement potentiel des postes de travail, qui en est encore au stade de la réflexion dans la collectivité, devra être géré avec précaution par les services des ressources humaines pour ne pas rompre le secret médical.

Lever le tabou dans les services

Sur la question de la qualité de vie au travail des femmes, la collectivité va plus loin et prévoit de cartographier l'ensemble des sanitaires de ses bâtiments ainsi que ceux destinés aux usagers.

« Nous nous posons la question de la qualité de vie au travail de nos agentes qui n'occupent pas de postes administratifs. Quand elles sont en déplacement sur le territoire, ont-elles accès à des WC propres ? A des poubelles fermées pour y déposer leurs protections hygiéniques ? », reprend le DGA. Un état des lieux qui doit donc également servir aux habitantes.

Autre axe d'action de Saint-Ouen, lever le tabou pour les femmes souffrantes et lutter contre l'idée que les douleurs menstruelles sont habituelles. « Nous voudrions, à travers la problématique des règles douloureuses, inciter les agentes à solliciter la médecine de prévention. Et si ce n'est pas possible au vu des difficultés à recruter des médecins, qu'au moins nos agentes puissent consulter en gynécologie », commente Antoine Raisseguier.

Une démarche qui se propage

Inspirée par cette démarche, Bagnolet a emboité le pas à Saint-Ouen. « Quelques jours après l'annonce de Saint-Ouen, le maire Tony Di Martino (PS) a décidé de lancer une expérimentation d'un an sur les congés menstruels.

Nous avons toujours souhaité être avant-gardistes sur la question de la parité et cela en fait partie », détaille Daniel Seguin-Cadiche, le DGS de Bagnolet (1 257 agents dont 57 % de femmes ; 38 000 hab.; Seine Saint-Denis).

Bagnolet devrait, pour les mêmes raisons que Saint-Ouen, permettre ces deux jours mensuels dans le cadre des ASA. Pour commencer, un questionnaire anonyme va être proposé aux agentes pour avoir une meilleure connaissance des proportions de femmes concernées. La collectivité compte 57 % de femmes dans son effectif, soit entre 700 et 800 agentes.

Lutter contre la précarité menstruelle

« Au-delà du cadre légal, nous avons besoin d'une campagne de communication interne afin d'informer et d'expliquer l'utilité de

ce dispositif. Il faut également bien former les cadres, les acculturer à cette problématique incapacitante », continue Daniel Seguin-Cadiche.

Sur la question du coût de ces deux jours, les deux cadres sont formels : les collectivités ont tout à y gagner, que cela soit en termes d'usure professionnelle, de jours d'arrêt maladie ou même d'attractivité.

Pour améliorer la vie de ses agentes tout en luttant contre la précarité menstruelle, Bagnolet met à disposition des protections périodiques gratuites dans les toilettes de l'hôtel de Ville. Un lieu spécifique dédié aux dons de protections hygiéniques a de plus été installé dans le hall. Elles sont ensuite redistribuées par les associations comme Règles Élémentaires.

A Bagnolet, la mise en œuvre de la démarche est prévue pour le début du printemps, après sa présentation lors du prochain conseil municipal. « Plus des collectivités prendront l'initiative et plus nos élus pourront porter cet enjeu au niveau national avec, peut-être, au bout du compte une décision législative pour l'ensemble des Françaises concernées », entrevoit Daniel Seguin-Cadiche.

CHIFFRES CLES

66 % des salariées françaises seraient favorables à la mise en place d'un congé menstruel en entreprise.

35 % déclarent que leurs douleurs menstruelles impactent négativement leur travail

Parmi les 65 % de femmes ayant des douleurs menstruelles, 48 % ont des difficultés de concentration, 44 % ont du mal à se tenir debout et 38 % rencontrent des difficultés pour accéder aux toilettes afin de changer leur protection hygiénique

Source : Enquête Ifop pour Eve and Co, (septembre 2022)

Prix de l'innovation Club finances-Afigese (2/4) Une journée ludique et de réflexion favorise la cohésion

Lot 177 700 hab.

Les agents ont participé à une activité conviviale et planché sur leur travail. Objectifs : créer du lien et préparer l'avenir.

Favoriser la cohésion est apparu nécessaire au conseil départemental du Lot après la crise sanitaire, tout comme réfléchir aux conditions de travail de demain. Pour Rémi Bensoussan, directeur général des services (DGS), le but était, à la fois, «d'avoir une réflexion partagée à l'échelle des 1350 agents, de connaître notre capacité à accueillir de nouveaux talents et de trouver un équilibre entre cohésion, indépendance et autonomie».

Il a donc été décidé d'organiser, en 2022, une réunion programmatique et un temps convivial entre collègues.

«Chaque agent a eu l'opportunité de donner sa vision du travail», explique le DGS. Les encadrants ont choisi le lieu, la date et la durée de la journée de cohésion, disposant de neuf mois pour organiser une activité ludique entre collègues, dans le respect d'un budget de 25 euros par agent. Selon Rémi Bensoussan, «l'idée était de positionner l'encadrant en tant qu'expert dans son domaine et comme celui qui assure la mission de cohésion de son équipe. Il était donc important de le laisser s'organiser».

DÉCOUVERTE DES MÉTIERS

L'incitation a été forte à utiliser les sites départementaux. Le service de la communication s'est ainsi rendu dans un centre d'exploitation afin de découvrir les métiers des agents des routes. Avec ces derniers, les communicants ont fait du débroussaillage et



Les encadrants ont été incités à utiliser les sites du département pour la journée de cohésion. Le service de la com' s'est ainsi rendu dans un centre d'exploitation.

posé des panneaux de signalisation. Les agents des collègues, «que l'on voit peu fréquemment dans l'année, ont pu découvrir la direction dont ils font partie et apprendre qu'au sein de cette direction, il y a des musées qu'ils peuvent visiter», indique Rémi Bensoussan.

Lors de la phase de réflexion, «le but était de faire remonter les préférences afin de nourrir un projet d'administration», précise le DGS. La nécessité de se doter d'une marque employeur est apparue, afin de renforcer l'attractivité de la collectivité, et un sens «très important du collectif» s'est exprimé, associant le besoin de permettre à chacun de trouver sa place mais de former une seule équipe.

UN RÉEL ENGOUEMENT

L'opération a également permis de lancer des réflexions sur l'évolution du travail et, face «au fort besoin de mieux communiquer au sein des équipes»,

la décision a par exemple été actée de doter tous les agents d'un smartphone.

Directeurs, chefs de service et de cellule, services logistique, des ressources humaines, de la qualité et du contrôle de gestion ont été mobilisés. Et 1100 agents ont pris part aux activités, avec un engouement tel que 96% des participants ont souhaité pérenniser l'expérience. «On a créé un précédent, on assume ! dit le DGS en souriant. Cela a créé davantage de cohésion, de liens et un esprit d'équipe. Je le ressens clairement, ça a été une discussion centrale à la machine à café.» ● Pascale Tessier



L'EXPERT

PATRICK BOUCHARDON, directeur général des services du conseil départemental du Val-d'Oise

«La liberté laissée aux managers dans l'organisation est très pertinente»

«L'initiative du Lot est excellente et répond à un vrai enjeu, garantir une vision collective tout en répondant à la demande de télétravail. L'équilibre est complexe : dans notre enquête, très positive, sur le télétravail dans le Val-d'Oise, plus du quart des répondants estime qu'il a toutefois un effet négatif sur la cohésion d'équipe. Par ailleurs, ce que je trouve très pertinent dans la méthode du Lot, c'est son aspect "décentralisé" laissant les managers libres de créer leur propre séminaire, tout en privilégiant les lieux emblématiques de la collectivité. Cela donne matière à fidéliser les agents autour d'une marque employeur, enjeu auquel nous sommes tous confrontés dans un contexte de raréfaction des candidatures et des talents à chaque publication d'une offre d'emploi.»



Le Club finances de «La Gazette» et l'association Afigese récompensent chaque année les collectivités faisant preuve d'innovation en matière financière ou de gestion. Nous vous présentons cette semaine le lauréat 2023 dans la catégorie «management public local».