

Développement de nouveaux modes de recrutement

Au sein de l'OCDE, la France arrive juste derrière les pays scandinaves pour le poids de l'emploi public dans l'emploi total (20 %). Fin 2017, les **trois fonctions publiques** – étatique (FPE), territoriale (FPT) et hospitalière (FPH) – comptent 5,53 millions d'agents titulaires et contractuels de droit public.

La **fonction publique territoriale** comprend 1,9 million d'agents, soit 34,4 % de l'ensemble des agents publics, qui sont employés par les collectivités territoriales (notamment les régions, les départements et les communes), ainsi que par les établissements publics locaux qui leur sont rattachés (établissements publics de coopération intercommunale, centres communaux d'action sociale, services départementaux d'incendie et de secours...). Au cours de la dernière décennie, le nombre des fonctionnaires territoriaux a augmenté de 1,1 % en moyenne annuelle.

Pour beaucoup, les fonctionnaires sont des **agents recrutés par concours et bénéficiant d'un emploi à vie**. Or cette image est de plus en plus battue en brèche, notamment dans la fonction publique territoriale.

Définition

Dans un **sens strict**, la fonction publique comprend les agents nommés dans un emploi permanent et titularisés dans un grade de la hiérarchie des administrations étatiques, territoriales ou hospitalières.

Dans un **sens large**, elle englobe également des agents non titulaires, qui sont dans une situation contractuelle, et des stagiaires, qui ont vocation à devenir fonctionnaires.

Au nombre de 1,47 million, les **fonctionnaires territoriaux au sens strict** sont des agents nommés sur un emploi permanent et titularisés dans un grade par une collectivité territoriale ou un établissement public local. Par-delà leur diversité, tous ces fonctionnaires territoriaux se distinguent notamment des salariés du secteur privé par la sécurité de l'emploi.

Cette sécurité d'emploi résulte de leur intégration dans un cadre d'emplois ou, pour les fonctionnaires parisiens, dans un corps, qui relève de la **catégorie A, B ou C** en fonction du niveau de recrutement et de la nature des fonctions :

- niveau au moins bac + 3 et fonctions de conception, d'encadrement, de direction et de coordination de services (A) ;
- niveau bac ou bac + 2 et fonctions d'application ou d'encadrement intermédiaire (B) ;
- niveau inférieur au bac et fonctions d'exécution (C).

Dans la fonction publique territoriale, les agents de catégorie A et B représentent le quart des effectifs (9,1 % en A et 14,3 % en B).

Les cadres d'emplois sont regroupés dans **8 filières** correspondant à des secteurs professionnels très différents :

- administrative,
- animation,
- culturelle,
- incendie-secours,
- sanitaire et sociale,
- sécurité (police),
- sportive,
- technique.

En termes d'effectifs, la filière technique réunit près de 46 % des agents territoriaux, suivie par la filière administrative (23,07 %) et la filière sanitaire et sociale composée de trois branches (14,21 %). À l'opposé, la filière sportive correspond à 1 % des effectifs.

Répartition et évolution des effectifs par filière entre fin 2017 et fin 2018							
Filière	Organismes communaux	Organismes inter-communaux	Organismes départementaux	Organismes régionaux	Autres ^(a)	Ensemble	Évolution 2018/2017
Administrative	235 994	82 719	86 046	20 939	3 140	428 838	+ 0,5 %
Technique	504 510	160 542	114 310	69 504	1 575	850 441	+ 1,1 %
Culturelle	47 989	21 847	6 588	501	2 617	79 542	+ 0,8 %
Sportive	12 135	6 109	408	45	21	18 718	- 1,3 %
Sociale	112 197	20 574	36 340	546	80	169 737	+ 1,4 %
Médico-sociale	60 558	10 291	20 414	396	163	91 822	+ 0,2 %
Médico-technique	974	190	1 403	39	7	2 613	- 3,7 %
Police municipale	23 244	766	9	0	6	24 025	+ 0,9 %
Incendie et secours	99	22	39 184	26	0	39 331	+ 0,2 %
Animation	105 773	20 187	1 346	143	520	127 969	- 0,6 %
Autres cas ^(b)	14 817	4 050	5 275	790	438	25 370	+ 3,3 %
Ensemble	1 118 290	327 297	311 323	92 929	8 567	1 858 406	+ 0,8 %

(a) OPHLM, caisses de crédit municipal, régies, EPA locaux.
 (b) Autres agents non classables dans une filière.
 Note : les bénéficiaires de contrats aidés, les assistants maternels et familiaux et les apprentis font l'objet d'un classement spécifique au sein de la nomenclature des emplois territoriaux. Ils ne sont pas pris en compte dans cette répartition.
 Source : Insee, SIASP. Calculs DGCL.
 Champ : France hors Mayotte. Emplois principaux. Fonctionnaires et contractuels.

En France, le **concours** apparaît comme la modalité d'application par excellence du principe d'égalité d'admissibilité aux emplois publics qui est doté d'une valeur constitutionnelle et rappelé dans le statut général de la fonction publique : « les fonctionnaires sont **recrutés par concours** » (article 16 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, dite loi Le Pors).

Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789

« Tous les citoyens [...] sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents. » (article 6)

En effet, le concours consiste pour un jury indépendant de l'administration à arrêter, en fonction du nombre d'emplois mis au concours, la liste des candidats ayant subi de façon satisfaisante une série d'épreuves. Ces candidats sont appelés des lauréats.

Mais le statut général de la fonction publique dispose également que la loi peut prévoir des « **dérogations** » **au principe du recrutement par concours**. Dans la période récente, le législateur a multiplié et étendu ces dérogations.

Le statut général permet ainsi de recruter directement sans concours les **fonctionnaires territoriaux de catégorie C** lorsque le grade initial du cadre d'emplois est doté de l'échelle de rémunération la moins élevée de la fonction publique. Six cadres d'emplois sont concernés : adjoint administratif, adjoint d'animation, adjoint du patrimoine, adjoint technique, adjoint technique des établissements d'enseignement, agent social. En 2016, ces recrutements directs représentent 85,5 % des recrutements externes de catégorie C, ce qui correspond à près de 20 000 agents.

Stratégie de la petite porte

On trouve dans la fonction publique territoriale des agents exerçant des fonctions de catégorie B ou A qui commencent par être « stagiaires » puis titularisés sans concours dans un emploi de catégorie C, dans l'attente de la réussite du concours de catégorie B ou A correspondant à leurs fonctions.

I. Développement des procédures de pré-recrutement de fonctionnaires

L'objet de ces procédures est le recrutement contractuel d'agents qui ont vocation à être titularisés dans un cadre d'emplois, c'est-à-dire à devenir fonctionnaires territoriaux au sens strict.

A. Une procédure ancienne : les travailleurs handicapés

Depuis la loi du 10 juillet 1987, les employeurs de plus de 20 salariés sont tenus d'employer **au moins 6 % d'agents** bénéficiant de l'obligation d'emploi, c'est-à-dire reconnus en situation de handicap à un titre divers, ou ayant fait l'objet d'un reclassement pour raisons de santé.

La loi du 11 février 2005 crée le Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (**FIPHFP**) qui finance les actions pour favoriser l'emploi des personnes en situation de handicap. Les employeurs publics ne satisfaisant pas à cette obligation doivent s'acquitter d'une contribution financière au FIPHFP.

La **fonction publique territoriale** constitue le seul versant à respecter le taux d'emploi légal avec 5,61 % de bénéficiaires de l'obligation d'emploi de travailleur handicapé en 2018 (4,65 % pour la fonction publique de l'État et 5,67 % pour la fonction publique hospitalière).

Les personnes bénéficiant d'une reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (**RQTH**) par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) peuvent être recrutées directement sans concours dans les cadres d'emplois des trois catégories (à condition, le cas échéant, de détenir le diplôme requis par le statut particulier).

Chiffres

Selon une enquête de l'INSEE, 2,7 millions de personnes en âge de travailler déclarent être bénéficiaires de la reconnaissance administrative d'un handicap ou d'une perte d'autonomie. 43 % d'entre elles sont actives : 35 % ont en emploi et 8 % sont au chômage. Le nombre de bénéficiaires d'une RQTH occupant un emploi sur le marché du travail s'élève à 938 000 (477 000 hommes et 461 000 femmes) : 22 % dans le secteur public, 70 % dans le secteur privé et 8 % comme indépendants.

L'agent ainsi recruté est nommé dans le cadre d'un **contrat** (renouvelable une fois) prévoyant une formation en alternance. Ce contrat d'engagement est d'une durée égale à celle du stage en vigueur pour les fonctionnaires du cadre d'emplois concerné, soit en général un an. Il peut être renouvelé pour une durée n'excédant pas la durée initiale du contrat.

Si l'agent montre pendant cette période probatoire son aptitude à l'exercice des fonctions, il est **titularisé** et acquiert le statut de fonctionnaire au sens strict.

Décret du 5 mai 2020

Le décret du 5 mai 2020 permet, pendant cinq ans, de titulariser dans un corps ou cadre d'emplois des bénéficiaires de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés à l'issue de leur contrat d'apprentissage dans la fonction publique, bien que ce contrat relève du droit privé. Contrairement à une idée reçue, l'apprentissage concerne aussi les catégories A et B (voir III).

Le **dossier de candidature** comprend notamment un curriculum vitæ d'une page au plus faisant notamment état du parcours de formation académique et professionnel et des compétences acquises et d'un document, établi selon un modèle annexé au décret, relatif à la motivation, à la formation académique et aux expériences, notamment professionnelles, de l'apprenti.

Une **commission** constituée par l'autorité territoriale apprécie l'aptitude du candidat à être titularisé en tenant compte notamment des capacités du candidat à exercer les missions dévolues au cadre d'emplois, de sa motivation, du bilan de la période d'apprentissage, de son parcours professionnel ainsi que de ses connaissances sur l'environnement professionnel de l'emploi ou des emplois faisant l'objet de sa candidature. Au terme d'un premier examen du dossier, la commission décide s'il y a lieu de sélectionner le candidat pour une audition.

L'**entretien** débute par une présentation par le candidat, pendant une durée de 10 minutes au plus, de son parcours et de sa motivation à exercer l'emploi ou les emplois qui lui sont proposés ainsi que les missions dévolues au cadre d'emplois. Il se poursuit par un échange avec la commission qui s'appuie sur le dossier du candidat. Au cours de cet entretien, le candidat peut également être interrogé sur des questions relatives à son environnement professionnel. La durée de l'entretien ne peut excéder 45 minutes. Après avoir éventuellement sollicité l'avis d'une ou plusieurs personnes, la commission émet un avis sur l'aptitude du candidat à être titularisé.

L'autorité territoriale peut procéder à la **titularisation** du candidat déclaré apte à être titularisé.

B. Une procédure expérimentale : le contrat PrAB

En 2016, le **Gouvernement** souhaite inscrire dans le projet de loi relative à l'égalité et à la citoyenneté l'ouverture du dispositif PACTE à la catégorie B afin de « diversifier l'accès à la fonction publique ».

PACTE

Depuis 2005, la voie du PACTE (parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, hospitalière et d'État) permet de recruter des jeunes rencontrant des difficultés d'accès à l'emploi en qualité d'agent contractuel de catégorie C. Ce contrat de droit public organise une trajectoire de formation qualifiante en alternance qui débouche sur l'obtention d'un diplôme, d'un titre ou d'une qualification certifiée (BEP, CAP, etc.) et/ou une titularisation dans un cadre d'emplois.

La loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté élargit l'accès au PACTE en décidant le relèvement de la limite d'âge à 28 ans et son extension aux personnes de 45 ans et plus, en situation de chômage de longue durée et bénéficiaires de minima sociaux. Par ailleurs, elle impose un quota de recrutement aux collectivités et établissements publics les plus importants (comptant plus de 40 000 habitants).

Les **organisations syndicales** ayant unanimement dénoncé « un contournement de la voie des concours et un abaissement du niveau de recrutement en catégorie B », la mesure est finalement abandonnée au profit d'un nouveau dispositif.

Pour ouvrir la fonction publique et lutter contre l'inégalité d'accès à celle-ci, l'article 167 de la loi du 27 janvier 2017 prévoit l'**expérimentation d'une modalité spécifique de recrutement** dans les trois versants de la fonction publique. Pendant une

période de six ans, des candidats pourront être recrutés sur un emploi de catégorie A ou B par un contrat de droit public d'une durée comprise entre 12 et 24 mois et bénéficier d'une formation de préparation à un concours de catégorie A ou B. Tous les cadres d'emplois de catégorie A et B peuvent faire l'objet d'un **contrat PrAB**.

La loi du 27 janvier 2017 ouvre le bénéfice de cette procédure de recrutement :

- aux jeunes gens sans emploi âgés de 28 ans au plus ;
- aux personnes âgées de 45 ans et plus en situation de chômage de longue durée (inscription à Pôle emploi pour une durée d'au moins 12 mois dans les 18 derniers mois), bénéficiaires du revenu de solidarité active, de l'allocation de solidarité spécifique ou de l'allocation aux adultes handicapés.

En revanche, ce recrutement n'est pas ouvert aux personnes qui ont la qualité d'agent public lors du recrutement.

Le contrat PrAB se définit comme un contrat débouchant obligatoirement sur la **présentation d'un concours d'accès à la fonction publique**.

Si le candidat retenu ne possède pas, au moment de son recrutement, le **niveau de diplôme** exigé pour se présenter au concours envisagé, l'employeur territorial doit s'assurer qu'il sera en capacité d'obtenir ce titre d'ici son inscription au concours. Il peut cependant en être dispensé du fait de la reconnaissance de son expérience professionnelle, s'il est un parent qui élève ou a élevé au moins trois enfants ou s'il est un sportif de haut niveau figurant sur une liste établie chaque année par le ministre chargé de la jeunesse et des sports.

S'agissant des **professions réglementées**, le candidat doit être en possession des titres requis par le statut particulier au moment de son recrutement.

Enfin, si un candidat possédant une **nationalité étrangère** autre que celle d'un État membre de l'Union européenne ou partie de l'Espace économique européen, de la Suisse, d'Andorre ou de Monaco, peut être recruté comme contractuel, il ne pourra être titularisé que s'il a été entre-temps naturalisé.

Les candidats retenus sont recrutés dans des emplois permanents du niveau de la catégorie A ou B par un contrat d'une durée comprise entre 12 et 24 mois. Sa **durée** doit être déterminée en fonction d'une part, du parcours de formation établi et, d'autre part, du calendrier du concours visé pour l'accès au cadre d'emplois correspondant à l'emploi occupé.

Le contrat comporte une **période d'essai** de 2 mois. Au cours de cette période, il peut être librement mis fin au contrat par l'autorité territoriale, sans indemnité ni préavis, ou par l'agent, sans préavis. Cette période d'essai peut être renouvelée une fois pour une durée au plus égale à 2 mois.

Au terme de la période d'essai, l'autorité territoriale vérifie avec le bénéficiaire du contrat et son tuteur l'adéquation de l'emploi occupé et du service d'affectation avec le programme de formation. S'il est constaté une affectation inadéquate, un avenant au contrat, mentionnant les mesures prises pour y remédier, est établi.

Pendant la durée du contrat, le **temps de travail** de l'agent est **partagé** entre l'exercice des fonctions dans la collectivité territoriale ou l'établissement public local et un parcours de formation.

Le bénéficiaire du PrAB est soumis à la durée du travail effectif applicable dans le **service au sein duquel il est affecté**. Il ne peut effectuer de travaux supplémentaires dans la mesure où ce contrat a pour objectif de permettre au candidat de se préparer au concours dans les meilleures conditions. La durée du temps passé en formation est assimilée à du temps de travail effectif.

L'agent bénéficie pendant son contrat d'un **parcours de formation adapté** pour se présenter aux épreuves du concours correspondant au niveau du poste occupé. Ce parcours tient compte du niveau de diplôme de l'agent et de la nature du concours préparé. Il s'agit donc d'un parcours personnalisé.

La formation peut être suivie dans un organisme qui assure la préparation aux concours, comme le Centre national de la fonction publique territoriale, et complétée par l'employeur territorial. La formation peut également être assurée dans sa totalité par des stages et des actions de formation organisés par la collectivité ou l'établissement public de recrutement.

La **durée du parcours de formation** est comprise entre 10 et 25 % de la durée totale du contrat (hors temps de préparation personnelle accordé à l'agent). Elle peut être portée au-delà lorsque le parcours personnel de l'agent ou les modalités de la préparation au concours le requièrent. Cette durée peut être inégalement répartie sur la durée totale du contrat PrAB.

L'employeur organise un parcours d'accompagnement de l'agent pour préparer le concours correspondant à l'emploi occupé, mais l'intéressé peut présenter tout autre concours, en plus de celui qu'il s'est engagé à passer par contrat. En revanche, l'accompagnement à la préparation aux épreuves du concours n'a pas vocation à aider le candidat à acquérir le titre ou diplôme requis pour se présenter à ce concours.

Pour chaque agent recruté sur un contrat PrAB, l'autorité territoriale désigne un agent du service d'affectation en qualité de **tuteur**. Ce tuteur doit être volontaire et justifier d'une ancienneté de service de deux ans minimum dans la collectivité ou l'établissement qui recrute.

L'administration lui accorde la disponibilité nécessaire à l'accomplissement de sa mission et veille à ce qu'il bénéficie d'une formation au tutorat. Le tuteur ne peut exercer simultanément des fonctions de tutorat à l'égard de plus de deux agents, que ce soit au titre du PrAB ou à un autre titre (service civique, PACTE, apprentissage...).

Le tuteur est notamment chargé :

- d'accueillir, d'informer et de guider le bénéficiaire du PrAB ;
- d'organiser l'activité et les stages de l'agent afin de faciliter l'acquisition de savoir-faire professionnels ;
- d'assurer la liaison avec le ou les organismes de formations à l'extérieur du service ;

- de veiller à l'assiduité de l'agent aux séances de formation et de sa préparation personnelle.

Le contrat PrAB prend fin à la date qu'il a fixée. Mais il peut être **renouvelé**, dans la limite de 12 mois, lorsque l'agent a échoué aux épreuves orales du concours auquel il s'est présenté. Il peut être prolongé dans la limite de la durée des congés pour maternité ou adoption et des congés de paternité et d'accueil de l'enfant, de maladie et d'accident du travail dont a bénéficié le titulaire du contrat. Enfin, au regard du caractère expérimental du dispositif, il n'est pas possible de procéder à un recrutement qui aurait pour effet de faire débiter le contrat après le 26 janvier 2023.

II. Augmentation des recrutements contractuels dans la fonction publique

A. Élargissement du recours aux contractuels

On trouve dans les collectivités territoriales et leurs établissements publics **plus de 391 000 agents contractuels de droit public**, à durée déterminée ou indéterminée, ainsi que des agents soumis au droit privé (par exemple 38 600 bénéficiaires de contrats aidés et plus de 9 000 apprentis).

Dans la fonction publique territoriale, la proportion d'**agents contractuels de droit public** est globalement plus élevée que dans les deux autres versants de la fonction publique. En 2018, leur nombre continue d'augmenter considérablement (+4 % par rapport à 2017), en lien avec l'accentuation de la baisse du nombre de bénéficiaires de contrats aidés sous statut privé (-43 % par rapport à 2017) et leur réemploi sous statut de contractuel de droit public que l'on constate depuis 2016. Fin 2018, plus d'un cinquième des agents territoriaux travaillent sous le statut de contractuel.

Caractéristiques des contractuels

Parmi les contractuels territoriaux, 47 % ont un contrat d'un an ou moins. Près d'un tiers (31 %) des contractuels embauchés pour un contrat d'un an ou moins ont moins de 25 ans, contre seulement 9,6 % de ceux avec un contrat supérieur à un an. En revanche, les agents âgés de 50 ans et plus représentent une part plus importante des contractuels avec un contrat de plus d'un an (24 % contre 13 % des agents avec un contrat d'un an ou moins). Par ailleurs, la proportion des agents en temps partiel est sensiblement plus élevée chez les contractuels en contrat de plus d'un an (41 %).