



Rapport

La précarité dans la fonction publique territoriale

Séance plénière du 16 mars 2011

Rapporteurs : les co-présidents du Groupe de travail
Françoise Descamps-Crosnier, représentante des employeurs
Claude Michel, représentant des personnels

Conseil supérieur de la fonction publique territoriale – Ministère de l'Intérieur
Place Beauvau – 75800 PARIS Cedex 08
Tél. : 01 53 43 84 10 – Site internet : www.csft.org

Sommaire

Avant propos	5
Introduction générale	6

I. La précarité de l'emploi

A. La précarité des non titulaires.....	12
1. Etat des lieux.....	12
1.1. La FPT : le taux de non titulaires le plus élevé des trois versants de la fonction publique	12
1.2. Conjuguée à des temps de travail réduits, l'instabilité de l'emploi rend les agents fragiles	15
1.3. Parmi les non titulaires, le cas des contrats aidés	16
1.4. Les contractuels	17
1.5. L'introduction du CDI dans la fonction publique territoriale peut s'interpréter de façon paradoxale quand il s'agit de lutte contre la précarité	18
2. Dans la plupart des DOM COM, une part importante d'emplois non titulaires et d'emplois aidés.....	19
2.1. Etat des lieux général.....	19
2.2. Zoom sur la Réunion	20
3. L'instabilité des non titulaires : qui sont les agents concernés ?.....	21
3.1. Une surreprésentation de femmes.....	21
3.2. Illustration : les non titulaires en région Ile-de-France	22
3.3. Certaines filières connaissent une proportion élevée de non titulaires	23
3.4. Les non titulaires en catégorie A et B : des contractuels spécialistes sur des métiers émergents	27
4. Les facteurs d'instabilité et de précarité des non titulaires.....	28
4.1. La gestion des ressources humaines face au besoin de souplesse et de flexibilité	28
4.2. La difficulté de formaliser des pratiques d'anticipation des emplois.....	30
4.3. Les pratiques locales et sociales de recrutement.....	30
4.4. L'absence ou l'inadaptation des concours	31
4.5. L'exigence de nationalité pour devenir fonctionnaire	31
5. Des initiatives de lutte contre la précarité	33
5.1. Une grande ville s'engage dans un plan de titularisation des non titulaires	33
5.2. Un plan de résorption des emplois précaires au sein des agents de propreté.....	34
5.3. Des titulaires « volants » plutôt que des non titulaires.....	34
5.4. Un département engage une politique d'envergure pour éviter la précarité des agents...	35
6. Conclusion	37
B. La précarité grandissante de certains agents titulaires.....	38
1. Etat des lieux.....	38
1.1. 13 % des agents titulaires occupent un emploi à temps non complet.....	38
1.2. Proportion des temps non complets chez les titulaires	39
1.3. Le temps de travail comme facteur de précarisation.....	40
2. Les facteurs de précarisation.....	40
2.1. Pour les petites collectivités, des besoins en personnel inférieurs à un temps plein	40
2.2. Une partie des besoins absorbée par des emplois de non titulaires	40
3. Des initiatives de lutte contre la précarité	41
3.1. Une création d'emplois à temps complet dans un service de restauration scolaire.....	41
3.2. Un centre intercommunal d'action sociale mutualise des temps de travail	42
3.3. Convertir les temps non complets en temps complets, pour une meilleure égalité hommes-femmes	42
3.4. Une communauté urbaine tente de regrouper les temps de travail	43
3.5. Conclusion partielle.....	44
Conclusion de la première partie	45

II. La précarité financière

A. De la précarité de l'emploi à la précarité financière	48
1. Les agents non titulaires, touchés par une instabilité des revenus	48
1.1. Statistiques disponibles	48
1.2. Témoignages	49
1.3. Le cas des assistantes maternelles et familiales.....	50
2. Certains agents à temps non complet (titulaires et non titulaires) peuvent entrer dans la catégorie des salariés à bas salaires	51
2.1. Les définitions	51
2.2. Statistiques disponibles	52
2.3. Les bas salaires dans les DOM COM	53
B. Formes de la précarité financière	55
1. Témoignages : « des agents qui ne s'en sortent plus »	55
2. La problématique du logement	56
3. Les difficultés vécues par les parents isolés	58
4. La montée du surendettement	58
5. La croissance des demandes d'aides financières, indicateur de la précarisation d'agents	60
6. Le bénéfice du RSA	61
Conclusion de la seconde partie	62

III. La précarité des droits

1. Les retraites	65
2. Accès aux soins et protection sociale	66
2.1. La question du demi-traitement	66
2.2. La gestion des agents : un besoin d'outillage pour les collectivités	67
2.3. La complémentaire santé	68
3. L'assurance chômage	69
4. Des pertes de droits liées à des situations transitoires	70
5. La problématique des reclassements : entre précarité des droits et précarité de l'emploi	72
5.1. La précarité des droits en situation de reclassement mal anticipé : illustration par des cas concrets	72
5.2. La retraite pour invalidité.....	74
5.3. Des initiatives préventives	75
5.4. Conclusions	78
6. L'accès à l'information et le problème du non recours aux droits	79
Conclusion de la troisième partie	81

Préconisations du CSFPT pour lutter contre la précarité

1. Précarité de l'emploi	83
2. Précarité financière	86
2.1. Préconisations concernant les fonctionnaires.....	87
2.2. Préconisations concernant les agents non titulaires.....	88
3. Précarité des droits	88
3.1. Accès aux droits à la santé et au maintien dans l'emploi.....	88
3.2. Favoriser l'effectivité des droits.....	89
3.3. Accès aux droits sociaux.....	89

Annexes	90
----------------------	-----------

Avant propos

Le bureau du CSFPT a validé le 29 septembre 2009 le principe d'un travail en autosaisine sur le thème de la précarité dans la Fonction Publique Territoriale.

Traiter ce sujet impliquait de croiser le point de vue des élus locaux et celui des représentants syndicaux. C'est la raison pour laquelle a été créé un groupe de travail spécifique regroupant des représentants des cinq formations spécialisées du CSFPT, composé de dix représentants des employeurs et de dix représentants des personnels, co-présidé par une représentante des élus employeurs (Françoise DESCAMPS-CROSNIER, Maire de Rosny-sur-Seine) et un représentant des personnels (Claude MICHEL, Président de la formation spécialisée n°3).

Le CSFPT a souhaité se faire assister d'un bureau d'études, le Cabinet ORSEU, qui vienne en appui du groupe pour l'aider à faire émerger «une vision commune et partagée» de cette question complexe et multiforme.

Le groupe s'est réuni à six reprises au cours de l'année 2010 et 2011.

Le rapport qui suit est le résultat de ce travail collectif.

En partant de l'approche théorique de la précarité et des particularités de l'emploi public territorial, une définition de la précarité a été retenue, qui fut donnée par le Père Joseph Wresinski, fondateur d'ATD Quart-Monde.

Complété par un travail de collecte statistique, par une enquête par questionnaire, des entretiens auprès de praticiens de collectivités et des auditions, le groupe a dégagé les trois aspects principaux de la précarité qui lui ont paru caractériser le mieux cette notion en insistant sur leur interdépendance. La précarité de l'emploi, la précarité financière et la précarité des droits sont en effet intimement liées et interagissent dans le processus global de précarisation des individus.

Les membres du groupe de travail ont contribué largement à enrichir cette réflexion en faisant parvenir des exemples de pratiques, des contributions reprenant des analyses, des illustrations, «figures de la précarité», ou encore des préconisations.

Par ailleurs la réforme des retraites, l'examen du décret relatif au financement de la protection sociale complémentaire des agents et les discussions engagées par la DGAFP sur les non titulaires ont également nourri les débats et les préconisations que le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale propose à la fin de ce rapport.

Ce travail est exploratoire. Il constitue la première phase d'une démarche engagée par les employeurs publics territoriaux et les représentants des personnels. Il propose enfin des sujets d'études que le CSFPT pourrait examiner ultérieurement et qui méritent manifestement d'être approfondis.

Le Président Bernard Derosier

Introduction générale

Le bureau du CSFPT a mis en place un groupe de travail sur la question de la précarité dans la fonction publique territoriale (FPT). Ce groupe de travail s'est réuni à plusieurs reprises en 2010 et 2011 pour étudier cette problématique large et complexe. Dans le même temps, le gouvernement a ouvert des négociations sur les agents non titulaires dans la fonction publique.

Pourquoi s'interroger sur la précarité dans la FPT ?

La question de la précarité dans la fonction publique territoriale est devenue une préoccupation pour les partenaires sociaux. Il s'agit d'une notion aux contours et aux visages multiples, qu'un travail d'analyse et de confrontation de points de vue a amené à affiner.

D'une façon générale, si l'on élargit la problématique à l'ensemble du corps social et du salariat, la notion de précarité renvoie aux mutations de l'emploi, en particulier à la multiplication des formes d'emploi s'écartant de la « norme » d'emploi traditionnelle. Cela renvoie ainsi aux situations d'emploi à durée déterminée, à temps partiel et/ou auprès d'employeurs multiples.

Dans le cas de la FPT, la norme d'emploi est le statut de fonctionnaire territorial, défini par l'occupation, après obtention d'un concours, d'un emploi permanent auprès d'une collectivité territoriale et la possession d'un grade. A côté de cette norme, les emplois de non titulaires occupent une place importante. Ils peuvent être appréhendés comme le signe d'une déstabilisation de la norme d'emploi au sein de la FPT.

La FPT recouvre en effet une multiplicité de situations individuelles. En ce qui concerne les conditions d'emploi, l'« intégration dans l'emploi » – pour reprendre un terme du sociologue Serge Paugam utilisé pour analyser la stabilité de l'emploi et la capacité des salariés de se projeter dans l'avenir¹ – peut être très forte (fonctionnaire titulaire, occupant un emploi à temps complet) ou plus limitée : c'est le cas des non titulaires subissant l'incertitude du renouvellement de leur contrat, des bénéficiaires d'emplois aidés limités dans le temps, ou même de certains titulaires à temps non complet devant travailler parfois auprès de plusieurs employeurs.

On ne peut plus s'en tenir à l'image d'un fonctionnaire « protégé ». L'emploi public évolue et on observe des situations d'instabilité, de fragilité ou de vulnérabilité liées à l'emploi ou encore aux conditions de travail. Dans des cas de pénibilité au travail, des agents peuvent se retrouver dans l'impossibilité de se maintenir dans leur emploi actuel, ce qui peut les entraîner dans des formes de précarité (chômage par exemple, ou retraite pour invalidité avec une baisse brutale des rémunérations).

Il apparaît donc nécessaire et urgent de s'interroger sur les formes que prend la précarité dans la FPT et sur les mécanismes qui tendent à la produire et/ou à la perpétuer.

Le terme de « précarité » est utilisé de façon répandue dans le débat public. Cette notion semble recouvrir une réalité multiforme, allant de l'instabilité de l'emploi aux nouvelles formes de pauvreté. Si l'on considère les travaux sociologiques en France, assez rares

¹ Paugam S., 2000, *Le salarié de la précarité*, Paris, PUF.

sont les définitions précises du terme « précarité ». A l'étranger par ailleurs, il s'agit d'une notion peu usitée.² Maryse Bresson, dans son ouvrage *Sociologie de la précarité* (2007), indique qu'il n'existe pas de définition acceptée collectivement. Des définitions sont donc établies dans le contexte d'études ou d'états des lieux particuliers. Un enjeu important est d'éviter ce que l'on appelle les « prénotions », c'est-à-dire les catégories préconçues. Pour le groupe de travail du CSFPT, cet enjeu est justement de s'entendre sur une définition opérationnelle. Il se base donc sur la définition donnée ci-dessous, avant de mettre en avant une grille d'analyse propre à l'objet d'étude, permettant d'élaborer un diagnostic et de définir des préconisations d'action.

Par définition, la précarité « est ce qui revêt un caractère d'instabilité, de fragilité, ce qui est éphémère, passager » ; mais la précarité désigne aussi « une chose dont l'existence n'est pas assurée, qui peut être remise en cause »³. Le débat public, dans les années 1980, a abouti à plusieurs propositions. En 1987, le rapport présenté au nom du Conseil économique et social et écrit par le Père Joseph Wresinski, fondateur d'ATD Quart-Monde, utilise une définition souvent reprise :

*« La précarité est l'absence d'une ou plusieurs des sécurités, notamment celle de l'emploi, permettant aux personnes et aux familles d'assumer leurs obligations professionnelles, familiales et sociales et de jouir de leurs droits fondamentaux. L'insécurité qui en résulte peut être plus ou moins étendue et avoir des conséquences plus ou moins graves et définitives. Elle conduit à la grande pauvreté, quand elle affecte plusieurs domaines de l'existence, qu'elle devient persistante, qu'elle compromet les chances de réassumer ses responsabilités et de reconquérir ses droits par soi-même, dans un avenir prévisible ».*⁴

Cette définition a été retenue par le groupe de travail. Dans le contexte de la FPT, cette approche insistant sur l'insécurité face à l'emploi, avec des conséquences sur les droits individuels et les obligations familiales et sociales est parue pertinente au regard des constats provenant du terrain.

Toutefois, pour être plus précis dans ce diagnostic, il est apparu intéressant de distinguer trois dimensions de la précarité :

- la précarité de l'emploi ;
- la précarité financière ;
- la précarité des droits.

Cette distinction est proposée dans un but analytique, afin de bien mettre en évidence les formes prises par la précarité mais aussi les mécanismes sous-jacents, qui tendent à produire ou perpétuer de la précarité. Cette structuration permet par ailleurs d'organiser le rapport, dans son constat et ses préconisations.

Mais il est important de bien voir que ces différentes formes interagissent entre elles. La précarité revêt une nature éminemment dynamique. Il y a d'abord une dynamique des insécurités. Un élément conduisant à une insécurité dans un domaine peut conduire à une insécurité dans un autre domaine. Par exemple, la précarité de l'emploi peut entraîner la précarité des revenus et dans l'accès aux droits (santé, logement, retraite,

² Barbier, J.-C., 2005, « La précarité, une catégorie française à l'épreuve de la comparaison internationale », *Revue française de sociologie*, 46-2, 351-371.

³ Larousse, Nexis, 2002. Cité dans la contribution de la CGT.

⁴ *Grande pauvreté et précarité économique et sociale*, rapport présenté au nom du Conseil économique et social par M. J. Wresinski, 1987.

etc.). Les différentes dimensions peuvent agir dans d'autres sens. Une précarité des droits (limitation des droits à la formation professionnelle, ou encore dans le domaine des conditions de travail) peut entraîner la précarité de l'emploi (reclassement impossible par exemple).

Il existe ensuite une dynamique de la précarité longitudinale, c'est-à-dire tout au long de la vie. Une situation précaire à un moment donné peut conduire à une installation durable dans la précarité. Elle peut aussi réduire les droits futurs (pensions) et ainsi conduire à des situations de précarité une fois l'agent ayant quitté la vie active.

La précarité est donc une question transversale. Ce rapport se propose de l'étudier en retenant ces trois dimensions structurantes – la précarité de l'emploi, la précarité financière et la précarité des droits – en insistant bien sur cette composante dynamique.

I. La précarité de l'emploi

La question de la précarité de l'emploi dans la FPT apparaît depuis quelques années. L'existence d'actions ayant pour objectif de résorber « l'emploi précaire » souligne la réalité du problème et justifie l'usage du terme dans ce rapport.

Dans leur façon de prendre en compte la question de la précarité dans la FPT, ces mesures ont avant tout circonscrit la problématique à l'emploi de non titulaires. La réponse qu'a tenté d'apporter la puissance publique se définissait en conséquence en termes de plans de titularisations.

Aujourd'hui, malgré ces plans, la proportion de non titulaires dans la FPT reste importante : environ un agent sur cinq occupe un emploi non titulaire et est donc confronté à l'instabilité de son emploi. Cependant, les emplois de non titulaires sont hétérogènes.

Le rapport étudie ainsi dans un premier temps la situation des non titulaires (A). Quelles sont les formes que prend la précarité pour les non titulaires ?

On ne peut toutefois limiter l'analyse de la précarité à l'étude de la population des non titulaires. La délimitation du champ doit en effet s'élargir à certains agents titulaires. **La seconde partie (B) s'intéresse donc aux formes de précarité rencontrées par certains agents titulaires.** Vue de l'extérieur, cette approche peut paraître quelque peu paradoxale ou surprenante. Comment en effet avancer l'idée que des fonctionnaires puissent se retrouver dans une situation de précarité, alors qu'ils bénéficient d'un emploi « à vie » ? C'est justement en raison de l'introduction d'autres éléments que la seule stabilité de l'emploi. La précarité dans l'emploi ne se réduit pas à l'instabilité du contrat de travail : elle concerne aussi les situations multiples où les individus sont fragiles financièrement et vulnérables devant les accidents de la vie, malgré un statut de

La précarité dans l'emploi ne se réduit pas à l'instabilité du contrat de travail : elle concerne aussi les situations multiples où les individus sont fragiles financièrement et vulnérables devant les accidents de la vie, malgré un statut de fonctionnaire territorial

fonctionnaire territorial. Nous nous penchons alors dans cette partie sur les agents titulaires les plus vulnérables et fragiles : les agents travaillant à temps non complet, parmi lesquels les agents de catégorie C sont les plus touchés.

En résumé, nous retenons une approche de la précarité comme instabilité de l'emploi et comme vulnérabilité et fragilité. En conséquence, nous sommes conduits à

mettre en avant **deux grands types de situations** : celles où l'agent vit dans l'incertitude de ne pas voir son contrat de travail renouvelé (cas des non titulaires), mais aussi celles où le statut de fonctionnaire territorial ne suffit pas toujours à assurer à l'agent une sécurité devant l'avenir, en raison de la faiblesse des revenus elle-même causée par des recrutements sur des emplois à temps non complet (cas des titulaires à temps non complet). Cette typologie est construite de façon à aborder la question de la précarité comme une résultante de la place prise par les contrats courts et de certaines

pratiques de gestion des ressources humaines, tout en restant sensible aux parcours de vie individuels.

A. La précarité des non titulaires

Les agents non titulaires sont des agents publics qui, à la différence des fonctionnaires, ne sont titulaires d'aucun grade de la fonction publique.

Un agent sur cinq est aujourd'hui non titulaire. Les femmes sont surreprésentées : 68 % des emplois permanents non titulaires sont occupés par des femmes, alors qu'elles occupent 58 % des emplois de titulaires et stagiaires.

1. Etat des lieux

1.1. La FPT : le taux de non titulaires le plus élevé des trois versants de la fonction publique

Plusieurs sources statistiques sont disponibles pour évaluer la place des non titulaires de la FPT. En raison des modalités de construction statistiques, ces différentes sources peuvent aboutir à des quantifications légèrement différentes.

Selon le rapport annuel 2010 sur l'état de la fonction publique, un agent sur cinq de la FPT occupe en 2009 un emploi de non titulaire. Des trois fonctions publiques, c'est la FPT qui connaît le taux de non titulaires le plus élevé. En comparaison, moins de 14 % des effectifs de la fonction publique d'Etat et de la fonction publique hospitalière sont non titulaires⁵.

Les emplois civils permanents des collectivités territoriales et de leurs établissements à caractère administratif sont occupés par des fonctionnaires publics. A titre dérogatoire, la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 prévoit limitativement les possibilités de recours à des agents non titulaires. Les cas de recrutement prévus par l'article 3 de cette loi sont les suivants :

- pour remplacer momentanément un fonctionnaire (temps partiel, congé de maladie, congé de maternité, congé parental, congé de présence parentale, accomplissement du service civil ou national, participation à des activités de réserve, rappel ou maintien sous les drapeaux) ;
- pour occuper un emploi permanent vacant qui ne peut être immédiatement pourvu dans les conditions prévues par la loi ;
- pour faire face à un besoin occasionnel ou saisonnier ;

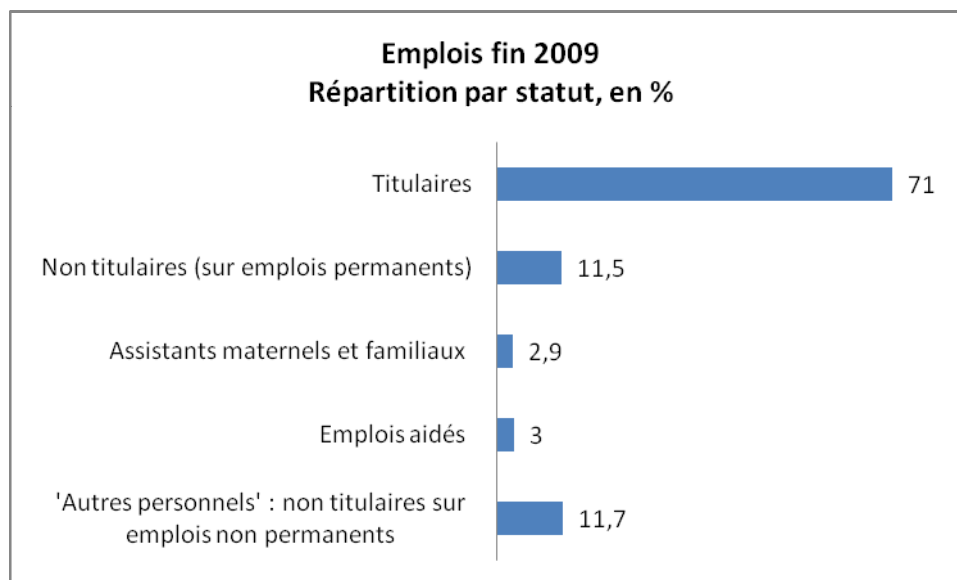
⁵ Données 31.12.07, *Les collectivités locales en chiffres 2010*, chap. 8 : la fonction publique territoriale

- lorsqu'il n'existe pas de cadres d'emplois de fonctionnaires pouvant assurer les fonctions correspondantes ou, pour les emplois du niveau de la catégorie A, lorsque les besoins du service ou la nature des fonctions le justifie ;
- dans les communes de moins de 1000 habitants et dans les groupements de communes dont la moyenne arithmétique des nombres d'habitants ne dépasse pas ce seuil, pour pourvoir des emplois permanent à temps non complet pour lesquels la durée du travail n'excède pas la moitié de celle des agents publics à temps complet ; ou pour pourvoir un emploi permanent de secrétaire de mairie, quelle que soit la durée du temps de travail ;
- dans les communes de moins de 2000 habitants et dans les groupements de communes de moins de 10 000 habitants, pour pourvoir un emploi permanent dont la création ou la suppression dépend de la décision d'une autorité qui s'impose à la collectivité en matière de création, de changement de périmètre ou de suppression d'un service public.

Les autres cas de recrutement prévus :

- Le recrutement des personnes reconnues handicapées (article 38).
- Le recrutement direct d'agents non titulaires sur certains emplois de direction (article 47).
- Le recrutement de collaborateurs de cabinet des autorités territoriales.

Nous nous référons dans ce qui suit aux données issues de l'exploitation de l'enquête avancée sur les bilans sociaux réalisée par la DGCL.⁶ Le graphique suivant présente la répartition par statut au 31/12/2009.



Source : DGCL, enquête Bilans sociaux avancée

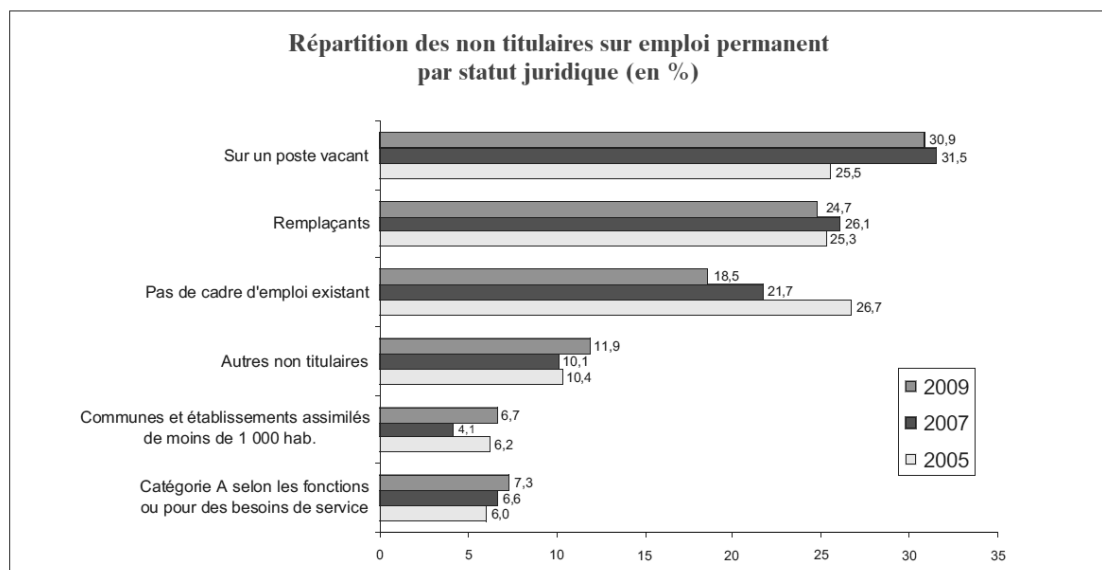
⁶ G. Leforestier, « Les agents sur emploi permanent dans les collectivités territoriales en 2009 », Bulletin d'informations statistiques de la DGCL, n° 78, décembre 2010.

Les titulaires représentent 71 % des emplois selon la DGCL. Les emplois restants se répartissent (ainsi que le montre le graphique) en plusieurs catégories, décrites ci-dessous.

Données relatives aux emplois permanents

Fin 2009, selon la DGCL, on comptabilisait 223 000 non titulaires sur emploi permanent pour une population totale de 1,94 millions d'agents de la FPT⁷. Cela représente 11,5 % des emplois de la FPT. La part des non titulaires sur emploi permanent est relativement stable depuis le début des années 2000.

Le graphique ci-dessous indique les modalités statutaires de recrutement des non titulaires sur emploi permanent. On constate que si le recours à un non titulaire en raison de l'absence d'un cadre d'emplois diminue, 31 % des non titulaires sont recrutés en raison de l'impossibilité de trouver un candidat titulaire (postes vacants)⁸.



Source : DGCL

Données relatives aux emplois non permanents

A côté des non titulaires occupant des emplois permanents, il faut prendre en compte les non titulaires occupant des emplois non permanents, c'est-à-dire des emplois liés à un remplacement momentané ou à des besoins saisonniers ou occasionnels.

Dans le Bulletin d'information statistique n° 78 sur lequel on s'appuie ici, figurent fin 2009 227 000 non titulaires sur emploi non permanent, soit près de 12 % de l'ensemble des emplois.

Les emplois de non titulaires non permanents concernent les situations juridiques suivantes : agents recrutés pour besoins saisonniers ou occasionnels (environ 45 % des

⁷ G. Leforestier, « Les agents sur emploi permanent dans les collectivités territoriales en 2009 », Bulletin d'informations statistiques de la DGCL, n° 78, décembre 2010.

⁸ Ibid.

emplois non titulaires non permanents), pour besoins momentanés (40 %) et comme vacataires (recrutés pour un acte déterminé et ponctuel, soit 15 %)⁹.

Emplois aidés et assistants maternels et familiaux

Deux catégories complètent la répartition des emplois par type d'emplois : les emplois aidés (57 000 au total fin 2009) et les emplois d'assistants maternels et familiaux (57 000 également). Il s'agit ici aussi d'emplois de non titulaires.

1.2. Conjuguée à des temps de travail réduits, l'instabilité de l'emploi rend les agents fragiles

En cas de temps de travail non complet, les non titulaires occupent des emplois fortement précaires.¹⁰

L'occupation d'un emploi à temps non complet, source de précarité

En 2007, **37 % des non titulaires occupent un emploi à temps non**

complet, ce qui représente plus de 70 000 agents, sans compter plus de 50 000 assistantes familiales et maternelles dont le temps de travail est difficilement mesurable.¹¹ Par comparaison, moins de 13 % des titulaires occupent un emploi à temps non complet.

Ces données ne concernent que les emplois permanents. Pour les non titulaires à temps non complet sur emplois non permanents (vacataire par exemple), les temps non complets représentent une très large majorité des situations. Le temps de travail de ces agents occasionnels est cependant difficile à mesurer. Les statistiques nationales se

37 % des non titulaires sont à temps non complet, soit au moins 70 000 agents (pour les emplois permanents)

basent en effet sur les seuls emplois permanents.

Certaines collectivités connaissent des proportions importantes d'emplois de non titulaires à temps non complet sur

emplois permanents. Cette proportion augmente notamment dans les petites communes et établissements communaux. Dans les communes de moins de 1 000 habitants, plus de neuf agents non titulaires sur dix sont à temps non complet. Dans les communes entre 1 000 et 5 000 habitants ou dans les communautés de communes, la part est supérieure à un agent sur deux.¹²

L'occupation d'un emploi à temps non complet est source de précarité à plusieurs titres. D'abord, et comme on le verra plus loin, le temps de travail non complet peut confiner

⁹ Les pourcentages sont calculés à partir des données en provenance de l'Observatoire du CNFPT, op. cit. Les sources statistiques diffèrent légèrement de celles utilisées par la DGCL.

¹⁰ Activité à temps non complet : emplois créés pour une durée inférieure à la durée hebdomadaire de référence (moins de 17h30, 17h30 à moins de 28h00, 28h00 et plus).

¹¹ CNFPT, Bilans sociaux 2007, 6^{ème} Synthèse nationale des rapports au Comité technique paritaire sur l'état des collectivités territoriales au 31/12/2007

¹² CNFPT, Bilans sociaux 2007, 6^{ème} Synthèse nationale des rapports au Comité technique paritaire sur l'état des collectivités territoriales au 31/12/2007

les agents à des situations de bas salaires, surtout pour les catégories C. Le temps de travail non complet oblige souvent les agents non titulaires à devoir cumuler des emplois auprès d'employeurs multiples. Par ailleurs, ces agents font face à un risque de licenciement en cas de suppression de postes qui n'ont pas vocation à se pérenniser.

On peut donc dire que les agents non titulaires à temps non complet sont placés dans des situations d'emploi non protecteur et insécurisant. Ils représentent une forme de précarisation de l'emploi public, qui fait peser sur l'agent une forte incertitude au quotidien.

1.3. Parmi les non titulaires, le cas des contrats aidés

Selon l'analyse des bilans sociaux, on compte fin 2007 59 000 emplois aidés embauchés par les collectivités territoriales, ce qui représente environ 3,3 % des effectifs. La proportion d'emplois aidés dans la FPT est en constante diminution.

78 % d'entre eux travaillent dans une commune ou un établissement communal. Plus la taille de la commune diminue, plus la part des emplois aidés est importante : ils représentent 14 % des effectifs dans les communes de moins de 1 000 habitants contre seulement 1 % dans celles de plus de 100 000. C'est donc bien d'abord dans les petites communes que l'on retrouve un recours important aux emplois aidés.

Selon la synthèse réalisée par le CNFPT avec les données de la DARES (Ministère du Travail), portant sur les bénéficiaires de contrats d'accompagnement vers l'emploi (CAE) et contrats d'avenir (CAV) en 2008, on constate une surreprésentation des emplois aidés dans les collectivités et établissements publics territoriaux de la Réunion, du Nord-Pas de Calais, de la Guyane et de la Martinique.¹³ A la Réunion, un agent sur cinq de la FPT était employé sur un contrat aidé en 2008 (cette proportion a même monté jusqu'à un sur trois en 2007 selon la DARES).

Les emplois aidés : des formes d'emploi instables, parvenant rarement à offrir une insertion durable à leurs bénéficiaires

Selon le panorama statistique des métiers territoriaux en 2006¹⁴, réalisé à partir d'une extrapolation de données régionales, les métiers les plus concernés par les emplois aidés (avec une proportion de bénéficiaires supérieure à 8 %, contre

une moyenne de 3 % cette année), sont les métiers d'agent de médiation et de prévention (34%), d'agent de déchetterie (11%), de jardinier (10%) et d'agent d'accueil social (8%).

Du point de vue des principales caractéristiques des bénéficiaires, on notera que la population est masculine à 50 %, soit une surreprésentation des hommes alors que dans la FPT, six agents sur dix sont des femmes. On peut également noter une proportion élevée d'agents handicapés au sein des emplois aidés.

¹³ Observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences de la fonction publique territoriale, « Les contrats aidés dans les collectivités territoriales au 31/12/2008 », Synthèse n° 27, décembre 2009.

¹⁴ Observatoire de l'emploi des métiers et des compétences de la fonction publique territoriale, « Panorama statistique des métiers territoriaux en 2006 », Synthèse n° 26, novembre 2009.

Ces contrats sont par nature précaires car limités dans le temps et à temps non complet. 65% des CAE avaient une durée inférieure à 26 heures ; 23 % une durée égale à 35 heures.¹⁵ Il s'agit donc bien d'emplois temporaires, conçus dans une optique d'insertion ou de réinsertion dans l'emploi classique de leurs bénéficiaires, ciblant des publics éloignés de l'emploi, donc déjà instables. Leur utilité sociale est de fournir pendant la durée du contrat les conditions d'une amélioration de l'employabilité des bénéficiaires.

Cependant, la trajectoire professionnelle des emplois aidés est rarement pensée, comme si le bénéfice d'un de ces contrats était suffisant pour la réinsertion de la personne. La gestion à long terme de ces contrats souffre d'un manque de formalisation dans la plupart des collectivités. A l'arrivée, ces contrats se succèdent, avec un turnover des bénéficiaires dont le suivi est parfois confié au service public de l'emploi.

De plus, les conditions d'accès à la formation professionnelle, qui améliore les chances de retour à l'emploi, sont limitées. Selon les données de la DARES, seul un bénéficiaire sur trois a suivi une formation durant son contrat de travail, alors qu'il est prévu une formation pour tous les emplois aidés.

S'assurer des portes de sortie des bénéficiaires d'emplois aidés

Cela illustre les lacunes de la gestion des ressources humaines pour les bénéficiaires de contrats aidés.

Il pourrait ressortir de la responsabilité sociale des collectivités de s'assurer que les bénéficiaires de contrats aidés disposent de réelles portes de sortie au terme de leur contrat. Une initiative louable serait de préparer dès la signature du contrat aidé des passerelles pour maintenir l'agent dans la FPT, dans des conditions plus protectrices.

A un niveau plus général, la place qu'occupent les dispositifs spécifiques de la politique de l'emploi dans la FPT peut être interrogée.

1.4. Les contractuels

Les agents contractuels occupant un emploi permanent sont recrutés sur la base :

- du 3^{ème} alinéa de l'article 3 (alignement sur la fonction publique de l'État)
- de l'article 38 (travailleurs handicapés contractuels)
- de l'article 136 (contractuels n'ayant pas la nationalité française)
- du 4^{ème} alinéa de l'article 3 qui définit les emplois à temps non complet pour des collectivités (communes, groupements de communes) de moins de 1 000 habitants.

En 2007, d'après l'analyse des bilans sociaux, les contractuels concentrent 21,7 % des non titulaires en 2007 contre 26,7% en 2005.

Certains types de collectivités recourent plus fortement aux contractuels. C'est le cas des communes et établissements communaux de moins de 3 500 habitants, des communautés de communes, des syndicats et autres établissements publics intercommunaux, où environ quatre non titulaires sur dix sont en contrat à durée déterminée (CDD).

¹⁵ CAE et CAV ont été remplacés en 2010 par les contrats uniques d'insertion (CUI).

Ces agents bénéficient de CDD, d'une durée de 1 ou 3 ans. La précarité de leur situation est directement liée à l'insécurité du contrat. Les agents sont dans l'incertitude de voir leur contrat renouvelé.

Dans de nombreux cas, le recours au CDD fonctionne comme une phase de pré-recrutement. C'est une réalité connue de nombreux agents de catégorie B en particulier. Les agents sont incités à passer le concours pour rester dans la FPT.

L'insécurité de l'emploi empêche les agents de faire des projets à long terme et les place dans une grande précarité professionnelle.

1.5. L'introduction du CDI dans la fonction publique territoriale peut s'interpréter de façon paradoxale quand il s'agit de lutte contre la précarité

La loi n°2005-843 du 26 juillet 2005 a introduit le contrat à durée indéterminée dans la fonction publique territoriale. Les nouvelles dispositions concernent essentiellement le recours aux agents non titulaires sur des emplois permanents. Elles visent à limiter les possibilités de renouvellement de trois types de contrats :

- dans les communes de moins de 1 000 habitants et dans les groupements de communes dont la moyenne arithmétique du nombre d'habitants ne dépasse pas ce seuil, sur des emplois permanents à temps non complet pour lesquels la durée de travail n'excède pas 17H30 par semaine,
- sur des emplois permanents lorsqu'il n'existe pas de cadre d'emplois pour les fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes (catégories A, B ou C).
- sur les emplois du niveau de la catégorie A lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient.

Les agents non titulaires recrutés sur ces bases sont engagés par contrats à durée déterminée (CDD) d'une durée maximale de 3 ans, renouvelables par reconduction expresse. La durée de ces contrats successifs ne peut excéder 6 ans. Si à l'issue de la période maximum de 6 ans, ces contrats sont reconduits, ils ne peuvent l'être que par décision expresse et pour une durée indéterminée (CDI).

Cinq ans plus tard, on peut s'interroger sur l'impact de cette loi sur les trajectoires professionnelles des agents.

Pour la CGT (contribution au groupe de travail), seules deux issues sont possibles. A la fin du CDD, soit le contrat n'est pas reconduit et l'agent quitte la collectivité. L'employeur n'a alors aucun compte à rendre sur la non reconduction du contrat. Soit le contrat est reconduit et il est transformé en CDI, mais l'agent n'est pas titulaire. La CGT note également que comme pour les autres non titulaires, le principe de la carrière ne s'applique pas : pas de droit à l'avancement et à la revalorisation, non accès à la NBI (complément de rémunération), pas de droit à la mobilité interne ni externe, droits à la retraite moins favorables, etc.

Toutefois, on notera pour les contractuels (CDI, CDD renouvelés), tous les trois ans l'obligation d'un entretien qui ouvre la possibilité de discuter de la revalorisation de la rémunération, sans que celle-ci ne revête un caractère obligatoire.

2. Dans la plupart des DOM COM, une part importante d'emplois non titulaires et d'emplois aidés

2.1. Etat des lieux général

Un document de l'Observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences de la fonction publique territoriale offre un panorama précis de l'emploi territorial dans les DOM COM.¹⁶ Il permet de mettre en évidence quelques faits saillants, même s'il faut se garder d'une approche commune pour ces départements et collectivités. Des différences importantes sont en effet à noter en matière de gestion de l'emploi, en particulier en ce qui concerne l'emploi non titulaire ou l'emploi sous contrat aidé.

La FPT est un employeur important dans les DOM COM. En 2007, le poids de la territoriale dans le salariat national est de 7,8 % ; il atteint plus du double dans les DOM : 17,3 % à la Réunion, 15,8 % en Guyane, 14,7 % à la Martinique et 13,1 % en Guadeloupe. En 2007, le taux d'administration local est de 22,4 agents territoriaux pour 1 000 habitants au niveau national ; il varie dans les DOM entre 46 ‰ à la Réunion et 37 ‰ en Guyane.

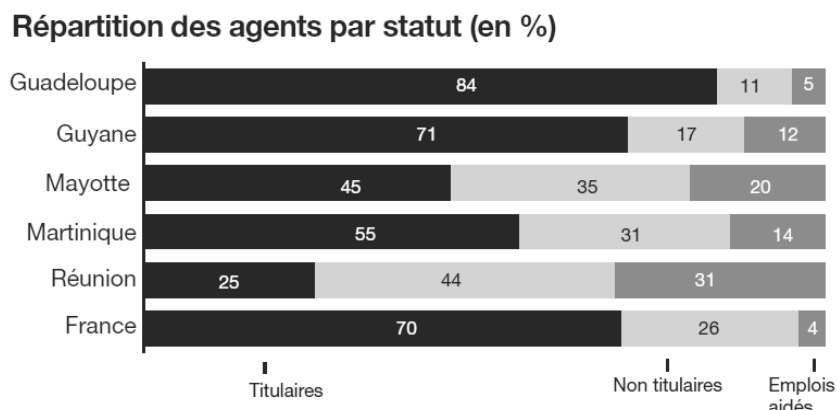
La situation statutaire est très hétérogène entre les différents DOM COM, dans un contexte où les collectivités, avec le soutien de l'État, jouent un rôle moteur dans le développement économique local pour la mise en œuvre effective d'équipements structurants. La commande publique constitue le principal levier de l'économie régionale. Les collectivités sont les principaux pourvoyeurs d'emplois sur leurs territoires.

*84 % de titulaires en Guadeloupe...
contre 55 % en Martinique et 25 % à
la Réunion*

La Guadeloupe, grâce à sa politique de titularisation à la suite des grèves de 1998 et 1999, compte 84 % d'agents titulaires, ce qui est très au-dessus de la moyenne nationale. La Guyane avec 71 % de titulaires est dans la moyenne nationale. En revanche, la Martinique (avec 55 % d'agents titulaires), Mayotte (45%) et surtout la Réunion (25 %) sont en-deçà. La Réunion est la région qui emploie le plus d'agents non titulaires (44 % versus 26 % pour l'ensemble de la France). Il est à noter que 68 % des non titulaires sont des journaliers et intégrés. A l'inverse, la Guadeloupe (11 %) et la Guyane (17 %) ont une part de non titulaires inférieure à la moyenne nationale. Pour ce qui concerne les emplois aidés, seule la Guadeloupe a un taux proche de la moyenne

¹⁶ Observatoire de l'emploi des métiers et des compétences de la fonction publique territoriale, « Les territoriaux domiens et de Mayotte au service du développement de leurs territoires », synthèse, n° 31, février 2010.

nationale. Les collectivités y ont plus recours en Guyane (12 % de leurs effectifs sont en emplois aidés), en Martinique (14 %), à Mayotte (20 %) et à la Réunion (31 %).



2.2. Zoom sur la Réunion

L'Ile de la Réunion présente des caractéristiques particulières en matière d'emploi de non titulaires et de précarité.

Seuls 25 % des 35 000 agents de l'île sont titulaires. Les emplois de non titulaires sont majoritairement des emplois de catégorie C. La moitié de ces emplois relève des métiers d'agents de nettoyage ou d'entretien d'espaces verts.

La Réunion est la région qui emploie le plus d'agents non titulaires (44 % versus 26 % pour l'ensemble de la France). 68 % des non titulaires ont le statut particulier de journaliers et intégrés. Les journaliers sont des agents d'exécution recrutés de façon informelle et rémunérés sur la base du travail quotidien effectué. Les agents intégrés sont généralement d'anciens journaliers dont la situation a été revue en référence à la grille des cadres d'emplois de la fonction publique territoriale sans le bénéfice de la sur-rémunération.

Selon la FA-FPT, il existe environ 16 000 agents non titulaires qui sont répartis en CDI et agents permanents (sans aucun statut légal). La grande majorité des CDI relève

La Réunion : une précarité record dans la FPT ?

effectivement de l'application de la loi de 2005 de transposition du droit européen. Ils ne connaissent, pour la plus grande part d'entre eux, aucune évolution de

carrière car bénéficiaires de contrats avec une rémunération forfaitaire. Les autres agents non titulaires (plus anciens) ont été intégrés (pas toujours cependant) dans les différents cadres d'emplois et connaissent l'évolution de carrière, conformément au statut de la Fonction publique territoriale. Mais là encore, les maires ou présidents n'ont strictement aucune obligation de faire évoluer la carrière de ces agents non titulaires. Il est exact que l'on retrouve ainsi dans cette dernière catégorie des agents qui travaillent depuis 20 à 30 ans et qui perçoivent environ 1.000 à 1.200 euros par mois. De plus, parmi ces agents, environ 5.000 sont à temps incomplet et travaillent essentiellement dans les cantines scolaires et les écoles maternelles (ATSEM). Dans ce dernier cas, il n'est pas rare de

constater que des agents perçoivent un salaire de 700 à 800 euros par mois alors qu'ils travaillent depuis plusieurs décennies.

Pour la CGT Réunion, la tendance est à une perte de qualité des services rendus à la population.¹⁷ Celle-ci se manifeste par une sous-évaluation des besoins de la population. En effet, on compte moins de 2 % de personnel dans la filière culturelle à la Réunion, contre 5 % en Métropole. De même, on compte 1,6 % d'agents en filière animation contre 4% en Métropole. Une part importante des agents relevant des emplois aidés, certains services à la population sont donc réalisés par des agents peu ou pas qualifiés ou non formés. Plus généralement, l'insuffisance des opportunités de formation pour les agents non titulaires est problématique dans un contexte où nombreux sont les agents en situation d'illettrisme.

Le syndicat note également que les tests de positionnement pour les préparations aux concours sont éliminatoires alors qu'ils devraient permettre la formation par groupes de niveaux. En 2009, 104 candidats seulement ont été reçus aux concours sur 960 présents, ce qui révèle une politique de sélection inappropriée basée sur un raisonnement purement «local».

On notera toutefois l'existence à La Réunion de CAP concernant les non titulaires. Etant donné leur importance numérique, il peut en effet être important que les instances paritaires se penchent sur leur situation spécifique. Toutefois, la mise en place de telles commissions peut laisser penser à une institutionnalisation de la précarité.

3. L'instabilité des non titulaires : qui sont les agents concernés ?

3.1. Une surreprésentation de femmes

Plus de deux non titulaires de la FPT sur trois sont des femmes. Celles-ci sont surreprésentées parmi ces effectifs, puisque au total, elles représentent environ 60 % des agents. Les femmes sont donc plus souvent exposées à l'instabilité sous-jacente à l'emploi de non titulaire. La vulnérabilité des femmes est d'autant plus forte que certains métiers presque entièrement féminins, comme ceux d'assistante maternelle ou familiale, ne bénéficient pas d'un statut de titulaire.

L'instabilité de l'emploi non titulaire touche en premier les femmes. Deux non titulaires sur trois sont des femmes

Une étude de 2000 du CNFPT sur les non titulaires montrait à l'époque que l'on retrouve par ailleurs des agents moins qualifiés et plus jeunes au sein des non titulaires sur emplois non permanents. Les

emplois de non titulaires sur postes permanents sont relativement plus souvent occupés par des agents mieux qualifiés et nettement plus âgés. A cette date, le quart des agents permanents relève de la catégorie A, contre seulement 4 % des non permanents.¹⁸ La

¹⁷ Eléments repris de la contribution de la CGT, « Etat des lieux / Revendications de la Fonction Publique Territoriale à la Réunion », présentée en groupe de travail.

¹⁸ Données hors emplois de cabinet.

qualification moindre des non titulaires sur postes non permanents souligne une forme de vulnérabilité supplémentaire. D'un autre côté, le vieillissement des non titulaires sur

Un vieillissement des agents non titulaires sur postes permanents

postes permanents est un phénomène qui doit être gardé à l'esprit.

Notons par ailleurs que le nombre de non titulaires est d'autant plus élevé que l'on progresse dans la catégorie. Ainsi, 32 % des agents de catégorie A sont non titulaires, contre 26 % des agents de catégorie B et 23 % des agents de catégorie C. Cependant, si l'on raisonne en volumes d'agents, on se rend immédiatement compte que plus de 100 000 agents de catégorie C sont concernés par un emploi non titulaire.

3.2. Illustration : les non titulaires en région Ile-de-France

Qui sont les non titulaires employés par les collectivités d'Ile-de-France ? Un document récent offre un éclairage intéressant sur cette région (hors Paris)¹⁹. Ces données complètent les statistiques nationales. En 2007, plus de 18 % des agents sur emplois permanents sont des agents non titulaires (contre 13,6 % au niveau national la même année). Cette proportion est en augmentation par rapport à 2005 (17 %). Cela représente plus de 30 000 agents.

Les collectivités franciliennes semblent recourir davantage au recrutement de non titulaires : en effet, 55 % des recrutements concernent des emplois de non titulaires, contre 34 % au niveau national en 2007.

55 % des recrutements sur des emplois de non titulaires

C'est dans les communes et établissements communaux (CCAS, CDE) de moins de 50 agents que l'on retrouve le moins d'agents non titulaires. Le taux de non titulaires

augmente avec la taille de la collectivité. Une explication tient à l'embauche de cadres de catégorie A, surreprésentés dans les non titulaires.

Le taux de féminisation est quasiment identique pour les titulaires et les non titulaires. Les non titulaires sont plus jeunes que les titulaires (38 ans en moyenne contre 44 ans).

26 % des agents non titulaires travaillent à temps non complet.

Certaines filières connaissent des taux de non titulaires élevés. Quatre agents sur dix employés dans les filières sportives ou animation sont non titulaires. Ils sont trois sur dix dans la filière culturelle. C'est dans le cadre d'emplois des adjoints techniques que l'on retrouve, en volume, le nombre d'agents non titulaires le plus important.

Au sein de la filière animation, huit adjoints d'animation sur dix sont non titulaires. Un nombre important de non titulaires se retrouvent par ailleurs dans le cadre d'emplois des attachés. Cela concerne un agent non titulaire sur dix. Comme écrit dans le document, « pour le cadre d'emplois des attachés, les collectivités recherchent sur ce type de postes des compétences et des profils particuliers qu'il est parfois difficile de trouver au sein des titulaires (déjà en poste) ou des jeunes lauréats (manque d'expérience). Quant aux

¹⁹ CIG Grande Couronne, CIG Petite Couronne, CIG Seine-et-Marne, « Eclairage sur les non titulaires employés dans les collectivités territoriales et établissements publics d'Ile-de-France », octobre 2010.

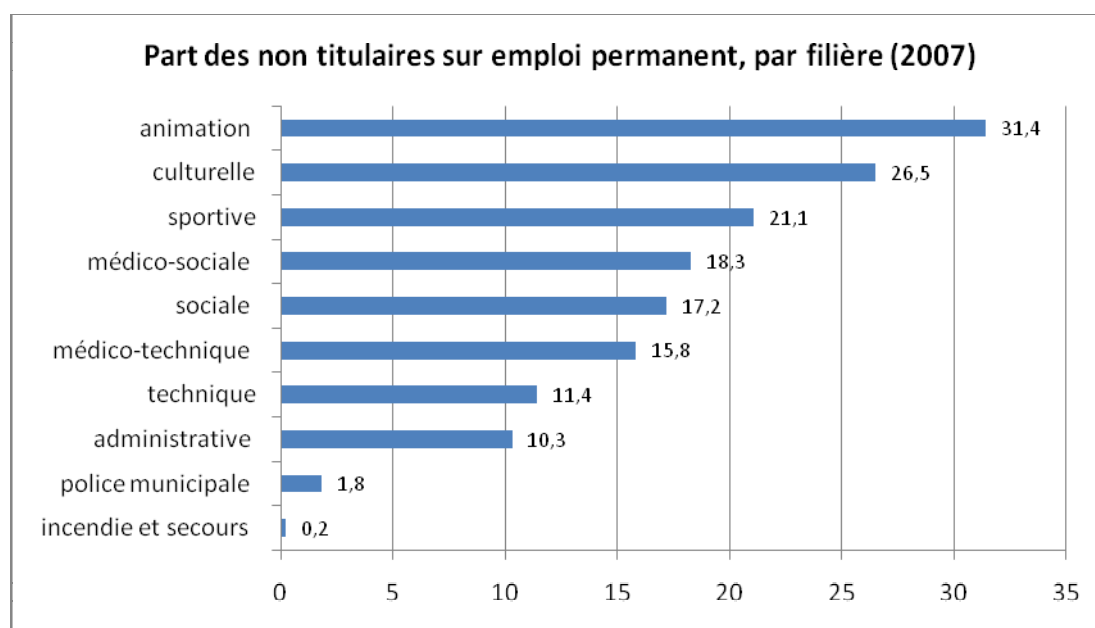
adjoints d'animation, l'augmentation des besoins de recrutement dans ce cadre d'emplois peut expliquer en partie le taux élevé de non titulaires ».

Le premier motif de recrutement des non titulaires sur emploi permanent (dans plus d'un cas sur deux) est l'occupation d'un poste vacant. Comme on l'a vu, c'est également ce motif qui vient en premier au niveau national, même si la proportion est nettement moins forte (moins d'un recrutement sur trois pour toute la France). Dans les plus grandes collectivités (au-delà de 350 agents), la proportion de recrutements de non titulaires sur poste vacant dépasse même les 60 %. De façon générale, une part considérable des recrutements se fait avec des non titulaires. Hors remplaçants, 55 % des arrivées concernent des non titulaires (contre 34 % à l'échelle nationale).

3.3. Certaines filières connaissent une proportion élevée de non titulaires

Au plan national, certaines filières et certains cadres d'emplois sont particulièrement concernés par l'emploi de non titulaires.

Près d'un emploi sur trois de la filière animation est un emploi de non titulaire. Suivent les filières culturelle (26 %), sportive (21 %), médico-sociale (18 %) et sociale (17 %).²⁰



Source : Bilans sociaux 2007

La filière technique

Selon les données issues des bilans sociaux 2007, on compte près de 80 000 non titulaires sur emplois permanents dans cette filière, soit un taux de non titulaires de 11 %. Parmi eux, on dénombre près de 57 000 adjoints techniques et 8 000 adjoints

²⁰ Bilans sociaux 2007.

techniques des établissements d'enseignement. On peut s'interroger sur ce chiffre élevé : pourquoi les employeurs recrutent-ils autant de non titulaires alors que le recrutement direct (sans concours) est possible ? Pour des agents embauchés sur des postes permanents, donc destinés à rendre un service pérenne, le recours aux non titulaires pose un problème et constitue un dysfonctionnement.

En 2004, une étude du CNFPT à la demande du CSFPT, portant sur les recrutements directs de catégorie C, montrait que sur 100 non titulaires, 57 relevaient des cadres d'emplois de catégorie C ouverts au recrutement direct. Par ailleurs, 80 % des recrutements directs se font dans les communes.

Il serait intéressant d'analyser plus en détail ces pratiques de recrutement direct et leur impact sur la précarité des agents. Une étude complémentaire sur les modalités de recrutement – en particulier dans les petites communes – pourrait à ce titre être pertinente.

Les métiers du scolaire et du périscolaire

Les agents travaillant dans les écoles sont particulièrement concernés par la précarité dès lors que l'Inspection Académique décide d'une ou plusieurs fermetures de classe. La loi du 26 janvier 1984 prévoit désormais que les collectivités de moins de 2 000 habitants ou les intercommunalités de moins de 10 000 habitants peuvent avoir recours au contrat à durée déterminée dès lors qu'il peut y avoir suppression de poste à l'initiative d'une autre institution.

Dans les établissements scolaires et périscolaires, certains métiers sont ainsi particulièrement touchés par la précarité de l'emploi. Dans le cadre de l'entretien des locaux, la précarité est produite par le fait que l'entretien des classes s'effectue après la sortie des classes. Certaines collectivités y ajoutent l'entretien des salles de restauration, sans que cela n'aboutisse à un emploi à plein temps.

Témoignage

Directrice de l'enfance et de la jeunesse, ville de D.²¹

« La question des vacataires est avant tout une question de gestion prévisionnelle des emplois. D. a fait le choix, il y a une dizaine d'années, d'intégrer les emplois jeunes et CEC dans une politique forte de l'emploi. Dès l'embauche, nous savions qu'au fur et à mesure nous allions les titulariser un jour. Nous comptons aujourd'hui 96 % de titulaires à la direction de l'enfance et de la jeunesse. Nous avons cependant écarté la constitution d'un pool de remplaçants titulaires, car une telle solution manquait d'élasticité, nécessaire pour une direction de l'enfance et de la jeunesse qui a besoin de souplesse dans la gestion de ses emplois. Nous avons donc toujours recours à des vacataires qui nous permettent d'ajuster au plus près les effectifs à nos besoins. Les écoles de D. connaissent en effet une très grande amplitude horaire sur les temps scolaires, péri et extrascolaires : un enfant va à l'école 864 heures par an, soit environ 1 728 heures si on y ajoute les espaces périscolaires et le temps interstice de la pause méridienne, sans compter le mercredi. Le recours à la vacation nous permet de gérer efficacement cette amplitude. Le zéro vacataire est d'autant moins possible que les collectivités doivent

²¹ Source : *La lettre du cadre territorial*, n° 386, 15 septembre 2009.

aussi répondre à une demande sociale : nous offrons ainsi ces vacances à des étudiants pour la restauration scolaire et les animations périscolaires. »

La filière animation

Dans le secteur de l'animation, selon les bilans sociaux 2007, plus d'un emploi sur quatre d'animateur et 30 % des adjoints territoriaux d'animation (sur emplois permanents) sont des agents non titulaires. Il faut toutefois prendre en compte la part importante d'emplois non permanents dans cette filière, liée au travail saisonnier ou occasionnel, et aux vacances. Selon les estimations de l'Observatoire du CNFPT incluant les emplois permanents et non permanents, on pourrait dénombrer plus de 60 % de non titulaires dans la filière animation.²²

Un animateur sur quatre non titulaire (pour les emplois permanents)... et un recours massif aux emplois non permanents

Les animateurs non titulaires sont particulièrement concernés par des temps de travail non complets et par des situations de multi-employeurs. Une enquête sur « la qualité de l'emploi dans l'animation »²³, réalisée en 2008, notait qu'au sujet du sous-échantillon des agents de la FPT, 34 % des non titulaires avaient plusieurs employeurs à la date de l'enquête. Parmi ces salariés en situation de multi-employeurs, plus d'un sur trois a plus de trois employeurs. Par ailleurs, un non titulaire sur trois disait avoir reçu une formation depuis son entrée dans la collectivité territoriale (toutes formations confondues), contre deux titulaires sur trois. Selon cette enquête, 45 % des animateurs non titulaires pensent qu'il y a un risque d'être licencié d'ici 1 ou 2 ans. Cela dénote un malaise lié à la précarité de ces emplois.

Le cas des métiers de la petite enfance

Les assistantes maternelles et familiales représentent 54 000 agents en 2007. Les deux tiers d'entre elles sont recrutées par les départements. Le secteur est féminin à près de 97 %.

La précarité de ces métiers est forte, puisque le contrat de travail et les conditions d'emploi dépendent du nombre d'enfants gardés par l'agent. D'une baisse du nombre d'enfants gardés découle immédiatement une diminution de la rémunération.

Plus de 50 000 assistants familiaux et maternels dans une « zone grise » juridique

Le rapport du CSFPT du 25 octobre 2006 a traité de la précarité des ASMAT et des ASFAM. Les incertitudes planant autour du nombre d'enfants confiés, de la fragilité de l'habilitation à garder des enfants, mais également des licenciements déguisés quand l'employeur ne confie plus d'enfants sans même retirer l'agrément, sont autant d'éléments de précarisation de l'emploi. Ces

²² « Données de cadrage sur la précarité dans l'emploi public territorial », données présentées en FS 5, juillet 2009.

²³ ORSEU, « La qualité de l'emploi dans l'animation », 2008.

salariés éprouvent des difficultés à présenter une situation stable notamment au regard de projets nécessitant un recours à l'emprunt.

La filière culturelle

Selon les données des bilans sociaux 2007, 26 % des emplois de la filière sont occupés par des non titulaires (sur emplois permanents). Parmi les métiers les plus concernés par l'emploi de non titulaires au sein de cette filière, figurent les cadres d'emplois de l'enseignement artistique (assistants, directeurs d'établissement, etc.), ou encore les attachés de conservation du patrimoine. Des travaux universitaires peuvent illustrer des mécanismes de « stabilisation » de précaires dans ce secteur²⁴.

Si certaines disciplines musicales correspondent assez facilement à une demande permettant de constituer un emploi à plein temps dans une école de musique (le piano par exemple), d'autres sur des instruments plus rares obligent à la création d'emplois sur des employeurs multiples avec des déplacements parfois longs à l'intérieur d'un département voir à l'extérieur de celui-ci.

Les écoles de musique municipales ou intercommunales ont ainsi très souvent recours à des enseignants non titulaires. Pour deux raisons : l'absence de professeurs titulaires des concours qui les oblige à recourir aux non titulaires, le caractère aléatoire du nombre d'enfants inscrits dans les classes d'instruments d'une année sur l'autre qui fait hésiter les collectivités à titulariser les personnes et à leur garantir un temps de travail. Cet exemple montre bien comment en pratique les raisons dues au caractère variable de l'activité se conjuguent avec des facteurs plus structurels.

Comme le remarque la CFDT, la durée du contrat est diverse d'une école à une autre. Il est peut être conclu par année entière (1er septembre au 31 août par exemple, avec ou sans annualisation) ou du 1er septembre au 30 juin en renvoyant les professeurs vers le chômage pour les mois de juillet et août et en les réembauchant en septembre.

Témoignage

La Directrice de la Communauté de Communes de G. décrit le fonctionnement de l'école intercommunale de musique qui comprend 17 non titulaires. La gestion administrative complexe des non titulaires (inégalités entre arrêtés et contrats, attributions de primes différentes, disparités de carrière avec les titulaires ...) a des conséquences sur la cohésion de l'équipe et le management du service. Face au manque de connaissance de l'environnement territorial de ce personnel, les efforts de pédagogie et d'accompagnement sont importants. De plus, elle indique qu'il est nécessaire, en raison du turnover important des personnels, d'appartenir à des réseaux pour faciliter les recrutements. L'instabilité de ce personnel précarise toute l'équipe et crée beaucoup d'insatisfactions pour les usagers.²⁵

²⁴ Peyrin A., 2007, « Les usages sociaux des emplois précaires dans les institutions culturelles. Le cas des médiateurs de musées », *Sociétés contemporaines*, vol. 67, p. 7-26.

²⁵ Source : synthèse de l'atelier « Les non titulaires, une ressource pour demain ? », conférence régionale de l'emploi et de la formation de la fonction publique de Bretagne 2007, Centre de gestion de la fonction publique territoriale du Morbihan

La filière médico-sociale : les services à la personne

Un autre secteur fortement concerné par la problématique de la précarité est celui des services à la personne. Dans les services d'aide à domicile²⁶, le recours aux agents contractuels est souvent très important. Il est justifié par les employeurs par la difficulté à assurer la pérennité de l'emploi avec des départs ou décès des usagers chez lesquels il y a intervention. Par ailleurs, le financement reste incertain pour ces services prestataires. Dans ce contexte, les services employeurs font supporter intégralement cette incertitude sur les salariés en n'opérant que peu de titularisations à temps plein. De plus, les fluctuations d'activité sont telles qu'assez souvent, l'employeur garantit une base modeste de travail régulier (de l'ordre du mi-temps titulaire ou non) et accorde ensuite des heures complémentaires. Ils reportent du coup cette fluctuation de l'activité

L'incertitude des financements de la politique publique d'aide à domicile reportée sur la flexibilité des agents

sur les agents, en rendant leur temps de travail flexible.

Dans les EHPAD (établissements hébergeant des personnes âgées dépendantes), la précarité repose en

grande partie sur la variation de l'activité dans le cadre de la journée et durant le week-end (forte activité à certains moments de la journée : lever, toilette, repas...).²⁷ Ces établissements fonctionnent 24h/24 et 7 jours/7. L'organisation du travail génère un recours important aux contractuels, même si d'un établissement à l'autre, les situations sont très contrastées.

3.4. Les non titulaires en catégorie A et B : des contractuels spécialistes sur des métiers émergents

Un emploi sur quatre de catégorie A est un emploi de non titulaire. C'est dans cette catégorie d'emploi que l'on trouve ainsi la plus forte proportion de non titulaires. Peut-on pour autant qualifier cette instabilité de précarité ?

Certains secteurs comportant une proportion élevée d'agents contractuels peuvent être

Le cas des métiers émergents

considérés comme des secteurs émergents, par opposition aux secteurs précédemment

cités beaucoup plus traditionnels. L'émergence de nouveaux secteurs d'intervention coïncide en effet avec l'évolution du périmètre de l'action des collectivités territoriales. Il s'agit notamment du développement local, de l'animation du territoire, des secteurs relatifs aux politiques publiques d'aménagement, caractérisés par l'emploi de chargés de missions.

Certains non titulaires ont véritablement une mission à accomplir dans un temps donné (contrat de ville, montage de dossiers européens...), d'autres interviennent sur des fonctions permanentes. Dans ce cas, l'innovation est destinée à être pérennisée et les compétences intégrées par la collectivité. Certains postes perdurent dans ces domaines

²⁶ Eléments repris à une contribution au groupe de travail de la CFDT.

²⁷ Idem.

au sein des grandes collectivités et intercommunalités. La plupart ont été pérennisés par des CDI.

Dans ces domaines d'activités, la tendance est au recrutement de jeunes diplômés sur des contrats temporaires. Un équilibre semble même parfois se trouver entre des candidats à l'embauche ayant identifié un poste au sein de la FPT comme un emploi possible parmi d'autres (notamment dans la sphère privée), et des employeurs visualisant mal les contours de postes nouveaux et préférant donc recruter de façon ponctuelle.

En l'absence de cadres de concours, se développent des comportements d'offre et de demande de postes précaires.

Cela peut cependant être valorisé en raison des logiques de construction de carrière notamment des jeunes diplômés, qui ne souhaitent pas une titularisation.

Pour autant, le problème de l'absence de cadres de concours ou l'inadaptation des cadres existants se pose. Plusieurs rapports du CSFPT ont proposé des améliorations des concours.

Par ailleurs, des organisations syndicales s'interrogent sur certaines pratiques de management qui peuvent laisser supposer que la précarité de l'emploi des cadres est un moyen de pression.

4. Les facteurs d'instabilité et de précarité des non titulaires

4.1. La gestion des ressources humaines face au besoin de souplesse et de flexibilité

Selon la DGCL en 2009, 45 % des entrées dans la FPT procèdent de recrutements d'un agent non titulaire, contre 31 % d'entrées sur concours (et mutations, promotions, détachements, réintégration) et 24 % par un recrutement direct (sans concours). Ceci montre bien l'importance actuelle de pratiques de recrutement de non titulaires et

Les entrées dans la FPT se font d'abord par recrutement de non titulaires, bien avant les entrées sur concours

l'affaiblissement de la place du concours. La structure est sensiblement la même qu'en 2007.

D'une collectivité à une autre, les différences peuvent aller du simple au double en matière de recrutement de non titulaires.

Plusieurs types de collectivités se situent au niveau de la moyenne (25 % de non titulaires) : les communes de moins de 1 000 habitants ou de taille moyenne (entre 10 000 et 80 000 habitants) ou les départements. D'autres se situent bien au-delà : les communautés de communes, les SIVU et SIVOM, les CCAS, Caisses des écoles et de crédit municipal ont ainsi des taux de non titulaires supérieurs à 35 %.

Le développement de l'emploi non titulaire renvoie ainsi aux pratiques d'embauches dans les collectivités territoriales et aux besoins des employeurs. Le besoin d'une certaine

souplesse se fait d'autant plus fort que la taille de la collectivité est petite ou ses finances contraintes.

Les besoins de « souplesse » dans la gestion de l'emploi dans les plus petites collectivités

le recours à des agents non titulaires. Ces situations renvoient à des cas distincts, allant de besoins en main d'œuvre pour des emplois non permanents à des besoins permanents de main d'œuvre, notamment dans le cas des petites collectivités de moins de 1 000 habitants.

Comme il est écrit dans un ouvrage de référence sur le droit de la fonction publique, le recours aux contractuels est « *le seul moyen de mettre un peu d'huile dans les rouages de la machine administrative* ». ²⁸ De fait, s'il existe des dispositifs tentant de résorber l'emploi précaire, l'Etat « *laisse subsister des modalités juridiques permettant une utilisation accrue de cette population par les gestionnaires. (...) Il semble que l'employeur public ne veuille pas, pour différentes raisons, renoncer à l'utilisation maîtrisée d'une main d'œuvre servant de variable d'ajustement* ». ²⁹

Une difficulté des collectivités à prendre en compte les besoins permanents, favorisant une gestion dans l'urgence

Au niveau de la collectivité ou de l'établissement territorial, bien souvent le gestionnaire va utiliser « *les disparités et lacunes juridiques pour tenter de modeler des pratiques de gestions du personnel adaptées au contexte* ». ³⁰

De façon plus générale, il faut s'interroger sur les facteurs conduisant à une importance de ces emplois non titulaires et sous-tendant ces pratiques de recrutements temporaires. Le premier facteur est sans doute la contrainte budgétaire des collectivités. Dans un tel cas, les personnels ne seraient-ils pas utilisés comme une variable d'ajustement budgétaire ?

Néanmoins, il existe des initiatives de gestion des ressources humaines permettant de lutter contre la précarité (voir plus loin).

²⁸ Hamon F., *Droit des fonctions publiques*, Vol. 1, Organisation et gestion, LGDJ, 2002, p. 68. Cité par I. Desbarats, S. Kopel, « Les agents contractuels de la fonction publique territoriale française. De la précarité juridique à l'atout managérial ? », *Revue française d'administration publique*, 2005/3, n° 115, 481-493

²⁹ I. Desbarats, S. Kopel, *op. cit.*

³⁰ *Ibid.*

4.2. La difficulté de formaliser des pratiques d'anticipation des emplois

Le principal problème semble relever de l'insuffisance des pratiques de gestion prévisionnelle des effectifs, de l'emploi et des compétences.

Dans le cadre d'une réorganisation de services, une collectivité fait parfois le choix de supprimer ou de transférer des postes d'un service à un autre sans prendre en compte les besoins permanents. Par conséquent, compte tenu de l'insuffisance chronique de la fonction de soutien (remplacements et renforts), il arrive que les collectivités se retrouvent dans une gestion dans l'urgence afin de satisfaire ces besoins.

Cette situation pose la question des difficultés voire de l'absence de gestion prévisionnelle des effectifs, de l'emploi et des compétences (départs à la retraite, développement de services existants, création d'activités nouvelles) mais aussi de la satisfaction des besoins sociaux sur du long terme comme conditions d'un service public de qualité.

4.3. Les pratiques locales et sociales de recrutement

Comme le dit la responsable de la ville de D. citée plus haut, « *le zéro vacataire est d'autant moins possible que les collectivités doivent aussi répondre à une demande sociale : nous offrons ainsi ces vacations à des étudiants pour la restauration scolaire et les animations périscolaires.* »

Les pratiques liées à la demande sociale : illustrations

La demande sociale peut en effet être considérée comme une contrainte qui se pose aux employeurs territoriaux.

Dans son travail de thèse de sociologie, Emilie Biland s'est intéressée à une commune de 15 000 habitants où travaillent 330 agents.³¹ Une des questions était d'identifier les parcours conduisant à une titularisation des agents non titulaires, ce qui permet de relever les conditions favorables au passage du statut de contractuel à celui de fonctionnaire. Ce travail ethnographique montre l'importance des pratiques locales de recrutement. Dans cette commune, l'embauche se fait ainsi quasi-systématiquement sans concours, et quasi exclusivement dans le vivier des habitants de la commune. L'accès à l'emploi statutaire n'est lui-même pas conditionné exclusivement par la réussite aux concours. Seulement un agent sur cinq a été titularisé grâce à un concours. Les trois quarts des agents sont devenus fonctionnaires grâce aux possibilités d'accès direct aux emplois de catégorie C.

Par ailleurs, cette étude témoigne des pratiques de sélection par les employeurs. Les contrats temporaires permettent de tester les agents en situation avant d'engager la collectivité sur le long terme et de faire face aux obligations légales. « *L'employeur se contente de moins en moins souvent de la période probatoire que constitue le stage, pourtant d'une durée minimale d'un an : s'y ajoutent au moins quelques mois de « test »* »

³¹ Biland E., 2008, « Concours territoriaux et institutionnalisation de l'emploi public local (années 1970-années 2000) », thèse de doctorat, EHESS.

comme contractuel. »³² L'enquête permet de bien cerner les parcours de titularisation, mais ne rend pas compte cependant des non titulaires « de passage ». Il existe tout un personnel invisible, qui ne fait que passer par l'emploi public pour des missions ponctuelles. Or ces formes d'emplois segmentés et très précaires sont difficilement identifiables par la statistique. Il est nécessaire d'imaginer d'autres méthodes d'enquêtes capables de montrer cette réalité.

Ces travaux permettent de pointer des politiques d'emploi très locales. Ce facteur n'est pas à négliger, même si sa mention peut avoir un trait polémique.

4.4. L'absence ou l'inadaptation des concours

L'absence de concours ou l'inadaptation d'options ou spécialités de certains concours doivent également être citées parmi les facteurs de précarisation des non titulaires. Dans certains cas, des agents ne peuvent passer de concours parce que la spécialité correspondant à leur métier n'existe pas (certaines options ou spécialités dans la filière technique, développement local, etc.). Ou alors, ils passent certains concours par défaut.

Pour la DRH d'une grande ville du centre de la France, interrogée dans le cadre de la préparation de ce rapport, une des explications de la précarité dans certains métiers tient au « *nombre limité de postes, leur spécificité et aussi le nombre limité de concours organisés et la difficulté à les obtenir compte tenu du peu de postes ouverts et du nombre de candidats qui s'y présentent. En ce qui concerne les animateurs, beaucoup de candidats ont du mal à obtenir le concours alors qu'ils font un excellent travail sur le terrain* ».

Des progrès sont toutefois réalisés périodiquement, permettant d'offrir une réponse à des situations particulières. Plusieurs rapports du CSFPT ont proposé des pistes concrètes d'amélioration des concours, notamment celui voté à l'unanimité le 29 septembre 2010.

4.5. L'exigence de nationalité pour devenir fonctionnaire

L'exigence de la nationalité française pour l'accès à la fonction publique résulte d'une tradition ancienne, concrétisée par une règle édictée dans le statut général des

Pour les étrangers, une alternance de contrats courts

fonctionnaires de 1946, maintenue dans les versions de 1959 et de 1983-1984³³.

Ajoutons que le code de la nationalité spécifiait que les naturalisés ne pouvaient

accéder à la fonction publique pendant un délai de 5 ans à compter de la naturalisation, jusqu'à l'abrogation de cette condition restrictive en 1978. Il résultait cependant de la jurisprudence que la condition de nationalité ne s'appliquait pas, en principe, aux non titulaires.

³² Biland E., A. Peyrin, 2007, « Flexibilité et précarité dans l'emploi public local. Des trajectoires dans le halo du statut », *11e Journées Internationales de Sociologie du Travail*, Londres, 20-22 juin.

³³ Eléments repris à la contribution de la CGT.

La loi n° 91-715 du 26 juillet 1991 portant diverses dispositions relatives à la fonction publique a inséré un article 5 bis dans le titre I du statut général des fonctionnaires, ouvrant aux ressortissants des pays membres de l'Union européenne l'accès « aux corps, cadres d'emplois dont les attributions soit sont séparables de l'exercice de la souveraineté, soit ne comportent aucune participation directe ou indirecte à l'exercice de prérogatives de puissance publique de l'Etat ou des autres collectivités publiques. »

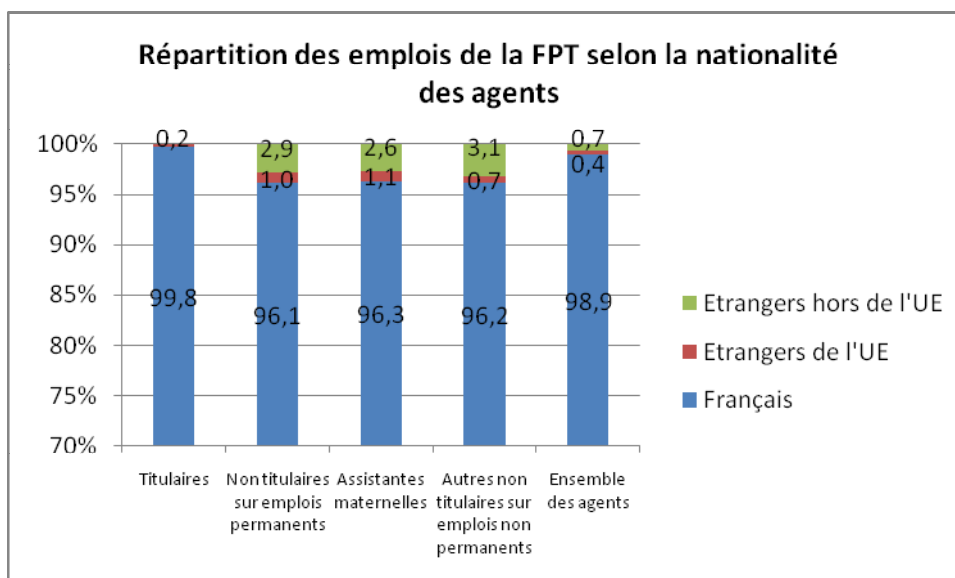
Pour les ressortissants d'un pays hors Union européenne, la nationalité constitue encore un frein pour la titularisation. Ces personnes sont obligées, suite à la fin de leur contrat, de trouver des emplois peu en rapport avec leur qualification initiale.

Témoignage

Rachel K., ATSEM licenciée fin août 2008, Val d'Oise³⁴

« Après 55 CDD, je me retrouve au chômage. Depuis 1996, je travaillais en remplacement dans les cantines et les centres de loisirs, puis comme ATSEM, à plein temps depuis 2002, jusqu'au jour où l'on m'a dit que les titulaires sont prioritaires. Je ne peux pas être titularisée car je n'ai pas la nationalité française. Je l'ai demandée, mais en raison d'erreurs, j'ai dû redéposer un dossier. Je suis au chômage alors que j'étais bien notée et que l'on m'avait laissé entrevoir une titularisation ».

Dans le cadre de la préparation de ce rapport, le CSFPT a pu obtenir des données chiffrées de l'emploi des étrangers dans la fonction publique territoriale (source : bilans sociaux 2007). Dans l'ensemble, 1 % des agents sont de nationalité étrangère. 4 % des agents non titulaires sont étrangers.



CNFPT, Observatoire de la fonction publique territoriale

Source : Bilans sociaux 2007

³⁴ Source : Gazette des communes, 29/09/08.

5. Des initiatives de lutte contre la précarité

Les collectivités ne sont pas passives face à la précarité des agents non titulaires. Plusieurs initiatives illustrent des tentatives de lutte contre la précarité. Les facteurs de réussite sont bien souvent l'engagement des élus et la mobilisation syndicale. Un dialogue social constructif au niveau de la collectivité permet d'améliorer la situation de nombreux agents.

Les collectivités ne sont pas passives face à la précarité des agents non titulaires

Nous avons retenu plusieurs initiatives, présentées successivement. La plupart concernent des plans de titularisation à l'échelle locale. Il s'agit de résorber la précarité par une transformation de la situation des non titulaires. Dans certains cas, la constitution de « pools » de remplaçants leur apporte une meilleure stabilité dans l'emploi. Le cas d'un département engagé dans la formation des agents apporte aussi un éclairage sur les possibilités existantes au niveau local pour lutter contre la précarité.

5.1. Une grande ville s'engage dans un plan de titularisation des non titulaires

Suite à une mobilisation syndicale importante, une grande ville du Sud a fait figurer cet objectif dans le projet de la mandature. En 2009 et 2010, l'emploi de non titulaires a été résorbé dans les secteurs les plus précaires : personnel d'entretien des locaux et de restauration dans les écoles, personnel des activités périscolaires. Cette politique s'appuie sur une nouvelle organisation du travail : suppression de 250 postes à temps non complet et du recours à la vacation ; création de 378 postes à temps complet. Les agents, recrutés sur les postes à temps complet en interne, doivent faire acte de candidature et répondre à certaines conditions. Cet effort spécifique représente un investissement de 4 millions d'euros en année pleine, « *mais en contrepartie, c'est un bien meilleur service public* » selon le DGS.

L'ensemble du projet est impulsé et négocié avec les organisations syndicales, la liste des agents retenus validée en CTP. Celles-ci veillent notamment à ce que soit proposée aux agents la caisse de retraite qui leur est la plus favorable compte-tenu de leur situation personnelle.

Un plan d'accompagnement du personnel précaire (78 agents) non intégré sur les postes définis dans les écoles est mis en place. Ce plan consiste en une aide à la recherche d'emploi, l'orientation vers un contrat d'accompagnement (CAE), d'une formation qualifiante et d'un suivi individualisé grâce à une convention signée avec Pôle Emploi, le but étant d'orienter les agents vers un emploi fixe dans la FPT ou ailleurs.

Une convention est passée avec la Région et le Conseil général pour faciliter l'examen de leur candidature pour les besoins de personnel TOS des lycées et des collèges, avec des employeurs associatifs via le pôle emploi service du Conseil général. La préparation au concours de gardien de police municipale est favorisée, la création d'un pool

complémentaire de remplacement dans les services, avec accompagnement en alternance activité / formation, est à l'étude.

5.2. Un plan de résorption des emplois précaires au sein des agents de propreté

En 2003, la DRH de cette grande ville de l'Ouest met sur pied, à la demande du maire,

La constitution d'un vivier de remplaçants les conduit à la titularisation

un « plan de résorption des emplois précaires ». Ce dispositif est basé sur des principes de solidarité et d'employabilité des agents dans un cadre budgétaire contraint. Le dispositif est présenté au CTP, qui en suit

l'avancement.

Parmi les modalités de ce plan de résorption figure un examen d'aptitude, dont la finalité consiste à proposer à l'autorité territoriale la mise en stage des candidats ayant réussi aux épreuves.

Un accompagnement individuel de qualification est proposé aux agents pendant une période d'un an soit en vue d'acquérir des connaissances professionnelles, soit pour se perfectionner dans les fonctions liées à leur emploi « dans une prise en compte individuelle de leurs besoins ». Un engagement contractuel réciproque est pris entre le maire, l'agent concerné et le supérieur hiérarchique. Cet accompagnement est inscrit au plan de formation. Un règlement interne est élaboré pour ce dispositif.

En 2004, le nombre d'emplois aidés était passé de 428 à 151.

8 % de l'emploi permanent est composé de non titulaires en catégorie B. Il faudrait ouvrir les CDI aux catégories B et aux catégories C en recrutement direct qui ne sont pas de nationalité française, ou les agents horaires de plus de 50 ans qu'on intègre pour leur ouvrir des droits.

Cette Ville opère des remplacements dans un seul service, celui des agents des écoles qui est marqué par un absentéisme moyen de 12 %. Un vivier de remplaçants est constitué qui sert de solution « d'intérim maison ». En parallèle, le travail en journée continue est mis en place. Avec ces mesures, la durée de situation de précarité des agents est passée de 5 à 3 ans.

5.3. Des titulaires « volants » plutôt que des non titulaires

En 1997, cette grande ville décide la résorption de l'emploi précaire. Un plan de vigilance est mis en place pour ne pas laisser des agents en situation de non-titulaire plus de 5 ans (et depuis 2 ans plus de 3 ans). Ces agents doivent être choisis en priorité sur les postes ouverts : soit par réussite à un concours, soit par recrutement direct.

Un plan de passage à temps complet pour les agents à temps incomplet est également prévu. La municipalité favorise aussi les avancements de grade dès que les agents,

notamment de catégorie C, remplissent les conditions. Des efforts importants sont faits en formation pour permettre aux agents d'évoluer ou d'être reclassés dans un autre métier lorsqu'ils ont des difficultés pour tenir leur poste. Une action est en cours de réflexion avec les organisations syndicales sur de nouvelles actions à mener en matière de prestations d'action sociale.

Une commission ad hoc du CTP se réunit une fois par an depuis 1997.

Cette ville n'a plus d'agents horaires, elle n'a plus que des « titulaires volants ». Elle a réorganisé ses services en conséquence, et doit maintenant habituer le management aux nouvelles procédures de recrutement.

63 personnes travaillent ainsi dans les écoles, ce qui correspond à 41 postes à temps complet. Leurs cycles de travail sont aménagés et partagés entre école maternelle, restauration scolaire et entretien des groupes scolaires. Après 2 à 3 ans, ces agents passent sur des postes fixes. Sur le temps de midi, la ville continue par ailleurs d'employer des étudiants vacataires en renfort.

En revanche, certains cadres d'emplois, notamment dans la filière culturelle, rencontrent des difficultés particulières. Les problèmes sont dus à l'absence de concours dans certaines spécialités de l'enseignement artistique. Ceci implique de recruter sur des contrats annuels et de maintenir les agents sur de tels contrats.

Cet exemple montre bien, à la suite des précédents, que les besoins de souplesse et le maintien de certains recrutements de non titulaires peuvent être conciliés avec une volonté de lutte contre la précarité.

5.4. Un département engage une politique d'envergure pour éviter la précarité des agents

Ce Conseil général fait de la lutte contre les exclusions et la pauvreté la priorité de son action. En lien avec cette finalité, la politique interne de ressources humaines de ce département, qui emploie environ 8 000 agents, vise notamment à éviter leur précarité. Les initiatives concernent le mode de recrutement, la gestion des carrières, la formation, la politique sociale et le dialogue social.

Le département recrute prioritairement des titulaires, pas de contrats aidés, peu de non titulaires. Qui sont les 5,5 % de contractuels ? 20 CDI, des « contractuels 3 ans », des agents (assistants sociaux, ingénieurs) en attente de réussite aux concours, des agents âgés de plus de 50 ans qui n'auraient pas les 15 ans de service pour les droits à la CNRACL, des agents de nationalité étrangère, des non titulaires originaires de la DDE. Le département n'emploie pas d'agents à temps non complet.

Des engagements concernant l'embauche des apprentis

L'accueil d'apprentis permet de pourvoir les secteurs en tension (petite enfance, cuisine, espaces verts, filière administrative, systèmes d'information); la plupart peuvent être nommés stagiaires en recrutement direct ; ils sont ensuite fortement incités et aidés à préparer un diplôme supérieur. Au moment de l'enquête, une centaine d'apprentis étaient présents, dont 75 % de niveau CAP, BEP ou BAC professionnel et 25% de niveau supérieur au bac.

À la marge et pour favoriser l'insertion par l'économie, des emplois d'au moins un mois sont proposés notamment en été à des étudiants (le recrutement se fait alors en relation avec Pôle Emploi) et, par roulement, aux enfants du personnel.

85 % des emplois saisonniers ou des remplacements concernent les prestations directes au public dans les foyers d'enfance (cuisiniers, éducateurs), les parcs départementaux (animation, accueil, patrimoine), les crèches et les PMI (entretien des locaux).

Une politique de formation ambitieuse vient en appui à la politique de recrutement. 2 % de la masse salariale sont consacrés à la formation, qui se déroule toujours sur le temps de travail. La palette des actions s'étend de la lutte contre l'illettrisme et la remise à niveau à l'organisation de formations longues, qualifiantes dans les métiers en tension, qui d'ailleurs sont souvent féminins (aide puéricultrice, éducateurs, infirmières). Dans ce cas, le salaire est maintenu pendant 2 ou 3 ans. Une école de puériculture est même créée pour pourvoir aux besoins locaux, elle bénéficie également aux agents départementaux.

Le département a recruté trois assistantes sociales du personnel et une conseillère en économie familiale. Il accorde prêts et aides financières, notamment pour avances de frais de santé, assure un relais auprès de la CAF pour constituer des dossiers et surtout favoriser l'accès au logement social. Une solution d'hébergement transitoire est prévue pour les situations d'urgence, une participation à la garantie maintien de salaire assurée depuis de longues années.

Une « commission des œuvres sociales » permet la discussion de la politique sociale avec les organisations syndicales, qui parfois attirent l'attention sur des situations individuelles délicates.

6. Conclusion

Cette première sous-partie a présenté la situation relative aux non titulaires dans la FPT. Ils représentent une première forme de précarité caractérisée par l'instabilité de l'emploi et l'incertitude professionnelle. Malgré une surreprésentation de la catégorie A dans les emplois de non titulaires, les agents de catégorie C sont majoritaires et peuvent être rendus vulnérables par des situations prolongées d'emploi de non titulaires, qu'il s'agisse d'emplois permanents ou d'emplois non permanents. Près de quatre agents non titulaires sur dix (sur emplois permanents) travaillent à temps non complet, ce qui entraîne une précarité financière qui s'ajoute à l'instabilité professionnelle. Les quotités de travail des agents non titulaires sur emplois non permanents sont difficiles à quantifier statistiquement ; toutefois il est évident qu'une grande majorité d'entre eux travaille à temps non complet et de façon très irrégulière. La difficulté de se projeter dans l'avenir peut aller de pair avec un « présent » compliqué d'un point de vue matériel. La précarité est d'autant plus forte que l'agent n'a pas de ressources complémentaires.

Les femmes sont fortement concernées par ces situations de non titulariat. Elles sont surreprésentées parmi les agents non titulaires. Cette vulnérabilité féminine doit donc faire l'objet d'une vigilance particulière.

Dans certaines régions géographiques, en particulier certains DOM COM, l'emploi de non titulaires atteint des proportions importantes. Des trajectoires historiques et institutionnelles sont des facteurs d'explication de la situation actuelle. Celle-ci n'a toutefois rien de définitif. Il faut veiller à ne pas faire des DOM COM la « tête de proue » de la précarité dans la FPT. Des travaux complémentaires sur la situation des non titulaires et les pratiques de gestion des ressources humaines dans les DOM COM pourraient être intéressants à conduire à la suite de ce rapport.

La précarité des non titulaires n'est toutefois pas une fatalité. Des initiatives locales montrent que des habitudes de gestion de la main d'œuvre, caractérisées par un recours banalisé aux non titulaires, peuvent être interrogées et corrigées. Les plans locaux de titularisation et de réorganisation du travail présentés résultent de discussions locales qui ont permis de faire bouger des lignes budgétaires jusque-là figées. Un facteur de réussite tient également à l'engagement des élus à modifier les modalités de gestion de l'emploi au niveau local. Il s'agit cependant de grandes collectivités ayant plus de moyens pour engager une rénovation de leurs pratiques internes. L'existence de ces politiques locales de gestion des ressources humaines montre qu'il est possible de changer les pratiques et de modifier les modes de gestion. Une sensibilisation à ces initiatives pourrait utilement faire progresser les choses.

Enfin, un programme d'étude complémentaire pourrait se pencher sur l'analyse des formes de recrutement et des modalités d'entrée dans la FPT. Pourquoi autant de non titulaires sont-ils recrutés sur des emplois de catégorie C alors qu'il existe des possibilités de recrutement sans concours ? Quels sont les mécanismes à l'œuvre ? Un tel travail pourrait être conduit dans le cadre des formations spécialisées du CSFPT.

B. La précarité grandissante de certains agents titulaires

A côté de la situation des non titulaires, ce rapport souhaite insister sur un constat que plusieurs témoignages ont contribué à corroborer, à savoir la précarité grandissante de certains agents titulaires. L'accent n'est alors plus tant mis sur l'incertitude liée à la nature précaire du contrat de travail, que sur l'extrême fragilité, voire les situations de

La précarité des titulaires à temps non complet comme vulnérabilité

dénouement vécues par certains, que leur statut de fonctionnaire ne parvient plus à protéger. Certains agents peuvent se retrouver dans des cas de grande fragilité

par rapport à des accidents de la vie. La précarité est ici moins synonyme d'instabilité professionnelle (comme c'était le cas pour les non titulaires) que de vulnérabilité tant financière qu'en termes de droits sociaux.

Cette réalité récente est d'abord et principalement causée par la grande fragilité des agents titulaires de la catégorie C quand ceux-ci occupent un emploi à temps non complet. En matière d'emploi, le temps de travail est alors le principal facteur de précarité, surtout quand il s'agit d'individus isolés. Le basculement dans la précarité s'opère cependant en présence d'événements extérieurs, inattendus – ce qu'il est coutume d'appeler accidents de la vie. L'accroissement de la proportion de familles

Identifier les situations de vulnérabilité pour agir contre la précarité

monoparentales produit pour la FPT comme pour le reste de la société française des situations de vulnérabilité. Cette vulnérabilité concerne un nombre important de femmes agents de la FPT.

Il est important de bien identifier ces situations pour agir préventivement et durablement. Les recherches conduites dans le cadre de la préparation de ce rapport ont montré que les prestations d'action sociale des collectivités étaient en nette augmentation en raison de la montée de ces formes de précarité des titulaires.

1. Etat des lieux

1.1. 13 % des agents titulaires occupent un emploi à temps non complet

Spécificité de la fonction publique territoriale, des emplois permanents peuvent être créés à temps non complet. Le régime du temps non complet (qui se distingue du temps partiel, modalité choisie par les agents) traduit la diversité des besoins d'emploi des collectivités locales, notamment dans les petites communes.

En 2007, 13 % des agents titulaires travaillent à temps non complet. Cela représente donc environ 165 000 agents titulaires occupant un emploi à temps non complet. Par rapport à 2005, cette part de titulaires à temps non complet reste à peu près stable.

1.2. Proportion des temps non complets chez les titulaires

Selon le type de collectivité

Par rapport au taux moyen de 13 % d'agents titulaires à temps non complet, certains types de collectivités présentent des proportions nettement plus grandes. C'est le cas des communes et établissements communaux de moins de 1 000 habitants, où 62 % des agents titulaires sont à temps non complet (et 92 % des non titulaires également, comme vu plus haut).³⁵ Dans les communes de 1 000 à 3 500 habitants, les

Des taux élevés d'emplois titulaires à temps non complet dans les plus petites collectivités

communautés de communes ou les syndicats intercommunaux, le taux d'emploi à temps non complet chez les titulaires oscille entre 25 et 30 %.

Inversement, dans les communes de grande taille et communautés urbaines, les régions ou départements, les non titulaires sont en quasi-totalité à temps complet.

Des filières particulièrement concernées

Certaines filières sont fortement concernées par l'emploi à temps non complet chez les titulaires : ainsi dans les filières culturelle, sociale ou animation, près d'un agent sur cinq est en emploi à temps non complet³⁶. Ce sont des filières fortement féminisées.

Surtout, certains cadres d'emplois connaissent des taux impressionnants d'emplois à temps non complet chez les titulaires. Dans la filière sociale, c'est le cas de 20 % des

67 % des secrétaires de mairie à temps non complet

45 % des agents sociaux

25 % des agents d'animation et des agents techniques

20 % des ATSEM...

Agents Territoriaux Spécialisés des Écoles Maternelles (ATSEM) et de 45 % des agents sociaux. Au sein de la filière culturelle, 58 % des assistants d'enseignement artistique sont à temps non complet. Un adjoint d'animation sur quatre est également dans cette situation. Au sein de la filière administrative, 67 % des secrétaires de mairie sont dans ce cas. Au sein de la FPT,

c'est le grade le plus concerné par l'emploi à temps non complet. Notons cependant que les secrétaires de mairies travaillent aussi pour plusieurs collectivités.

Dans d'autres filières en revanche, le taux d'emplois à temps non complet chez les titulaires reste très bas. C'est notamment le cas des filières sportive, police municipale ou incendie-secours. Il s'agit des trois filières les plus masculines de la FPT (avec respectivement des proportions d'hommes de 73 %, 80 % et 97 %).

³⁵ Bilans sociaux 2007.

³⁶ Bilans sociaux 2007.

1.3. Le temps de travail comme facteur de précarisation

Le temps de travail non complet met les agents de la FPT dans des situations de précarité financière. En cas de temps non complet pour un agent de catégorie C en début de carrière, le revenu tiré du travail est proche du seuil de pauvreté monétaire. Or, il ne s'agit pas de situations rares : les agents titulaires à temps non complet sont principalement des agents de catégorie C.

Leur salaire étant déjà peu élevé, leur temps de travail incomplet les place dans des situations financières extrêmement fragiles. De plus, l'impact de ces temps non complets sur l'accès aux droits est important, comme on le verra plus loin : retraite, formation, etc.

2. Les facteurs de précarisation

2.1. Pour les petites collectivités, des besoins en personnel inférieurs à un temps plein

Pour les petites collectivités, il est très difficile de proposer des temps pleins, qui ne correspondent pas aux besoins. Ceci explique la proportion importante de secrétaires de mairie ou d'adjoints techniques à temps non complet, comme on l'a vu ci-dessus.

Les petites collectivités emploient des adjoints techniques pour l'entretien des locaux de la mairie, des services techniques, des salles des fêtes ou de sports lorsqu'elles en possèdent. Pour les collectivités les plus petites, cela ne constitue pas toujours un emploi à plein temps. Ce sont donc des morceaux d'activité qui viennent s'additionner et qui constituent un emploi pouvant varier d'à peine un mi-temps à un plein temps.

Il est vrai que dans de nombreux domaines d'activités plus spécialisés, les besoins des collectivités peuvent être de quelques heures par semaine. C'est par exemple le cas des enseignants artistiques ou des animateurs. La contrainte d'activité tient également à des facteurs exogènes, comme la quantité d'usagers accueillis. Comme le dit la responsable RH d'une ville moyenne du sud de la France, « *il suffit qu'une classe ferme, pour que les enfants passent de 80 à 30 au centre aéré* »³⁷.

2.2. Une partie des besoins absorbée par des emplois de non titulaires

On peut également penser que certains besoins permanents sont absorbés par des emplois de non titulaires. La possibilité ouverte pour les petites collectivités de recourir aux contractuels sur des emplois permanents peut avoir comme effet de réduire les possibilités d'augmenter les temps de travail des titulaires à temps non complet. Il s'agit d'un possible effet de substitution.

³⁷ Citée in *La Voix*, publication de la CFTC, n° 304, juin 2008, dossier spécial « Le phénomène des travailleurs territoriaux précaires ».

Une meilleure lisibilité des besoins en emplois permanents pourrait permettre aux collectivités de gérer différemment les temps de travail des titulaires.

3. Des initiatives de lutte contre la précarité

Plusieurs initiatives ont été relevées, qui consistent à lutter contre la parcellisation des temps de travail, point noir pour le personnel de nombreuses petites collectivités. Par la construction de parcours dans l'emploi et l'objectif d'augmentation des temps de travail, ces initiatives illustrent des pistes d'action locales permettant d'éviter la précarité de certains titulaires.

3.1. Une création d'emplois à temps complet dans un service de restauration scolaire

Dans cette commune, les agents de restauration étaient jusque là payés à l'heure. Une étude a été menée pendant un an avec l'aide d'un cabinet, puis du contrôle de gestion. La collectivité a ainsi repéré de nombreux départs à venir dans le secteur des écoles. Le nombre d'heures de remplacement par année a pu être identifié. 41 postes à temps complet ont été créés (soit 7h30 par jour, en restauration scolaire, ou en ATSEM). La stagiairisation déclenche un déroulement de carrière.

Lutter contre la parcellisation des emplois

Une « variable d'ajustement » d'une quinzaine de personnes subsiste pour faire face aux fluctuations de l'activité. Toutefois, ces agents ont un temps garanti supérieur à 80%. Il est prévu une prochaine évaluation des besoins et du fonctionnement des ressources humaines.

Ces situations touchent essentiellement du personnel féminin. Les temps complets obtenus leur permettent désormais de trouver un logement, de contracter un prêt bancaire, ce qui était auparavant impossible.

Un accompagnement retraite a été mise en place : chaque situation étudiée individuellement, un conseil a été fait sur les durées validables. Si l'agent doit payer une grosse somme à l'IRCANTEC (la DRH a vu jusqu'à 5 000 €), l'employeur paye sous forme de transaction au moment du départ à la retraite la moitié de cette somme à l'agent. (La réforme des retraites va modifier ce point).

3.2. Un centre intercommunal d'action sociale mutualise des temps de travail

Située dans l'ouest du pays, cette communauté de communes (11 communes, 9 500 habitants) a réorganisé ses ressources humaines au moment de la création d'un Centre intercommunal d'action sociale.³⁸ Cela entraîne une mutualisation des temps de travail des différents personnels affectés à l'action sociale. En pratique, les 17 postes de travail

Les outils de l'intercommunalité (création d'un CIAS) permettent de mutualiser les temps de travail et d'améliorer les conditions de travail des agents

du CCAS de C. ont été transférés au CIAS. Grâce à un regroupement des temps partiels, ceci a permis de créer un nouvel emploi à temps plein.

La mutualisation a également concerné les employés municipaux à temps non complet.

Jusqu'alors, ces agents étaient partagés entre plusieurs tâches. Leurs temps de travail ont été regroupés de façon à ce qu'un même technicien puisse être employé par le CIAS pour les besoins de plusieurs communes, tout en se consacrant à une même tâche. Ce système permet une spécialisation des agents et une montée en compétence, grâce à des formations qualifiantes.

3.3. Convertir les temps non complets en temps complets, pour une meilleure égalité hommes-femmes

Dans cette grande ville de l'ouest, le choix d'une labellisation Afnor « égalité professionnelle entre les femmes et les hommes » a conduit à convertir les temps non-complets (contraints) en temps partiels (choisis) ou en temps complets.³⁹

Mise en place de pools de remplacement dans les services médico-sociaux

Parmi les critères d'évaluation de ce label Afnor, les aspects relatifs au temps de travail comptent pour un coefficient important dans le système d'évaluation. Comme le dit une adjointe au maire : « Nous réorganisons les

temps de travail en fonction des différentes exigences d'activités tout en assurant la continuité du service public. S'il est subi, le temps partiel est synonyme de précarité, les agents d'entretien ou d'aide à domicile aux horaires fractionnés sont souvent concernés. Depuis 2004, nous essayons au maximum de les convertir en temps complet : nous avons ainsi transformé 107 postes en temps complet entre 2002 et 2006. »

La ville a mis en place des « pools de remplacement » pour trois services médico-sociaux dotés d'un volume d'agents suffisant (personnes âgées, crèches et écoles). La ville

³⁸ Eléments repris à une expérience présentée sur le site www.localtis.info. Voir « Un centre intercommunal d'action sociale mutualise des temps de travail », *Localtis*, juillet 2010.

³⁹ Expérience présentée sur le site Localtis. « Rennes agit pour la mixité au sein de ses services », *Localtis*, juillet 2009. Les éléments sont repris de cet article.

recourt à des agents titulaires ou des stagiaires en voie de titularisation, en emplois stables au sein de pools de remplacement, pour des missions ponctuelles, soit 30 agents d'entretien et 12 aides-soignants en 2008. Contrairement aux contractuels, ils bénéficient de nouvelles perspectives de carrière et davantage de droits (meilleure rémunération et titres restaurants, accès à la formation et déroulement de carrière...). « *Après des remplacements au sein d'un même service, ils peuvent postuler pour un emploi fixe et à temps complet. Ils gagnent en compétence et en estime de soi* », souligne l'adjointe au maire.

En fin de mission, la ville n'a pas à verser les aides de retour à l'emploi du contractuel. En plus du réaménagement du temps de travail, la ville examine les déroulements de carrière, surtout à l'égard des agents d'entretien et des agents des services médico-sociaux.

Pour la directrice générale des prestations administratives et en charge des ressources humaines : « *Depuis 2007, nous avons créé des carrières-types pour toutes les fonctions*

Des carrières-types pour toutes les fonctions : une meilleure construction des trajectoires professionnelles

exercées. L'enjeu principal est de dépasser les limitations statutaires non justifiées et inégalitaires au profit de règles définissant des déroulements de carrière plus équitables et tenant compte de la réalité des niveaux d'exigence des métiers (3 pour la catégorie

C). Pour les filières les plus difficiles, nous proposons des formations qualifiantes pour passer des concours et faciliter une fin de carrière dans l'administration ». « *Quelle que soit la fonction exercée, chaque agent peut bénéficier d'une formation continue pour se perfectionner ou changer de filière, travailler à des horaires aménagés ou partir à la retraite à un âge correct (les emplois à temps non-complet expliquent le départ différé des agents qui n'ont pas de retraite suffisante).* »

3.4. Une communauté urbaine tente de regrouper les temps de travail

Cette communauté urbaine a regroupé les différentes quotités de travail à l'intérieur d'un même service (enfance scolarisée) pour éviter de titulariser les personnels sur des quotités de travail inférieures à 50 %. L'inconvénient de ces regroupements est le temps de déplacement d'un secteur géographique à l'autre. Un effort a donc été fait pour regrouper les temps de travail dans une même école (cantines, entretien, haltes d'accueil). A défaut, les agents perçoivent une indemnité de déplacement.

Des pools d'agents titulaires ont été créés pour assurer le remplacement du personnel absent dans des secteurs sensibles (agents d'entretien, adjoints administratifs, ATSEM, éboueurs).

En 2007, un dispositif a été mis en place pour donner la possibilité aux contractuels de postuler sur des emplois vacants. Ils devaient avoir 2 ans d'ancienneté équivalent temps plein dans les quatre dernières années. Une centaine d'agents ont pu bénéficier de cette mesure limitée dans le temps et être titularisés.

Dans les écoles, la demi-heure de coupe des agents travaillant en cantine a été intégrée dans le temps de travail.

3.5. Conclusion partielle

En résumé, ces différentes initiatives témoignent de volontés locales permettant d'améliorer les conditions de travail des agents. Le maître-mot semble être ici celui de mutualisation des emplois. Les résultats sont positifs au regard de la situation antérieure, caractérisée par une parcellisation des emplois, des temps contraints, et une absence de visibilité des agents. Cette mutualisation s'accompagne en effet d'une démarche de gestion des emplois et des compétences. L'enrichissement des tâches peut se produire grâce à une spécialisation et une formation adaptée. Cela implique que les gestionnaires de l'emploi soient véritablement attentifs aux parcours et carrières. Les exemples reproduits concernent aussi bien des grandes villes que des communautés de communes rurales.

La mutualisation doit toutefois faire l'objet d'une réflexion préalable complète avec l'ensemble des partenaires sociaux. La réussite tient à une vision d'ensemble partagée, mais aussi à de nombreuses décisions sur des aspects techniques : rémunération des trajets, notation des agents, conventions entre les communes sur les services rendus par les agents, etc.

Ici aussi, ces initiatives montrent que la précarité pouvant être liée au temps de travail n'est pas à considérer comme une fatalité...

Conclusion de la première partie

Cette partie offre un premier aperçu synthétique des formes de précarité dans l'emploi dans la FPT. On ne retiendra pas d'indicateur statistique unique pour quantifier le phénomène, étant donné sa complexité qui ne peut être résumée dans un seul chiffre, aussi simple fût-il.

Cette première partie a tenté de décrire les formes de précarité dans l'emploi dans la fonction publique territoriale. Nous avons distingué deux situations principales :

- Dans le cas des non titulaires, qui vivent dans l'incertitude du renouvellement de leur contrat, la précarité est synonyme d'insécurité de l'emploi et d'instabilité.
- Dans le cas des titulaires à temps non complet, plus spécifiquement les agents de catégorie C, la précarité due au temps de travail est synonyme d'une extrême fragilité face aux accidents de la vie et d'une plus ou moins grande vulnérabilité financière.

La partie suivante insistera sur ces aspects financiers.

Les données statistiques indiquent des volumes, que ce soit en termes d'emploi de non titulaires ou d'emploi à temps non complet. Pour près d'un agent sur cinq, le caractère incertain de l'emploi fait peser une incertitude et les empêche de se projeter dans l'avenir. Des éléments plus qualitatifs, tirés de témoignages, permettent d'insister sur la composante subjective de la précarité qui peut amplifier la représentation d'une réalité déjà difficile.

Les femmes sont particulièrement concernées par ces formes de précarité, même si le phénomène n'est pas uniquement féminin.

Certains agents cumulent les principaux risques de précarité, en raison de leur jeune âge, d'une faible ancienneté et d'un manque de diplôme.

Mais certains agents plus âgés, y compris des agents titulaires, courent des risques de précarité, liés aux conditions de travail et à l'absence de perspectives de reclassement pour ces agents parfois usés. Cet aspect sera abordé plus loin dans le rapport, dans la partie consacrée à la précarité des droits. La question renvoie bien à l'anticipation collective des carrières des agents, et donc à une nécessité d'organiser les parcours professionnels.

Comme on l'a vu, certaines initiatives locales témoignent des possibilités de combattre avec réussite la précarité dans l'emploi. Les facteurs de réussite renvoient au volontarisme des différentes parties, employeurs et organisations syndicales.

Nonobstant les effets de la précarité sur les personnels dont le caractère négatif est difficilement contestable, c'est aussi la qualité du service public local rendu à la population qui est en jeu.

De façon dynamique, la précarité dans l'emploi a des répercussions sur la précarité financière et la précarité des droits. C'est l'objet des deux prochaines parties.

II. La précarité financière

Les différentes manifestations de la précarité dans l'emploi conduisent à poser le constat d'une certaine précarité financière, pour une partie des agents de la FPT.

D'un côté, la précarité dans l'emploi entendue comme instabilité de l'emploi (cas des non titulaires) est un facteur de précarisation financière dans la mesure où les revenus sont incertains, fluctuants. Ainsi la menace d'une chute de revenus est-elle permanente. Certains agents vivent donc dans une incertitude les empêchant de se projeter dans l'avenir.

D'un autre côté, la précarité dans l'emploi comme vulnérabilité et fragilité (cas des emplois à temps non complet) est directement productrice de précarité financière, même si en comparaison avec les non titulaires, les agents bénéficient d'une garantie de l'emploi. Occuper un emploi à temps partiel ou non complet augmente en effet la probabilité de se retrouver dans la catégorie des bas salaires (le seuil étant égal à 903 euros en 2008 selon l'INSEE) ou dans celle des travailleurs pauvres (pour l'ensemble du ménage, des revenus totaux inférieurs à 757 euros par mois).

La précarisation financière d'un nombre grandissant d'agents de la FPT fait partie des constats relayés par les organisations syndicales, comme par certains employeurs. C'est un phénomène nouveau et qui prend de l'ampleur, même s'il reste difficile à estimer quantitativement.

La précarité financière renvoie ici à la rémunération perçue par les agents. Mais on peut également observer la précarisation financière de certains agents à partir d'autres types d'indicateurs qui nous remontent du terrain. Par exemple, le bénéfice de prestations d'action sociale ou d'aide sociale est un indicateur de la fragilité financière des agents et de la nécessité pour eux de s'appuyer sur un soutien financier extérieur.

La FPT a comme caractéristique structurelle principale de compter une proportion très élevée d'emplois de catégorie C (trois agents sur quatre). Ceci implique une structure des salaires qui est tirée vers le bas, en raison de la moindre qualification de ces emplois. En conséquence, le salaire mensuel moyen d'un agent de la FPT est inférieur de 300 euros à celui d'un salarié du privé et de 500 euros à celui d'un agent de la fonction publique d'Etat, où la part des agents de catégorie A et B est nettement plus forte.⁴⁰ Cependant, sur la seule catégorie employés-ouvriers, le salaire moyen de la FPT est de 1 508 euros, contre 1 433 euros pour le privé (temps pleins uniquement).⁴¹

Dans ce contexte où 75 % des agents occupent un emploi de catégorie C, la déstabilisation des emplois analysée dans le chapitre précédent est facteur d'insécurité financière, qui prend plusieurs formes : faiblesse des revenus et travail pauvre en cas de temps non complet pour les individus isolés, variabilité financière en cas de travail cyclique, difficulté à «joindre les deux bouts» pour certains agents.

⁴⁰ M. Amar, V. Gombault, « Les salaires des agents de la fonction publique territoriale en 2007 », *Insee Première*, 2009.

⁴¹ Source : DGAFFP

La précarité financière est également causée par des éléments hors travail : notamment, par un phénomène galopant de surendettement des agents titulaires.

Enfin, il faut prendre en compte les cas de précarité financière liés aux droits des agents : lors d'un arrêt maladie de longue durée, lors du passage à la retraite ou encore après un reclassement. Ces différents aspects seront abordés dans la dernière partie.

A. De la précarité de l'emploi à la précarité financière

Pour certains agents, la précarité de l'emploi conduit à la précarité financière. Nous définirons la précarité financière comme le fait de vivre avec un salaire inférieur au seuil de bas revenus (voir définition plus loin), mais aussi comme le sentiment de fragilité des agents pour faire face au quotidien.

Nous nous intéressons dans un premier temps aux agents non titulaires, puis dans un second temps aux agents à temps non complet (titulaires ou non titulaires). Quelles sont les formes que peut prendre la précarité financière pour ces agents ?

1. Les agents non titulaires, touchés par une instabilité des revenus

L'instabilité de l'emploi des agents non titulaires a des répercussions immédiates sur leur salaire et donc sur la précarité financière qu'ils peuvent subir. Le sentiment d'incertitude, qui est au cœur de la notion de la précarité retenue ici, est d'autant plus prégnant que l'agent connaît des fluctuations de son salaire d'un mois à l'autre.

Un manque de statistiques sur les salaires des non titulaires

exclusivement féminins, comme les assistantes maternelles, ne bénéficient pas d'un statut de titulaire.

Comme on l'a vu plus haut, l'instabilité de l'emploi non titulaire touche en premier les femmes (deux non titulaires sur trois étant des femmes). Certains métiers presque

1.1. Statistiques disponibles

Les données statistiques sur les salaires des non titulaires sont difficiles à collecter. L'INSEE indique que le salaire moyen d'un agent non titulaire à temps complet est de

1 576 euros en 2007, contre 1 779 euros pour un titulaire.⁴² S'agissant de l'évolution de la rémunération, les agents non titulaires bénéficient de l'augmentation de la valeur du point d'indice. Mais les non titulaires ne peuvent en revanche bénéficier du système de la carrière qui est réservé aux seuls fonctionnaires. En ce qui concerne les agents employés à durée déterminée, l'évolution de leur rémunération est déterminée de manière contractuelle.

Un peu plus de 10 % de la rémunération totale des non titulaires provient du régime indemnitaire, contre plus de 17 % pour les titulaires.⁴³ La part du régime indemnitaire varie fortement selon les collectivités.

La part des primes et indemnités dans la structure des rémunérations

Pour les titulaires, selon les données issues des bilans sociaux 2007, l'ensemble des indemnités représentent 17,4 % de la structure des rémunérations. Dans certaines collectivités, leur part représente plus de 20 % (communautés urbaines ou d'agglomération, OPHLM, CDG et CNFPT...) voire plus de 30 % (SDIS). Pour les non titulaires, la part des primes représente 10,2 % des rémunérations. Elle passe à environ 20 % pour les collectivités telles que celles qui viennent d'être citées. Pour les titulaires et non titulaires des communes, les primes augmentent nettement avec la taille de la collectivité.

1.2. Témoignages

Des témoignages ont été repris dans la presse ou des publications d'organisations syndicales. Une série d'entretiens menés auprès de responsables de collectivités territoriales, d'employeurs, de représentants syndicaux et d'assistants sociaux, nous permet d'avoir une image qualitative des figures de la précarité financière chez les non titulaires.

« Lorsque je demandais un temps plein, on m'accordait des heures supplémentaires à gauche, à droite »

*450 et 600 euros par mois. Cela fait près de cinq ans que je travaille pour l'agglomération et demande à être titularisé sur un poste. Si je restais au RMI, la plupart du temps je serais plus riche. Mais je me bats pour obtenir une vraie place dans la collectivité. Je fais principalement les cantines et l'animation. J'ai aussi fait des remplacements de concierge, de l'entretien de locaux, de la mise sous pli, ou le centre de loisirs... ».*⁴⁴

⁴² M. Amar, V. Gombault, Les salaires des agents de la fonction publique territoriale en 2007, Insee Première, 2009.

⁴³ DGCL, Bis 69, Synthèse des bilans sociaux 2007-2008.

⁴⁴ Agent vacataire, cité in *La Voix* (publication de la CFTC), juin 2008, dossier « Le phénomène des fonctionnaires territoriaux précaires ».

Une autre illustration de l'incertitude financière est donnée par cette ATSEM récemment

« Les bonnes semaines, je peux faire 30 heures et gagner, à la fin du mois près de 1 000 euros. Mais en général, je suis entre 450 et 600 euros par mois »

titularisée dans une grande commune: *«J'ai été payée à l'heure pendant neuf années au rythme de la brigade de remplacement, des ménages dans les écoles, la cantine ou à la piscine municipale. Lorsque je demandais un temps plein, on m'accordait des heures supplémentaires à gauche, à droite. Mais je*

ne l'ai jamais obtenu. Il y avait aussi cette pression, en tant que faisant fonction d'ATSEM (j'ai mon CAP petite enfance), de ne pas savoir, parfois à la veille de la rentrée scolaire, dans quelle école je serais affectée. Ma rémunération changeait chaque mois. Elle variait entre 300 euros et 700 euros, d'un mois à l'autre, avec un paiement à la fin du mois suivant. C'était difficile d'expliquer aux ASSEDIC que j'avais le même employeur, qui plus est une grande commune, mais que mon salaire oscillait. J'ai eu des arrêts de 9 mois ou d'une demi-journée. Heureusement, mon mari gagne correctement sa vie...»⁴⁵.

La fragilité dans l'emploi est également synonyme de fragilité financière pour les agents non titulaires.

1.3. Le cas des assistantes maternelles et familiales

Les assistantes maternelles et familiales (54 000 agents en 2007) sont en charge de l'accueil de la petite enfance ou d'enfants en difficulté. Les assistantes maternelles sont principalement employées dans les crèches familiales communales. Elles accueillent les enfants jusqu'à l'âge de 3 ans. Les assistantes familiales sont gérées par les départements. Elles accueillent des enfants, confiés de façon permanente sur décision de justice. Le métier est presque totalement féminisé.

Comme le rappelle un rapport du CSFPT consacré à la situation de ces agents⁴⁶, la précarité de ces métiers est forte, car leur emploi est lié :

- D'une part, à l'agrément qui leur est délivré et peut leur être retiré ;
- D'autre part, à la fluctuation du nombre d'enfants qui leur est confié. Cela détermine leur niveau de rémunération ou de non rémunération.

Ces emplois sont considérés comme des emplois de non titulaires, bien qu'ils puissent être effectués de manière permanente. L'instabilité de leur situation est un facteur de turnover important et interroge le souci pourtant posé de professionnalisation et d'amélioration de la qualité de service. Certaines assistantes maternelles et familiales, de fait, considèrent leur emploi comme une solution transitoire ou complémentaire.

La rémunération de ces agents est en conséquence très hétéroclite.

⁴⁵ Agent vacataire, cité in *La Voix* (publication de la CFTC), juin 2008, dossier « Le phénomène des fonctionnaires territoriaux précaires ».

⁴⁶ *Assistants maternels, assistants familiaux : évoluer pour préparer l'avenir*, Rapport adopté par le CSFPT, octobre 2006.

Les assistantes maternelles sont rémunérées sur la base d'un nombre d'heures de SMIC par jour de garde et par enfant. Ce nombre d'heures varie d'un minimum de 2 heures 21 par enfant gardé à des niveaux supérieurs à 3 heures.

Les assistantes familiales touchent une rémunération allant au minimum de 84,5 heures de SMIC par mois à environ 158 heures pour un enfant. Les enfants supplémentaires engendrent également un nombre d'heures variable de 84,5 heures à 152 heures. A cela s'ajoutent des indemnités diverses, variant d'une collectivité à une autre (certaines versent ainsi des primes d'ancienneté ou de fin d'année, d'autres pas).

Une rémunération irrégulière, fonction du nombre d'enfants gardés

Comme on peut le voir, les incertitudes liées à l'activité reposent uniquement sur le salarié. L'employeur essaie de garantir une activité continue dans la gestion des entrants et sortants, mais certaines d'entre elles peuvent se voir sans enfant confié, c'est-à-dire sans revenu autre que les indemnités de chômage.

Une mission de service public importante est donc confiée à des agents non titulaires occupés sur des emplois difficiles, mais aux rémunérations très irrégulières.

2. Certains agents à temps non complet (titulaires et non titulaires) peuvent entrer dans la catégorie des salariés à bas salaires

A côté du cas des agents non titulaires pour qui l'instabilité de l'emploi entraîne une grande incertitude concernant leur rémunération, il faut également prendre en compte le cas des agents à temps non complet, qu'ils soient non titulaires ou titulaires. Dans certains cas, des agents titulaires de la FPT peuvent être considérés comme des agents à bas salaires et être fragiles face aux aléas de la vie. Pour les non titulaires à temps non complet (près de 40 % des non titulaires sont dans ce cas), l'instabilité professionnelle se conjugue avec des rémunérations partielles et parfois fluctuantes.

2.1. Les définitions

On peut définir un seuil de bas salaires. Les «bas salaires» se calculent à partir du revenu salarial annuel, c'est-à-dire l'ensemble des revenus nets d'activité salariée, plus les éventuelles indemnités de chômage, perçus au cours d'une année entière. Au niveau de la population salariée globale, cela permet de mieux tenir compte des emplois atypiques (CDD, emplois aidés, temps partiel, intérim), des ruptures de contrat, des périodes de chômage et de la double activité. La référence est l'individu (alors que dans la définition statistique des «travailleurs pauvres», la référence est le ménage).

Distinguer «bas salaires» et «travailleurs pauvres»

Les notions de bas salaire et de travailleurs pauvres se recoupent partiellement, mais correspondent à des situations différentes. Les bas salaires renvoient exclusivement au revenu tiré d'une activité professionnelle salariée. La notion de pauvreté des travailleurs repose sur l'intégralité des revenus du ménage auquel appartient le travailleur : tous les types de revenus du ménage (revenus du travail, revenus de transfert, revenus du patrimoine) sont généralement pris en compte et rapportés à la taille du ménage. De plus, elle ne concerne pas uniquement les salariés mais tous les actifs (indépendants, chômeurs...). Les salariés qui touchent un bas salaire n'entrent pas forcément dans la catégorie des travailleurs pauvres, si par exemple une autre personne du ménage apporte un revenu plus important. À l'inverse, des salariés peuvent être considérés comme des travailleurs pauvres, dans le cas par exemple où leur seul salaire, quand bien même il dépasse le seuil de bas salaire, doit faire vivre plusieurs personnes.

Le seuil de pauvreté monétaire est fixé pour 2008 à 949 euros par mois contre 910 en 2007 (hors inflation). Ce chiffre représente 60% du niveau de vie médian, qui s'est établi en 2008 à 1 580 euros mensuels contre 1 510 en 2007. Sur un an, le niveau de vie médian en 2008 a atteint 18 990 euros.

Source : « Les bas salaires dans les entreprises du secteur concurrentiel en 2006 », Premières informations Premières synthèses, 2009, n° 20.3.

Le seuil de bas revenus est fixé statistiquement aux deux tiers du revenu médian national. En 2008, ce seuil correspondait à 903 euros net par mois par personne.⁴⁷

Le seuil de bas salaires est de 903 euros net par mois par personne

Un seuil de très bas revenus est lui fixé à un niveau correspondant à 50 % de la médiane, ce qui correspond à 677 euros par mois.

2.2. Statistiques disponibles

Dans la FPT, les agents à temps complet sont nettement au-dessus de ce seuil de bas salaire. En 2007, nous savons que la moyenne des salaires des agents à temps complet (titulaires et non titulaires) est de 1 709 euros et la médiane 1 539 euros (ce qui signifie que 50 % des agents à temps complet gagnent plus et 50 % gagnent moins). Par ailleurs, 10 % des agents à temps complet gagnent moins de 1 191 euros par mois (1er décile).

La question des bas salaires concerne en revanche directement les agents à temps incomplet. Les agents à temps non complet ont souvent une activité aux alentours du

⁴⁷ Source : INSEE.

http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=12&ref_id=16578&page=decimal/dec2010306/dec2010306_p11.htm

mi-temps, soit un traitement égal à 50 % du salaire moyen.⁴⁸ Ils font des heures supplémentaires qui varient en fonction des besoins du service.

Concernant la population des agents à temps non complet, nous manquons de données statistiques plus précises sur les salaires perçus. Il apparaît toutefois immédiatement

Les agents de catégorie C et B à temps non complet (50%) sont en-dessous ou proches du seuil de bas salaires

La quantification de ce phénomène reste cependant difficile

qu'en référence à la moyenne des salaires, pour un agent sur un temps partiel de 50 %, un traitement égal à 50 % correspondra à environ 850 euros mensuels, soit un montant en-dessous du seuil de bas salaires.

Sachant que le salaire net mensuel moyen d'un agent de catégorie C en 2007 est de

1 508 euros, on peut donc dire que tous les agents à temps non complet ayant une quotité de travail inférieure à 60 % se trouvent dans une situation de bas salaire ou «flirtent» avec le seuil de bas salaire (en fonction des heures supplémentaires notamment). Par ailleurs, le salaire net moyen des agents de catégorie B était de 1 991 euros en 2007, ce qui signifie que les agents sur des postes à mi-temps se situent juste au-dessus du seuil de bas salaire.

La FPT est donc concernée par cette problématique des bas salaires à la fois en raison de sa structure salariale « ouvrière », impliquant une surreprésentation de salaires correspondant à des emplois peu ou pas qualifiés, et en raison de la vulnérabilisation des agents causée par la prévalence de la flexibilité de l'emploi.

2.3. Les bas salaires dans les DOM COM

La précarité dans l'emploi dans les DOM COM a été relevée plus haut. Elle conduit à des situations de précarité financière importante.

Une étude récente porte sur les bas salaires sur l'Ile de la Réunion (tous types de salariés compris).⁴⁹ En 2006, on compte 55 000 salariés à bas salaires sur les 200 000 qui ont été employés en 2006 par les entreprises privées ou semi-publiques et les collectivités locales. Le seuil de bas revenu salarial annuel, calculé au seuil des deux tiers du revenu salarial annuel médian, est pour la Réunion de 8 960 € (valeur inférieure au seuil de la métropole). Il équivaut à 77 % du Smic annuel net pour l'année 2006. La majorité de ces salariés, soit 40 000, peuvent même être classés parmi les « très bas salaires » car ils ont perçu moins de la moitié du revenu médian (58 % du Smic annuel).

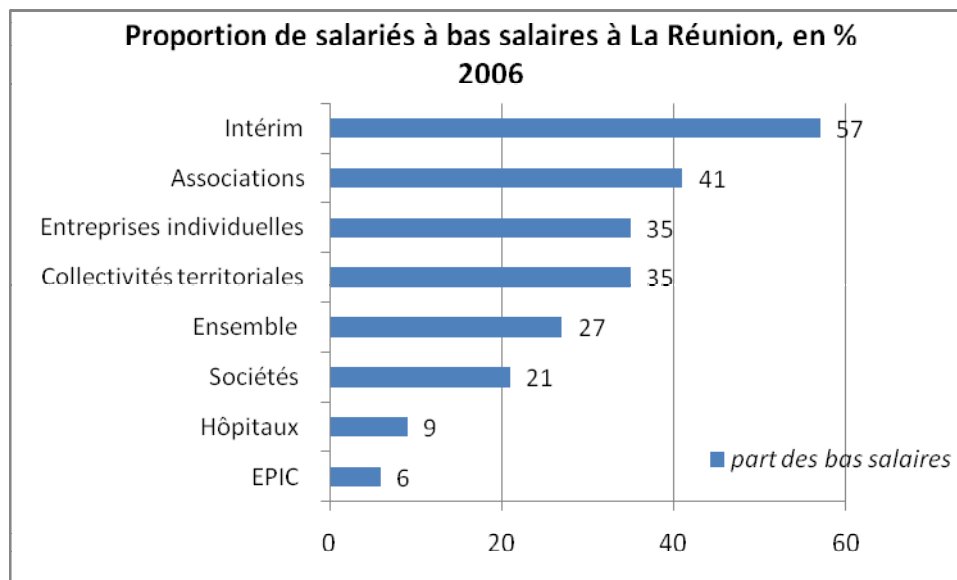
27 % des salariés de La Réunion se trouvent ainsi en-dessous du seuil de bas salaire (contre 25 % en métropole).

L'étude renseigne sur certaines spécificités de l'emploi public. On note d'abord que 64 % des emplois aidés, qui représentent une proportion importante de l'emploi réunionnais,

⁴⁸ Les données statistiques ne permettent pas de connaître les quotités de travail des agents à temps non complet (ce qui n'est pas le cas en revanche des agents à temps partiel, c'est-à-dire choisi).

⁴⁹ C. Touzet, « Les bas salaires : du travail partiel et du temps partiel », *Economie de la Réunion*, n° 134, avril 2009. http://www.insee.fr/fr/insee_regions/reunion/themes/revue/revue134/revue134_bas_salaires.pdf. Données issues des DADS

sont des salariés à bas salaires. On remarque ensuite que les collectivités territoriales sont le troisième principal « fournisseur » d'emplois à bas salaires, après l'intérim et les associations. 35 % des agents de la FPT sont ainsi considérés comme étant à bas salaires, au-delà de la moyenne insulaire de 27 % (graphique ci-dessous).



Source : INSEE

L'étude indique qu'« un quart des personnes sous le seuil de bas salaire a travaillé dans les collectivités territoriales qui proposent un grand nombre de contrats aidés, le plus souvent assortis d'une courte durée d'emploi. »

B. Formes de la précarité financière

1. Témoignages : « des agents qui ne s'en sortent plus »

Le sentiment général des personnes rencontrées est que le salaire ne met plus à l'abri. Si les non-titulaires n'ont pas de visibilité sur leurs revenus, le fait d'être titulaire n'empêche pas la précarité. Pour certains, cela se traduit par l'incapacité de se projeter dans l'avenir et dans l'obligation de tout compter.

« Je suis entrée dans la commune (2 000 habitants) en 1997 pour un remplacement. Et pendant 10 ans, j'ai travaillé à temps non complet entre 25 et 27 heures par semaine. Ce n'était pas un choix ! En tant que célibataire, je m'en sortais. C'est sûr, je ne pouvais pas envisager de grands projets. Impossible d'acheter un bien immobilier, même en milieu rural. Je dois sélectionner les sorties, etc. » (adjoint administratif, 33 ans.)⁵⁰

« Avec un salaire, c'est la galère. Même avec deux salaires, on ne constitue plus de réserves, il y a une impression de perte de sécurité, de vulnérabilité. »

La précarité reste un phénomène complexe, multiple, difficile à appréhender, mais de plus en plus visible selon les témoignages du terrain. Il s'agit d'une situation nouvelle, qu'une assistante sociale interrogée décrit de la façon suivante : « la nouveauté, c'est

que l'on rencontre de plus en plus d'agents qui ne s'en sortent plus ».

Pour une assistante sociale d'une grande collectivité du Nord, « avec un salaire lorsque qu'on est seul (jeune célibataire catégorie C par exemple) ou foyer monoparental, c'est la galère. Même avec deux salaires, on ne constitue plus de réserves, il y a une impression de perte de sécurité, de vulnérabilité ».

En raison de mécanismes de seuil, des effets pervers peuvent parfois même se produire. L'agent n'aura pas accès au fonds énergie, au fonds de solidarité (pour l'accession ou le maintien dans le logement), à l'aide juridictionnelle, etc. Dans certains cas, la présence d'enfants jeunes adultes à charge ne compte pas comme une charge pour le droit à certaines prestations.

Le principal fait marquant est caractérisé par des trajectoires individuelles qui deviennent difficiles. Les situations diffèrent pour les non titulaires et les titulaires à temps non complet. Toutefois, il ressort des entretiens, le constat d'une plus grande vulnérabilité face aux accidents de la vie. Cette vulnérabilité face aux accidents de la vie ou face au contexte socioéconomique est corroborée par plusieurs témoignages en provenance de différentes collectivités territoriales.

⁵⁰ Extrait de *La Voix* (CFTC), n° 304, juin 2008, p 17, dossier « Le phénomène des fonctionnaires territoriaux précaires »

«La précarité financière peut toucher la plupart des agents de catégorie C dès qu'ils ont le moindre problème familial ou de santé», nous dit la DRH d'une grande commune (2 500 agents titulaires et 250 non titulaires). La précarité financière toucherait 600 agents de cette ville, selon elle, en premier lieu les agents de catégorie C des premiers grades de début de carrière : adjoint technique, adjoint administratif, adjoint d'animation, ATSEM....

Les agents de catégorie C des premiers grades de début de carrière : adjoint technique, adjoint administratif, adjoint d'animation, ATSEM

Pour le médiateur social d'une région comportant environ 1 800 salariés et un nombre limité de non titulaires, la précarité financière atteint également des niveaux «très élevés» pour un petit groupe d'agents. Les indicateurs retenus pour dépeindre la précarité financière sont les suivants : près de

70 agents ont contacté la direction des ressources humaines pour des problèmes de dettes depuis 18 mois, plus de 50 agents ont un dossier de surendettement à la Banque de France, et un nombre important d'agents des lycées sont «en difficulté avec leur banque».

La DRH d'une grande communauté urbaine de près de 4 000 agents nous indique que les cas les plus significatifs de précarité concernent les situations suivantes :

- Les titulaires à temps partiel contraint (temps non complet).
- Les parents isolés.
- Les agents de catégorie C (niveau de rémunération).
- Les agents contractuels en remplacement d'agents indisponibles.
- Les agents de nationalité étrangère.
- Les agents contractuels pour des contrats inférieurs à 6 mois (chargés de mission).

Un indicateur de précarisation financière dans cette communauté urbaine est le recours à des assistants de service social par plus de 400 agents, parmi lesquels une forte majorité de catégorie C.

Enfin, reprenons ce témoignage d'un élu d'une commune de 16 000 habitants, qui repère parmi les 500 agents (dont une moitié de non titulaires) une centaine ayant des difficultés financières. Les agents les plus touchés sont «tous ceux en particulier qui font des remplacements» et «ceux qui sont employés dans des structures naissantes».

Ces différents témoignages en provenance des acteurs (DRH ou élus) montrent que la précarité y est constatée en proportions variables. Si la précarité peut être plus ou moins forte selon l'action de la collectivité, on constate aussi qu'il s'agit d'une notion qui peut être appréciée de façon différente d'un acteur à un autre.

2. La problématique du logement

Dans certaines régions, ensuite, le coût de la vie est considérablement élevé par rapport aux revenus tirés de l'activité professionnelle. Cela est particulièrement vrai dans la région parisienne ou dans certaines zones touristiques ou frontalières avec des pays comme la Suisse par exemple. L'inflation locale est principalement tirée par le prix de

l'immobilier. Les difficultés financières se répandent à une large proportion des agents de la FPT, quand bien même ils bénéficient d'un statut et vivent dans un ménage ayant des revenus corrects. La médiatisation de cas d'agents de la Ville de Paris sans domicile fixe, contraints de dormir dans leur voiture, avait révélé le problème au grand jour.

Quand il devient difficile de se loger pour certains territoriaux

Comme le dit la responsable de la mission Urgences sociales (MUS) rattachée à la DRH de la ville de Paris, «*Le maire se trouvait confronté à des demandes de logement de plus en plus fréquentes formulées par des agents qui dormaient dans des gymnases ou piscines, sous des tentes ou dans leur voiture. En parallèle, l'amplitude horaire de certains équipements, demandée par le public, est grande. Quand une piscine ouvre à 7 heures ou ferme à 22h30, le personnel ne doit pas résider trop loin. Or, il est difficile de se loger à Paris ou à proximité, encore plus lorsqu'on travaille à temps partiel, que l'on est seul avec des enfants ou que l'on arrive de province après avoir réussi un concours. Des agents se retrouvent à la rue après des violences conjugales, un divorce, une expulsion, un surendettement.*»⁵¹

Dans la région francilienne, pour une assistante sociale d'un conseil général, l'«*exemple type*» des difficultés relatives au logement est celui d'un «*ménage avec un seul salaire à 1 300 euros nets et 2 enfants*» : cela concerne un nombre important de familles monoparentales, d'agents TOS, certains agents de catégorie B en début de carrière qui, n'étant pas originaires de la région parisienne, ont des difficultés à se loger.

Une assistante sociale d'une grande ville du Nord indique que le logement représente plus de 50 % du budget pour de nombreux agents qu'elle rencontre. «*Depuis environ 8 ans, le logement représente à nouveau une dépense démesurée. Auparavant, un logement HLM accompagnait le premier emploi, on le quittait pour accéder à la propriété. Aujourd'hui, on y reste, il n'y a plus de turnover et une pénurie générale de logements sociaux en découle. Il n'y a plus de quota de logement réservé pour le personnel communal*».

Si pour l'ensemble des agents, le logement représente un poste de dépense important, les difficultés augmentent pour les catégories C qui ont les plus petits salaires. En début de carrière, les jeunes agents touchant des rémunérations de débutant (1 300 à 1 500 euros selon les catégories) dépensent une grande partie de leur revenu dans le logement. Cette situation peut perdurer quand bien même l'agent est stabilisé sur son poste. Toutefois, il existe des possibilités de bénéficier de logements sociaux pour ces agents de catégorie C.

Certaines initiatives peuvent aussi viser à mener une politique de rapatriement des agents sur le territoire de la commune. C'est ce que fait cette grande ville : si un agent a besoin de logement, l'assistant social joue le rôle de relais envers le service logement et une attention particulière est portée aux candidatures des employés municipaux.

Les marges de manœuvre permettant à l'employeur d'aider les agents les moins bien rémunérés à se loger sont cependant limitées. Le temps est révolu où certains maires compensaient ces disparités en intervenant, en tant que présidents de droit des offices de HLM, pour permettre aux agents territoriaux d'avoir un accès facilité au parc de

⁵¹ Source : *Gazette des communes*.

logement social. Aujourd'hui, il arrive que certaines collectivités, souvent assez grandes, investissent dans la réservation de logements d'urgence ou se portent garantes au moment des paiements anticipés de garantie pour la location d'appartements. Mais ces solutions s'adressent désormais plutôt aux agents ayant de très bas revenus. On est passé d'une solution collective à une solution au cas par cas, de la prévention à l'assistance.

3. Les difficultés vécues par les parents isolés

Une étude de l'INSEE de janvier 2010 montre l'accroissement des familles monoparentales en France : de 1968 à 2005, la part des enfants vivant avec un seul de leurs parents est passée de 6 % à 16 %, ce qui représente une progression de plus de 150 %. En 2008, 30 % des personnes issues d'une famille monoparentale vivaient en dessous du seuil de pauvreté (un niveau de vie inférieur à 949 euros par mois), soit une proportion 2,3 fois plus forte que dans l'ensemble de la population. Le taux de pauvreté est beaucoup moins élevé pour les autres configurations familiales : il tombe à 20 % pour les couples avec trois enfants ou plus, 8,6 % pour les couples avec deux enfants et 7,8 % pour les couples avec un enfant.

Des données plus précises ne sont pas disponibles pour la FPT, qui est bien entendu concernée par la question, ne serait-ce que par son taux de féminisation important. Pour un travailleur social rencontré dans le cadre de ce rapport, «les frais de garde d'enfants sont souvent occasionnés par des horaires de travail décalés. Les femmes sont plus durement concernées».

Dans ces situations, les frais de logement et de garde ponctionnent une part importante du revenu. Pour des agents à temps non complet, la situation est parfois difficilement tenable.

4. La montée du surendettement

Le surendettement des agents est une tendance croissante des dernières années, même si elle aussi est difficile à documenter. Selon les témoignages recueillis, le nombre de cas progresse. Les services sociaux ont de plus en plus souvent à gérer des situations de surendettement.

L'engrenage du surendettement : des témoignages nombreux sur ce phénomène grandissant

La montée du surendettement peut être due à plusieurs facteurs qui se cumulent : d'un côté, une montée des besoins en liquidités pour faire face aux nécessités de la vie courante ; de l'autre, une plus grande facilité d'accès des agents titulaires au crédit, en raison d'un statut réputé «stable» par les organismes prêteurs. «Fonctionnaire» devient en effet «un mot magique» pour les organismes de prêt, comme nous le dit une assistante sociale. Pour Gilles Geffroy, de l'Association nationale Budget info services, «à

capacité de remboursement égale, un fonctionnaire se verra plus facilement accorder un prêt, du fait de sa stabilité professionnelle, qu'un salarié du privé.»⁵²

De leur côté, pour les agents non titulaires connaissant une incertitude sur le renouvellement de leur contrat, la variabilité de la rémunération est un facteur favorisant le sentiment d'insécurité. Ces variations empêchent la construction de projets et sont source de difficulté de gestion des budgets. Une tentation peut être de compenser cette variabilité par des emprunts bancaires.

Comme le dit une assistante sociale, *«auparavant, c'était un surendettement réactif. Aujourd'hui, c'est un surendettement d'engrenage, un défaut de paiement (EDF, transports...) qui entraîne d'autres, sans capacité de remboursement. Un crédit pour se désendetter représente une charge qui s'ajoute aux autres. Or, les budgets ne comportent aucune marge de manœuvre, même de l'ordre de 40 €, qui permette de rembourser des dettes. Les agents adressent toujours davantage de demandes de secours exceptionnels, non remboursables, plutôt que des avances sur primes ou sur salaire comme auparavant. Ou alors, ils viennent demander de l'aide pour monter un dossier de surendettement.»*

Pour un médiateur social dans une région, *«le problème est l'impécuniosité, marquée par l'incapacité à mettre de côté une épargne de précaution et l'avidité consumériste démesurée dans certains cas, attisée par les offres inconsidérées des banques, des organismes de crédit et de la grande distribution».*

Les deux exemples réels ci-dessous, cités par des assistants de service social, montrent la facilité avec laquelle des agents peuvent entrer dans la spirale de la consommation de crédit.

Témoignages

Ce couple de fonctionnaires avec 2 enfants perçoit 3 000 € de revenus mensuels mais en dépense régulièrement 5 000. Pour ne pas provoquer d'impayés et honorer ses factures, il emprunte sans difficultés et se retrouve, au moment où il saisit le service social, devoir régler une dette de... 150 000 €.

Madame Z est agent d'entretien titulaire. Elle travaille à temps non complet. En novembre, elle a sollicité un prêt personnel auprès d'un organisme de crédit pour un montant de 45 000 € sur 7 ans. Elle doit rembourser chaque mois 751 € de prêt, pour un salaire de 1110 € environ. Son taux d'endettement avoisine les 65 %.

« L'enfer du surendettement » reste cependant difficile à quantifier pour la FPT. Il n'y a pas de données disponibles pour la fonction publique en général, les données de la Banque de France ne distinguant pas selon le secteur public ou privé.

On notera que cette tendance au surendettement semble d'autant plus forte dans certains DOM COM. En Guyane en 2005, 46% des surendettés seraient des fonctionnaires (toutes fonctions publiques confondues), selon l'Institut d'émission des départements d'Outre-mer⁵³ (IEDOM). Selon cette note, *« cette proportion, qui peut paraître élevée, est en fait très voisine de leur représentation au sein des effectifs*

⁵² Article de la *Gazette des communes*, 3 Mai 2010 : « Les agents plus fragiles face au surendettement »

⁵³ IEDOM, « Endettement et surendettement des ménages en Guyane », *Note express*, n° 31, 2005. http://www.iedom.fr/IMG/pdf/notexp31_guyane_endettement.pdf

salariés (45 %). En revanche, cette représentation passe à plus de 70 % en considérant les surendettés actifs (30 % s'agissant des surendettés passifs). L'accession au statut de fonctionnaire semble donc générer pour un certain nombre de personnes un "effet de revenu" qui conduit à une dégradation de leur situation financière personnelle. Elle constitue en revanche pour les autres une protection contre les accidents de la vie. »

D'autres publications de l'IEDOM consacrées à la Réunion et à la Guadeloupe ne donnent malheureusement pas plus d'indications sur la part des fonctionnaires dans les ménages surendettés.⁵⁴

5. La croissance des demandes d'aides financières, indicateur de la précarisation d'agents

Autre indicateur de la précarisation d'agents de la FPT, les prestations d'action sociale se développent également. La loi du 19 février 2007 relative à la FPT (art. 71) impose la mise en œuvre d'une offre d'action sociale au bénéfice de tous les agents territoriaux. Mais elle n'en détaille nullement les prestations destinées à « améliorer les conditions de vie des agents publics et de leurs familles » (art. 26 de la loi n° 2007-148 du 2 février

Des demandes d'aides exceptionnelles en augmentation

2007 relative à la modernisation de la fonction publique).

Selon le rapport de gestion 2009 du CNAS, le nombre de bénéficiaires (toutes aides confondues⁵⁵) croît fortement d'année en année. En 2009, plus de 530 000 bénéficiaires sont comptés, soit une hausse de 12% par rapport à 2008.

Le surendettement est introduit depuis cinq ans dans les critères d'attribution des aides exceptionnelles de la CNAS. Il doit relever d'accidents de la vie et non de prêts à la consommation. Selon la responsable du service social du CNAS, les demandes d'aide exceptionnelles sont en constante augmentation : +42 % entre 2007 et 2008, + 23 % entre 2008 et 2009.⁵⁶

Selon le FNASS (Fonds National d'Action Sanitaire et Sociale), en 2009, les aides exceptionnelles sont en progression de 48% par rapport à leur niveau d'il y a 5 ans. En 2010, le niveau d'activité de 2009 a été largement dépassé. Ce chiffre doit être nuancé car le FNASS tend à développer l'offre de secours en lieu et place de prêts remboursables. Selon le directeur du FNASS, les « situations difficiles » représentent de l'ordre de 10% des dépenses. Ce chiffre est assez stable sur la durée.

De leur côté, les mutuelles de la fonction publique territoriale constatent un appauvrissement général de leurs adhérents, ce qui les conduit à des prestations spécifiques : aides exceptionnelles, minorations de cotisation, prêts à taux 0%, etc. Au sein de la Mutuelle Nationale Territoriale (MNT) est constitué un fonds d'intervention

⁵⁴ Cf. les n° 24 et 28 des *Notes express* de l'IEDOM.

⁵⁵ Elles concernent la famille, la vie professionnelle, des prêts à taux bonifiés, les vacances-loisirs-culture... Toutes les aides ne visent donc pas la lutte contre la précarité. Les plus pertinentes à ce sujet sont notamment constituées des aides financières exceptionnelles, prêts à taux zéro, logements d'urgence...

⁵⁶ Source : interview, *Gazette des communes*, 3 Mai 2010 : « Les agents plus fragiles face au surendettement »

sociale. En 2009, on constate une hausse de 15 % des aides exceptionnelles accordées par rapport à 2008, et près de 25 % par rapport à 2007. Les minorations de cotisations bénéficient à 5% des personnes protégées, chiffre en hausse depuis 2008, notamment les minorations de 10 % qui sont en hausse de 34 % par rapport à 2008.

La Mutuelle nationale des fonctionnaires des collectivités territoriales (MNFCT) constate également une augmentation de 15 % des dossiers de demande d'aide exceptionnelle depuis 2008.

En ce qui concerne la précarité financière des retraités de la FPT, nous disposons de données issues du fonds d'action sociale de la CNRACL. En 2009, 64 000 retraités représentant près de 7 % des pensionnés de la CNRACL ont perçu une aide de ce fonds.

6. Le bénéfice du RSA

Le RSA a été introduit en remplacement du RMI et d'autres prestations sociales telles que l'Allocation parent isolé (API) en 2009. Il s'agit d'un complément de revenu pour les travailleurs pauvres et un minimum social pour ceux qui ne travaillent pas.

Le nombre d'agents de la FPT bénéficiaires du RSA représenterait un indicateur intéressant de la précarité financière. Les données ne sont cependant pas disponibles.

S'ajoute un autre problème, celui de la non-demande du RSA pour des agents qui y seraient éligibles (ce problème de non demande n'étant pas propre à la FPT). Plusieurs témoignages nous sont parvenus indiquant que des agents n'étaient pas au courant du bénéfice possible de cette allocation. Les assistants sociaux font la démarche d'informer les agents et de les aider dans la constitution de dossiers. Certains refusent, cependant, par crainte de stigmatisation.

A la question « Avez-vous déjà constaté que certains agents étaient éligibles au RSA ? » ce DRH d'une région répond : « Bien sûr ! Nous avons informé les agents et en découvrons régulièrement de nouveaux. Mais les agents de la FPT ne sont pas tous en lien avec la CAF. Et l'aide sociale les repousse parfois a priori (vous avez un travail, alors...). » La Direction des ressources humaines recense une trentaine de cas (sur 1 800 agents), mais il en existe probablement plus au total. Il est cependant rare dans cette collectivité que les agents choisissent de ne pas bénéficier du RSA ; le plus souvent, « ils ignorent leur capacité à y prétendre ».

Le 4 octobre 2010, Marc-Philippe Daubresse, alors ministre de la Jeunesse et des Solidarités Actives, en accord avec l'Association des Maires de France, a écrit aux maires pour les sensibiliser au RSA. Le courrier indiquait :

« Le RSA n'est pas une prestation automatique ; il faut en faire la demande auprès de la Caisse d'Allocations familiales. Or, à ce jour, nombreux sont les bénéficiaires potentiels qui n'ont pas effectué de démarche dans ce sens. Je pense particulièrement aux personnels municipaux de catégorie C et à ceux travaillant à temps non complets dans la fonction publique territoriale qui sont susceptibles de bénéficier de cette mesure. »

Il invite les Maires à informer spécifiquement les personnels de la possibilité de bénéficier du RSA.

Conclusion de la seconde partie

Contrairement à une idée reçue, la FPT n'est pas épargnée par la précarité financière. Plusieurs mécanismes conduisent un petit nombre d'agents à être touchés par la précarité, qui prend la forme d'une vulnérabilité au quotidien. D'un côté, les agents non titulaires, souvent à temps non complet, cumulent faiblesse des rémunérations (en raison de leur temps de travail) et incertitude face à l'avenir (en raison de l'instabilité de leurs contrats de travail). D'un autre côté, un phénomène grandissant est celui des fonctionnaires stabilisés, titulaires, subissant pourtant une certaine forme de précarité financière et de vulnérabilité. Les plus fragiles par rapport au moindre accident de la vie vont être les agents vivant seuls avec des charges de famille, les débutants (parmi lesquels les contrats aidés). Des agents titulaires peuvent tomber dans la spirale du surendettement, que celui-ci soit passif (pour réagir à un accident de la vie) ou actif (la plus grande facilité d'obtention de crédits, grâce au statut de fonctionnaire).

Les facteurs explicatifs de la précarité financière relèvent de plusieurs types :

- La structure salariale « ouvrière », tirée vers le bas en raison de la proportion élevée d'agents de catégorie C, implique une échelle des rémunérations déjà basse.
- Les mécanismes de recrutement et de gestion de personnel conduisent à une prévalence de la flexibilité de l'emploi (temps non complets ou emploi de non titulaires), malgré des initiatives de lutte contre ces formes de précarité de l'emploi dans certaines collectivités. Cela implique une instabilité de personnel, qui le rend vulnérable face aux accidents de la vie.
- Les causes de la précarité financière ne sont pas seulement structurelles mais aussi liées à des accidents personnels.

Il faut, par ailleurs, distinguer précarité financière due à une quotité horaire trop faible et précarité financière due aux droits liés à l'emploi. Dans des situations où l'agent se retrouve en invalidité ou doit être licencié pour inaptitude physique, la forte diminution des rémunérations conduit à des conditions de vie précaires. Pour prendre un cas qui va être présenté dans la partie suivante, le manque d'anticipation sur la fin des droits de l'agent peut conduire à des situations où l'agent « bascule » du jour au lendemain dans une situation de grande fragilité, marquée par une baisse importante des revenus.

Ainsi, la précarité financière est liée à la précarité des droits. Il s'agit d'une idée clé sur laquelle ce rapport souhaite insister : précarité de l'emploi, précarité financière et précarité des droits sont solidement imbriquées et reliées entre elles de façon étroite et interdépendante.

Au final, il apparaît que face à des mêmes types de fragilité, les grandes collectivités semblent mieux armées pour accompagner les agents et éviter qu'ils ne tombent dans la précarité. Grâce à des prestations annexes (logements, prêts) et la présence d'assistants sociaux, les grandes collectivités ont des possibilités d'action potentiellement plus grandes.

Il importe aujourd'hui d'agir sur les zones de fragilité vécues par les agents des plus petites collectivités. L'enjeu est de prévenir les cas de bascule dans la précarité, par un repérage des situations à risque et par des initiatives de réduction de la précarité de

l'emploi et des droits. Les initiatives combattant la précarité de l'emploi (augmentation du temps de travail, mutualisation, etc.) vues dans la partie précédente ont évidemment un impact sur la diminution de la précarité financière. Par ailleurs, des initiatives portant sur les droits des agents peuvent également conduire à améliorer des situations individuelles.

III. La précarité des droits

Cette dernière partie s'intéresse aux liens entre les droits des agents et les mécanismes de précarité. La question des droits est évidemment très large et complexe. On peut, néanmoins, insister sur l'idée que certains agents sont confrontés à une certaine forme de précarité des droits. Celle-ci apparaît dans différentes sphères : accès à la retraite, accès aux soins, accès à l'information et à la formation, à l'exercice des droits syndicaux, sachant que l'on a abordé le logement ou l'aide sociale dans la précédente partie. Dans certains cas, on peut, également, aborder le manque d'anticipation des carrières individuelles dans la FPT en termes de droits : certains agents étant, en effet, contraints dans ce qui ressort de leur droit à un reclassement. Dans un contexte où les effectifs vieillissent et où l'âge de la retraite est repoussé, un droit fondamental pour les agents publics est aujourd'hui le droit à une carrière évolutive, au cours de laquelle sont anticipés les nécessaires changements de trajectoire professionnelle.

La question des droits est à prendre de façon dynamique. Dans un premier sens, nous observons que la précarité de l'emploi peut être créatrice de précarité financière et de précarité des droits. L'occupation d'un emploi précaire conduit ainsi à des limitations pour l'agent dans la sphère des droits. Dans un autre sens, nous pouvons aussi constater que le nonaccès à certains droits peut entraîner, dans certains cas, de la précarité de l'emploi et de la précarité financière. Cela montre bien le caractère dynamique et transversal de la précarité. Il est donc nécessaire d'avoir une «approche intégrée» de la précarité. Le dialogue social doit ainsi considérer ces différents aspects.

Cette partie aborde dans un premier temps les retraites, puis l'accès aux soins, l'assurance chômage enfin la formation professionnelle et la question importante des reclassements.

1. Les retraites

La précarité de l'emploi peut engendrer la précarité de la retraite. Il existe en effet des cas nombreux de «retraités précaires» parmi les anciens de la FPT. Leur étude dépasse le cadre du présent rapport. Nous nous en tiendrons ici à quelques remarques d'ordre très général.

L'impact de la précarité de l'emploi sur la précarité de la retraite

Le problème principal des retraites est celui de la faiblesse des pensions perçues, calculées en fonction de l'activité professionnelle passée : discontinuités salariales, emplois à temps partiel ou non complet, etc. Les retraites des femmes sont en conséquence inférieures à celles des hommes, à l'image de ce qui se passe pour l'ensemble des salariés.

Etant donnée la structure des emplois de la FPT, les montants moyens des retraites perçues sont les plus faibles des trois fonctions publiques.

Montant moyen des retraites : droits directs (vieillesse et invalidité confondues), 2008

	FPE (hors la Poste, France Telecom, militaires)	FPT *	FPH *
H	2170	1310	1403
F	1788	1097	1235
Ensemble	1952	1191	1265

DGAFP, Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2009, Faits et chiffres juillet 2008, p. 569

* Base CNRACL : Pensions attribuées aux titulaires de la FPT et FPH, dont la durée hebdomadaire de travail est d'au minimum 28 heures. Les médecins hospitaliers, qui relèvent du régime général et de l'Ircantec ne sont pas pris en compte.

La durée moyenne de cotisation est de 114 trimestres, contre 124 pour la FPH et 132 pour la FPE.

Les écarts de pensions moyennes entre hommes et femmes sont également importants, respectivement de l'ordre de 19 % pour la FPT (1 310 euros pour les hommes contre 1 097 euros pour les femmes) et 14 % dans la FPH (1 403 euros pour les hommes, contre 1 235 euros pour les femmes).

Les femmes forment 89% des bénéficiaires des pensions de réversion, alors qu'elles forment 60 % de l'ensemble des agents.

Concernant les retraités CNRACL, un indicateur de précarité peut être la part des agents pensionnés dont la retraite est revalorisée au minimum garanti. Ils sont près de 47 % dans ce cas pour les agents dont la pension est entrée en paiement en 2008 : 39 % des hommes et 54 % des femmes.⁵⁷ Par comparaison, seuls 10% des pensionnés de la FPE et 26% des pensionnés de la FPH sont dans ce cas. Par ailleurs, la part de pensionnés avec pension au taux plein est de 12 %.

Il existe, par ailleurs, de nombreux cas de « poly-pensionnés ».

En outre, la réforme des retraites entraîne certaines incidences, notamment les conditions d'attribution du minimum garanti qui ont été modifiées et alignées sur celles du secteur privé. Elles sont désormais soumises à certaines conditions.

Au terme de cette sous-partie, le groupe de travail considère qu'un travail complémentaire approfondi sur cette question des retraites et sur la population des retraités de la FPT serait intéressant à mener en lien avec la CNRACL et l'IRCANTEC.

2. Accès aux soins et protection sociale

2.1. La question du demi-traitement

L'accès aux soins et l'état de santé des agents sont des éléments importants quand il s'agit d'étudier la précarité. Tous les agents ne sont pas égaux devant l'accès aux soins.

⁵⁷ DGAFP, Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2009.

De plus, titulaires et non titulaires n'ont pas les mêmes droits en termes de protection sociale face à la maladie. Toutefois, pour les titulaires comme les non titulaires, après trois mois de congé maladie, les agents se retrouvent à demi-traitement, ce qui constitue un facteur de précarisation important pour les salaires modestes.

Pour le responsable du service social d'un centre de gestion, « *Les agents qui cherchent à faire des économies abandonnent leur garantie "maintien de salaire", parce qu'une cotisation de 20 à 30 euros par mois représente quelques jours d'achats alimentaires. Or un demi-traitement les fragilise encore plus quand ils tombent malades. On le voit de plus en plus* ». ⁵⁸

Certaines collectivités prévoient une compensation plus favorable à l'agent en cas de maladie, permettant dans certaines situations d'aller au-delà de la règle de demi-traitement. Pour d'autres, la souscription d'une garantie maintien de salaire que proposent les opérateurs de protection sociale complémentaire serait une solution, surtout si l'employeur pouvait accorder une participation.

La problématique du maintien de salaire : quelle participation des collectivités ?

d'un maintien de salaire que proposent les opérateurs de protection sociale complémentaire serait une solution, surtout si l'employeur pouvait accorder une

La garantie maintien de salaires pose la question de la participation des employeurs à la protection sociale de leurs agents. « *Lorsque l'on perçoit des revenus faibles ou que l'on travaille à temps partiel, on ne peut s'offrir une protection sociale de qualité. Il est donc nécessaire que l'employeur public participe. Une bonne protection peut devenir un outil de management et de dialogue social.* » (Patrick Dos, vice-président Mutuelle Nationale Territoriale⁵⁹).

Selon plusieurs assistantes sociales, depuis 2008, ce n'est plus uniquement la cotisation maintien de salaire qui peut être sacrifiée, mais également celle de la complémentaire santé. En effet, nous nous situons dans un contexte de désengagement de l'assurance maladie obligatoire et de taxes nouvelles imposées aux opérateurs de protection sociale complémentaire, qui conduit à une hausse des cotisations.

2.2. La gestion des agents : un besoin d'outillage pour les collectivités

Au sujet de la protection sociale des fonctionnaires, le Médiateur de la République souligne les éléments suivants : « *des dysfonctionnements sont constatés (...) soit parce que la réglementation n'est pas respectée, soit parce que les délais sont trop longs (...) soit par la multiplicité d'avis médicaux parfois contradictoires. (...) On constate surtout que de nombreux employeurs locaux ne maîtrisent ou ne connaissent pas bien les différentes étapes [sur les congés maladie]* ».

Des témoignages de travailleurs sociaux confortent cette appréciation. Ils portent, notamment, sur la situation des agents ayant épuisé leurs droits à traitement : lorsque l'agent est mis à la retraite pour invalidité, en cas de dépression ou de handicap psychiatrique, il est difficile de le maintenir dans l'emploi. Souvent, la collectivité n'a pas

⁵⁸ Cité in *La Gazette*, 29 septembre 2008.

⁵⁹ Référence

été en mesure de prendre en charge le problème parce que la direction des ressources humaines n'était pas suffisamment «équipée».

Le traitement de cas lourds requiert une compétence et une disponibilité particulières dont ne disposent pas toutes les collectivités. Pour développer ces compétences en matière de gestion du personnel en incapacité de travail, des solutions par mutualisation seraient à envisager.

2.3. La complémentaire santé

L'assurance complémentaire santé est l'une des premières dépenses dont les agents font l'économie en cas de difficulté financière. Comme le dit l'assistante de service social d'une commune, « *de moins en moins d'agents "s'offrent" une complémentaire santé : sur 1 800 agents, 60 personnes y ont renoncé en 1 an, à cause notamment du rythme de progression très faible des salaires en catégorie C* ».

Aussi, tout accident de santé peut-il se traduire par une dépense peu remboursée, et mettre en péril un budget restreint. Or, juridiquement, à ce jour, les collectivités territoriales ne peuvent toujours pas apporter un soutien financier à la couverture santé de leurs agents.

Si la législation sur ce point est en cours d'évolution, il faut prévoir encore de longs mois pendant lesquels le problème de l'accès aux soins continuera à se poser aux plus

L'assurance complémentaire santé : un des premiers postes de dépense supprimés pour les agents précaires

démunis. Une fois le texte sur la protection sociale complémentaire adopté, un autre délai sera encore nécessaire pour que les collectivités s'approprient la procédure, contractualisent avec les organismes

concernés et puissent apporter, si elles le souhaitent, une contribution financière.

Mais certaines organisations syndicales vont plus loin que ce texte et proposent une participation obligatoire de l'employeur à la protection complémentaire santé et maintien de salaire.

Un sondage réalisé en 2009, auprès des agents territoriaux, met en lumière le fait que de nombreux agents disent se sentir moins bien protégés et avoir le sentiment d'une dégradation de leur système de santé.⁶⁰ Le baromètre montre que 54 % des agents territoriaux se sentent moins bien protégés qu'au cours des cinq dernières années. Plus préoccupant, 33 % d'entre eux déclarent avoir renoncé à des consultations ou à des soins médicaux durant les douze derniers mois et pour 21 % d'entre eux, cela s'est produit plusieurs fois. Les secteurs les plus touchés par ce renoncement sont les moins bien couverts par la sécurité sociale : les soins dentaires (39 %), les consultations chez les spécialistes (38 %) l'optique (36 %), les prothèses dentaires (34 %).

89 % des sondés attendent que leur collectivité participe au financement de leur complémentaire santé et prévoyance.

⁶⁰ Source : Baromètre de la protection sociale des territoriaux, avril 2009, IFOP. Réalisé pour la Mutuelle Nationale Territoriale, du 11 au 17 février 2009 auprès de 800 agents représentatifs de la fonction publique territoriale. <http://www.mnt.fr/informations/imprime.asp?id=234>

3. L'assurance chômage

Tout employeur public doit assurer lui-même la charge financière liée à la perte d'emploi de ses agents.⁶¹ Toutefois, il peut choisir de déléguer la gestion administrative des dossiers de chômage à Pôle emploi. De plus, tous les employeurs publics, sauf l'État, peuvent, pour leurs agents contractuels, adhérer au régime d'assurance chômage. Lorsque la gestion reste totalement opérée par l'employeur public, des différences d'interprétation conduisent parfois à des refus d'indemnisation contestables et entraînent une inégalité des bénéficiaires du service public de l'emploi.

Les collectivités territoriales sont ainsi, soit leur propre assureur, soit elles cotisent à l'UNEDIC.

Les agents non titulaires ont droit au versement d'allocations chômage dans les mêmes conditions que les salariés du secteur privé, s'ils ont perdu involontairement leur emploi. Toutefois cette notion peut, selon le cas, être interprétée différemment par le juge administratif, ce qui a une influence sur l'indemnisation. Le document du médiateur de la République précise notamment la situation relative au non-renouvellement du contrat à durée déterminée (CDD). Une fin de CDD est toujours, pour le salarié du privé, une perte involontaire d'emploi. A contrario, lorsque l'employeur public propose un renouvellement du contrat à son agent et que celui-ci le refuse, ce refus est considéré comme une perte volontaire d'emploi⁶², d'où l'absence d'allocation chômage. Toutefois, si le renouvellement proposé est doté d'une modification substantielle (réduction significative de la durée du contrat, du temps de travail, du salaire, modification du lieu de travail...), le refus est alors considéré comme légitime, d'où une perte involontaire de l'emploi et le bénéfice de l'allocation chômage. Enfin, si l'agent refuse le renouvellement d'un contrat, même identique, pour des « raisons d'ordre personnel » (notion qui reste à préciser par la jurisprudence) le refus est aussi considéré comme légitime. Des médiations ont été réussies sur ce critère dans des cas de succès à un concours, de soins à apporter à un

L'accès aux prestations chômage peut parfois être difficile

conjoint ou de déménagement pour suivre un conjoint.

En ce qui concerne les fonctionnaires, le chômage existe aussi mais les cas sont plus rares. Notons trois cas pour lesquels les agents peuvent se retrouver en situation de chômage.

- L'attente de réintégration, c'est-à-dire le maintien en position de disponibilité pour convenances personnelles d'un fonctionnaire, faute de poste vacant lorsqu'il demande sa réintégration, ou le maintien en disponibilité d'office pour raisons de santé d'un agent reconnu inapte à son emploi, mais non pas à tout emploi. Dans ces deux cas, l'agent est involontairement privé d'emploi et a droit au bénéfice de l'allocation chômage.
- Le licenciement après épuisement des droits à congé maladie et en l'absence de reclassement. Là encore le fonctionnaire qui n'est pas inapte à toute fonction doit être reclassé.

⁶¹ Nous nous basons ici sur le récent document publié par le médiateur de la République, « Chômage des agents publics : des inégalités de fait », *Médiateur actualités*, décembre 2010-janvier 2011.

⁶² CE 13 janvier 2003 CCAS de Puyravault

Il s'agit de situations où l'agent est en droit d'obtenir des allocations chômage.

Or, le parcours pour obtenir les indemnités liées à ce droit est parfois sinueux. Un agent en situation de multi-employeurs pourra par exemple recevoir des informations parfois contradictoires d'une collectivité à une autre. La situation peut être d'autant plus complexe qu'il a également cotisé auprès d'employeurs privés.

D'une collectivité à une autre, l'assurance chômage est un sujet qui pourra être traité diversement, selon l'importance de la collectivité et de ses moyens financiers et matériels. Pour le président de l'Unedic, ceci « *peut entraîner des difficultés dans le traitement des dossiers de certains ex-agents publics. En effet, très souvent, l'agent qui perd son emploi doit supporter un délai d'attente supplémentaire pour l'examen de sa demande d'allocation chômage, traitée par un personnel ne disposant pas de grandes compétences en matière d'indemnisation.* »⁶³

Témoignage

« Il y a une difficulté récurrente ces derniers temps pour les agents que nous faisons travailler ponctuellement en remplacement de fonctionnaires momentanément indisponibles. Il s'agit d'agents non titulaires, payés à l'heure. Ces personnes découvrent parfois tardivement qu'elles ont "trop" travaillé pour la Mairie sur une période considérée et qu'elles ont perdu leurs indemnités chômage. En tant que responsable du recrutement je n'ai pas les infos pour éclairer ces personnes quant à un éventuel "seuil" d'heures à ne pas dépasser, et cela me gêne car je sollicite ces personnes parfois plusieurs fois par mois, et leur disponibilité est appréciable. On ne peut toutefois pas leur "rendre la pareille" en quelque sorte, en leur donnant les renseignements adéquats. Pôle Emploi n'est pas d'un grand secours pour ces personnes, qui ne peuvent donc pas anticiper sur leur revenu du mois suivant. Je travaille dans une petite commune, les relations avec les agents non titulaires sont basées sur la confiance, et je crains d'avoir de moins en moins de candidats dans ces conditions. » (Directrice générale des Services, commune de 2 000 habitants).

4. Des pertes de droits liées à des situations transitoires

Dans certains cas, les agents peuvent se trouver face à des vides juridiques entraînant des pertes de droit.

Ces vides juridiques apparaissent souvent en cas de situation transitoire ou de transfert, notamment lors du changement de statut de l'employeur.

La FA-FPT attire l'attention sur la situation dans les offices publics de l'habitat (OPH), marquée par une apparition de précarité des droits.⁶⁴ Les OPH résultent de la transformation du statut des anciens OPAC et OPHLM en un statut privé, relevant du Code du Travail. Au sein d'un même établissement cohabitent désormais fonctionnaires

⁶³ Cité in « Chômage des agents publics : des inégalités de fait », *Médiateur actualités*, décembre 2010-janvier 2011.

⁶⁴ Contribution au groupe de travail

territoriaux et agents de droit privé. Les embauches se font sur un statut de droit privé et celles-ci créent beaucoup de disparités (reconnaissance, salaire, conditions de travail...) à l'intérieur d'un même organisme. Les agents ayant opté pour rester fonctionnaires ont des craintes sur le déroulement de leur carrière. Selon la FA-FPT, ils ont, pour certains, eu de mauvaises expériences et sont obligés de basculer sous le statut privé pour ne pas être mis au « placard ». L'exemple suivant nous est donné : une structure OPH a mis en sureffectif un gardien d'immeuble pour une durée de 1 an. Il s'est vu pris en charge par le centre de gestion dont il dépend. Il apprend que 5 agents de droit privé ont été embauchés à son insu sous une appellation autre que gardien d'immeuble, mais occupent les mêmes fonctions que celles que lui-même exerçait. Ces situations provoquent des effets sur la santé des agents. Cette restructuration est un facteur de risques psychosociaux.

Dans le cas du transfert des TOS, de telles situations ont également pu créer de la précarité de l'emploi, due aux interstices du droit. Force ouvrière rapporte le cas de certains agents TOS, absents pour des raisons personnelles (congé maladie, congé sabbatique ...) au moment des transferts dus à l'acte II de la décentralisation, désirant reprendre leurs fonctions après la fin de la période d'option.⁶⁵ Absents au moment de la « période d'option », ils se retrouvent sans droits à l'obtention d'un poste dans leur administration d'origine, et sans droits non plus aux allocations Assedic puisqu'ils étaient fonctionnaires. Dans le meilleur des cas, des solutions sont négociées au gré à gré avec leur nouvel employeur, le Conseil général.

De façon générale, les situations de transfert de personnel ou de transitions liées à des restructurations peuvent rendre difficiles les possibilités de recours. Des mesures statutaires peuvent être prises dans le sens d'une protection des agents mais parfois, un cadrage strict n'a pas envisagé toutes les situations, et peut provoquer des situations extrêmes.

⁶⁵ Contribution au groupe de travail

5. La problématique des reclassements : entre précarité des droits et précarité de l'emploi

Un reclassement non ou mal anticipé peut conduire à des situations précaires

La précarité peut aussi renvoyer aux conditions de travail. Les conditions de travail désignent l'environnement au sein duquel est exercé le travail des agents.

L'employeur a ainsi une obligation de préserver la santé et la sécurité des travailleurs, en évaluant les risques professionnels et en proposant des améliorations des conditions de travail. Les risques professionnels sont des risques physiques ou psychosociaux. Il existe de nombreux métiers pénibles au sein de la FPT, qui peuvent conduire à des situations où un reclassement s'impose.

Le lien avec la précarité doit être précisé. En soi, des conditions de travail mauvaises ou moyennes ne peuvent être rendues synonymes de précarité. Mais il existe un lien qui s'amplifie et qui fait de la détérioration des conditions de travail un facteur de précarité dans la FPT. Cela passe par l'intermédiaire des reclassements et des droits de l'agent en cas de reclassement. En effet, dans de nombreuses collectivités, les reclassements (qui sont une obligation légale) sont mal anticipés. Or, cette anticipation est d'autant plus nécessaire, puisque à mesure que la vie professionnelle se prolonge, les agents de la FPT sont amenés à devoir changer de poste pour se maintenir en emploi. Il ressort ici aussi de la responsabilité de l'employeur d'organiser ces trajectoires, selon une logique de gestion prévisionnelle des emplois des carrières. Pour les petites collectivités, il va être difficile de reclasser en interne un agent qui ne peut rester sur son poste, pour raisons physiques, par exemple. En l'absence de possibilités de reclassement, une solution peut se trouver être le licenciement pour inaptitude physique. Ceci est une cause première de précarisation chez les agents. On peut noter que, dans ce cas, pour les fonctionnaires affiliés à la CNRACL, il n'existe pas d'indemnité de licenciement ni de formation de reconversion. C'est une question qui mériterait d'être mise à l'étude.

Le problème se retrouve également dans le contexte du transfert des TOS. Nombre de directions des ressources humaines s'aperçoivent du lien fort entre précarité et pénibilité des métiers.

5.1. La précarité des droits en situation de reclassement mal anticipé : illustration par des cas concrets

Au sein des « figures de la précarité », il faut, donc, prendre en compte les agents pris au piège de l'absence de reclassement. Un portrait type pourrait être celui d'agents « seniors » (au-delà de 50 ans), usés, pour lesquels il n'existe pas de possibilité de reclassement. De tels cas sont de plus en plus nombreux. Le phénomène s'accroît à cause de la pyramide des âges et des non remplacements de postes (écoles, animation, voirie, adjoints d'entretien). Pour ces agents disposant de peu de compétences transversales, et ayant peu ou pas bénéficié de formation continue, les reclassements sont difficiles. Des blocages peuvent naître de résistances au changement, de la part des

agents eux-mêmes, peu prêts à changer de service, mais aussi des services pouvant les accueillir, pouvant parfois présenter certaines réticences. Pour les responsables des services, un enjeu est donc de lever ces obstacles et de faciliter le changement.

Différents cas, en provenance du terrain, illustrent cette problématique.⁶⁶

Premier cas : un agent employé par un SIVOM, 37 ans

En congé de longue maladie pendant trois ans, cet agent revient au travail dans le cadre d'un mi-temps thérapeutique. Cette période de six mois est catastrophique. Non encadré, le mi-temps thérapeutique est un échec. L'agent est rejeté par ses collègues. Il prend une disponibilité pour convenances personnelles pendant trois mois puis demande sa réintégration. A la visite de reprise, le médecin le considère inapte à la reprise de ses fonctions. Il est mis en disponibilité d'office pour inaptitude, sans traitement. Il perçoit le RSA.

La collectivité considère qu'il ne peut pas être reclassé en interne et décide de le licencier pour inaptitude physique.

L'agent n'ayant pas épuisé ses droits, la procédure est annulée en référé au Tribunal Administratif. Il est actuellement en disponibilité d'office et perçoit les allocations pour perte d'emploi.

Deuxième cas : un agent des écoles

A la suite d'un congé de longue maladie pour un cancer, cet agent est considéré comme inapte à son emploi. Actuellement, la collectivité lui demande d'entamer une démarche auprès de la MDPH pour avoir une reconnaissance de travailleur handicapé et souhaite qu'il fasse un bilan de compétences. La collectivité a évoqué la possibilité de le licencier pour inaptitude.

Troisième cas : un agent des cantines scolaires en maladie professionnelle

Cet agent a deux taux d'incapacité à 4% pour son bras. Actuellement, une demande de retraite pour invalidité est en cours, avec cependant, peu de chance d'aboutir, vu le faible taux d'incapacité. La collectivité ne cherche pas à le reclasser. Aucune recherche n'a été effectuée. La collectivité a déjà évoqué le licenciement pour inaptitude si la retraite n'est pas acceptée.

Quatrième cas : une femme dans une petite commune, 49 ans

Il s'agit d'une adjointe technique de 2ème classe, en congé de maladie ordinaire pendant une année. A la suite de cette année, elle est en disponibilité d'office pour maladie.

Le comité médical supérieur donne un avis défavorable à la longue maladie. La commission de réforme déclare une incapacité absolue et définitive à ses fonctions. Il n'a pas été possible pour la collectivité de trouver un poste adapté ou un emploi de reclassement à l'agent.

⁶⁶ Cas proposés dans la contribution de la CFDT.

La collectivité a préparé un dossier de retraite pour invalidité. En application du décret n° 2008-1191 du 17 novembre 2008, l'agent conserve le bénéfice d'un demi-traitement jusqu'au prononcé de la mise à la retraite. Dans cette situation, l'agent est placé en disponibilité d'office prévue par l'article 19 du décret n° 86-68 du 13/01/1986.

Par un courrier, la CNRACL informe que le docteur Y, dans son rapport médical, n'a pas conclu au caractère absolu et définitif de l'aptitude. Aussi, la CNRACL ne peut reconnaître un droit à pension d'invalidité.

Etant donné que Madame X a épuisé ses droits statutaires de congé de maladie, que la CNRACL refuse la retraite pour invalidité, la collectivité entame une procédure de licenciement pour inaptitude physique. L'agent a fait un recours auprès de la CNRACL et du tribunal administratif.

5.2. La retraite pour invalidité

Comme on vient de le voir avec plusieurs de ces exemples, lorsqu'un agent est atteint d'une pathologie qui l'empêche d'occuper son emploi, le recours à la retraite pour invalidité constitue, en effet, l'une des « solutions » choisies par les collectivités (l'autre « solution » étant le licenciement pour inaptitude). Dans le cas de la retraite pour invalidité, un écueil est à craindre : le recours trop hâtif à ce dispositif, alors que d'autres possibilités, notamment la reconversion dans un autre métier, sont envisageables.

En effet, la collectivité doit agir en amont des situations d'urgence. Comme l'indique la CFDT, l'agent est la plupart du temps inapte à un type d'emploi, mais non à tous les types d'emploi. Pour éviter un recours trop hâtif à la retraite pour invalidité, il faut mettre en relation son profil de compétence et le profil des postes disponibles, qu'il pourrait occuper moyennant un accompagnement, notamment en formation. Cela suppose une démarche de sécurisation des parcours et d'amélioration continue de l'employabilité de l'agent.

En second lieu, le passage du statut de salarié à celui de retraité pour invalidité entraîne une perte de revenu conséquente.

Un travailleur social rapporte un cas où un agent, travaillant depuis 40 ans et présentant trois grosses pathologies, est déclaré en inaptitude totale. Cet agent passe d'un salaire de 1 600 € à une retraite pour invalidité de 400 €. Dans le couple, le conjoint travaille. De ce fait, l'agent ne peut prétendre à une allocation adulte handicapé, qui est calculée sur un différentiel.

5.3. Des initiatives préventives

La fonction publique territoriale, par la structure de ses emplois, regroupe de nombreux métiers à risques. Il s'agit des métiers pénibles (entretien, voirie, espaces verts, cantines...), à faible qualification et à fort risque d'accidents. A titre d'exemple, les métiers qui se pratiquent à l'extérieur entraînent de plus forts risques d'alcoolisme ou d'agressions.

Organiser les transitions et les mobilités internes

Pour ces métiers, l'évitement des reclassements mal anticipés implique donc un travail en amont de réduction des risques, d'amélioration des conditions de travail (physiques et psychosociales), et d'organisation des parcours professionnels. Il est ainsi important de préparer systématiquement les mobilités à venir, notamment par la formation professionnelle. Ce point est d'autant plus crucial que la durée du travail s'allonge. Les carrières qui dureront plus de 40 ans entraîneront des incapacités au travail qui représentent de véritables casse-têtes pour les collectivités et se conjugueront pour les agents à des problèmes budgétaires.

Pour pallier les risques dus aux métiers à forte pénibilité, deux types de propositions apparaissent : agir préventivement sur l'organisation du travail et le management pour alléger la pénibilité ou sa durée ; mettre en place des mesures d'accompagnement social de l'emploi et de prévention des risques psycho-sociaux.

Gérer les carrières des agents sur métiers pénibles de façon anticipée, et non au moment du reclassement

parfois depuis de nombreuses années.

Intéressons-nous au premier type, pour lequel de nombreuses initiatives témoignent de solutions inventives, mises en place

Des cas d'anticipation des reclassements

Nous pouvons mentionner deux cas.

Le premier cas est celui d'une communauté urbaine. Celle-ci suit en permanence une cinquantaine de personnes à reclasser. Le constat est fait que les reclassements s'effectuaient en moyenne à 52 ans, ce qui est un mauvais âge pour une reconversion. Pour anticiper et dans l'objectif d'éviter les accidents, la décision est prise de faire changer ces agents de métier quand ils sont au sommet de leur forme. Les agents, pour la plupart des ripeurs, effectuent donc moins de 5 ans de collecte des ordures ménagères et se reconvertissent entre 36 et 48 ans. Recrutés dans des métiers difficiles, ils n'y restent pas. En outre, les emplois aidés recrutés au départ à mi-temps travaillent aujourd'hui à temps plein.

Le second cas concerne une commune. Pour l'accompagnement des agents en situation d'inadéquation du poste de travail relativement à leur état de santé ou connaissant des difficultés d'adaptation à l'emploi qu'ils occupent, cette ville a souhaité se donner les moyens d'anticiper et de réaliser un reclassement professionnel sur des postes demandant des compétences différentes ou complémentaires. Selon elle, « la reconversion de ces personnels devenus inadaptés pour exercer leur métier répond à un enjeu individuel mais aussi à un enjeu d'efficacité collective correspondant au sens du

service public local ». Il est à noter que les reclassements professionnels prononcés en application du décret n° 85-1054 du 30 septembre 1985 sont pris en compte et comptabilisés dans le quota de 6% d'obligation d'emploi des travailleurs reconnus handicapés.

Des collectivités ont mis en place des initiatives de prévention des risques liés à un reclassement mal préparé

Ils concernent les agents en reclassement professionnel suite à une inaptitude médicale prononcée par le comité médical départemental. Une commission composée des différents services de la direction générale et des ressources humaines examine la situation de chacun des agents. Elle se réunit en moyenne une fois par mois pour suivre l'avancement des dossiers et faire émerger des solutions rapides.

Des procédures de reclassement et des parcours d'apprentissage préalables à l'affectation définitive des agents sont mis en œuvre, afin de s'assurer de la réussite du démarrage de la « deuxième carrière ». Des périodes de 3 à 4 semaines organisent des parcours d'apprentissage dans les services accueil, informatique/bureautique, administration courante/secrétariat/comptabilité, surveillance/gardiennage. Une mission « suivi et parcours individualisé » pilote l'ensemble. Le parcours d'apprentissage est porté à la connaissance des directions et services par note du DGS. Le projet fait l'objet d'un suivi en CTP.

La plupart des agents reclassés occupaient des postes générant de la pénibilité au travail ; ce sont en grande majorité des agents féminins issus du personnel des écoles.

Conformément aux textes réglementaires, les agents sont détachés dans leur nouveau cadre d'emplois. Au terme de leur période de détachement, ils devront demander leur intégration dans le cadre d'emplois et le grade déterminés au moment de leur demande de rattachement. Suite à leur intégration, le régime indemnitaire des agents reclassés est supérieur à celui dont ils bénéficiaient dans leur ancien poste.

Reclassements : une ville organise en interne un forum des métiers

L'initiative de cette ville (1 700 agents) résulte d'une discussion avec les partenaires sociaux. L'idée est d'organiser la mobilité interne des agents, afin d'anticiper ou de favoriser des reclassements précoces.

Les demandes de mobilité interne ou de reclassement sont en constante augmentation. Les agents concernés – issus pour l'essentiel des emplois de l'animation, la petite enfance ou du personnel de service – demandent à travailler dans la filière administrative ou culturelle, filières qui ne disposent pas de postes en nombre suffisant pour répondre aux demandes et les agents n'ont pas toujours le profil adéquat ; la connaissance concrète des métiers de leurs collègues leur fait également défaut, ce qui ne favorise ni la transversalité, ni le sentiment d'appartenance.

Un « forum des métiers » est organisé : il peut se tenir dans la mesure où la ville, grâce à son école de formation, est en mesure de répondre aux besoins spécifiques liés aux demandes de mobilité. Le service formation et les agents présentent 25 métiers avec des fiches métier, les caractéristiques du cadre statutaire, les formations possibles en cas de

reclassement ou de mobilité interne). Pour un responsable de la ville, le coût de cette initiative est très limité et les gains sont bien plus élevés.

Plus de 350 agents municipaux participent au forum. Quelques mois plus tard, on constate que les demandes de reclassement ou de mobilité interne s'orientent progressivement vers d'autres secteurs. Plusieurs formations spécifiques sont demandées pour changer de métier.

Un nouveau forum, dont le contenu tiendra compte des statistiques de visite de chaque stand, sera prochainement organisé.

Un travail collectif sur la pénibilité

Dans cette grande ville, des agents ont des restrictions médicales sérieuses. Ceci implique une recherche d'aménagement des postes le plus tôt possible, accompagnée de formations pour préparer le changement de filière (vers les services d'accueil, administratifs, ou encore de gardiennage des gymnases par exemple).

Une étude a été commencée sur l'établissement de parcours professionnels. Selon cette étude, le management doit être partie prenante pour repérer les situations délicates (signalées souvent trop tard aujourd'hui) et accompagner la transformation sur le poste.

Pour les problèmes à venir, l'anticipation est la logique centrale, d'où le lancement d'une démarche sur les risques psycho-sociaux, le mal être au travail et la pénibilité. Un travail est en cours avec le concours d'un psychologue du travail, du médecin, du service formation, des formateurs internes.

Le repérage devient plus collectif. En amont, les agents (auxiliaires de puériculture, ATSEM) sont sensibilisés à la possibilité de changer de métier. Un groupe de travail est créé associant les représentants du personnel. Un travail sur l'ergonomie des postes a été effectué. L'ARACT a été un partenaire important de ce travail collectif de prévention et d'adaptation.

Le droit à la formation professionnelle comme droit à maintenir son employabilité

Au final, depuis quelques années, une évolution radicale est constatée : la résistance au changement s'amointrit. L'allongement de la durée de cotisation a été

un facteur déclenchant.

Développer les opportunités de formation

- Le droit d'accès à la formation professionnelle :

L'accès à la formation est largement réglementé pour l'ensemble des agents publics.

Cependant, pour exercer ce droit, il faut tout d'abord en avoir connaissance et parfois, être incité à l'exercer. C'est le cas des agents peu scolarisés, qu'il faut souvent inciter à reprendre le chemin de la formation.

Loin des lieux d'information, souvent isolés, les agents à temps incomplet ou travaillant pour plusieurs employeurs échappent souvent à l'un comme à l'autre : ils passent peu d'heures au sein d'une collectivité, ce qui leur donne moins d'accès à l'information sur le

droit à la formation, sur les dynamiques de formation. Enfin, l'encadrement accordera plus facilement une autorisation de formation à un agent qu'il côtoie régulièrement.

- Développer les initiatives pour rendre la formation plus accessible aux agents :

Une démarche de prévention des risques

Quelle que soit la taille de collectivité, on peut remarquer des difficultés d'accès à la formation professionnelle pour certains agents : les emplois aidés, les agents à temps

non complet, ou encore dans certains métiers comme l'animation. Ces catégories doivent faire l'objet d'un « ciblage » particulier afin de les accompagner en matière de formation.

Dans les petites collectivités, de surcroît, le droit à la formation peut parfois être difficile à mettre en œuvre. Une solution peut passer par une mutualisation des moyens.

C'est le cas de cette initiative prise par une communauté de communes de l'ouest. Dans le but d'optimiser les coûts et les formations en intra, un projet de mutualisation des formations avec les communes membres a été initié. Il s'étend aujourd'hui à trois communautés de communes au total. Les premières formations mutualisées sont réalisées par le CNFPT. D'autres sont déjà programmées ou sont en cours d'élaboration. La Direction des Ressources Humaines de la communauté de communes est référent auprès de la délégation régionale du CNFPT. Des demi-journées d'information dénommées « Les Matinales RH », sont mises en place. L'ensemble des agents de catégorie C de l'établissement se voient proposer la nouvelle formation d'intégration issue de la Loi du 19 février 2007 afin de rappeler pour certains, de découvrir pour d'autres, leur appartenance à un établissement public de coopération intercommunale.

Un renforcement de la collaboration avec le Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT) est à souligner.

Ce type d'initiative montre le rôle de la formation continue, de l'anticipation et de la mutualisation, pour améliorer l'employabilité et prévenir les risques d'inadaptation de l'agent sur son poste. Cela réduit fortement les risques de précarité dans la sphère des droits (reclassements mal anticipés) et de l'emploi.

Reste à voir quel est le niveau le plus pertinent (communautés de communes, centres de gestion) pour mettre en place de telles pratiques.

5.4. Conclusions

Plusieurs propositions émergent :

- 1/ favoriser le reclassement en organisant des dispositifs d'accompagnement des parcours professionnels, notamment avec le CNFPT ;
- 2/ améliorer les conditions de travail.

Le médiateur de la république suggérait en 2008 de maintenir un demi-traitement aux agents victimes des lenteurs des procédures concernant les avis des comités médicaux et/ou de la commission départementale de réforme et qui se retrouvent en disponibilité d'office sans traitement à l'expiration de leurs droits à congés maladie. Un projet de

décret allant dans ce sens a été examiné par le CSFPT le 25 septembre 2010, et est en cours de publication.

Toutes les mesures consistant à améliorer la prévention des risques sanitaires au travail et l'organisation du travail peuvent au final avoir un impact attendu sur la problématique des reclassements.

A l'occasion du transfert des TOS, la FPT a été massivement confrontée à cette problématique du reclassement. Une proportion non négligeable des personnels techniciens, ouvriers et de services fait en effet face à des risques sanitaires importants, insuffisamment pris en compte par l'ancien employeur public (la fonction publique d'Etat). Pour assurer les meilleures conditions de travail à ces nouveaux territoriaux, il a fallu envisager et mettre en place une politique pluri-niveaux : politique de ressources humaines, déroulement de carrière, prévention par des formations adaptées (geste et postures notamment), mais aussi prestations d'action sociale, etc. Les collectivités territoriales ont eu à réaliser un diagnostic et à intervenir de façon globale, préventivement mais aussi curativement pour certains agents. Il s'agit d'un chantier encore en cours, qui montre bien une forme de responsabilité sociale des collectivités en action. Mais plusieurs questions se posent : - Dans une fonction publique où les trois quarts des emplois relèvent de la catégorie C, où se trouvent les métiers les plus exposés ? - Le problème peut-il reposer uniquement sur les collectivités employeurs ? - Comment pourront-elles à terme gérer le paradoxe d'une durée de travail des agents s'allongeant jusqu'à 65 ou 67 ans, notamment pour ceux victimes d'une usure liée à la pénibilité du travail, dans un cadre de finances contraintes ?

6. L'accès à l'information et le problème du non recours aux droits

Dans cette partie consacrée à ce que l'on a appelé la précarité des droits, un dernier point à aborder concerne l'accès à l'information et l'effectivité des droits.

De nombreux professionnels de DRH ou de services sociaux constatent que des agents ne bénéficient pas de certains soutiens par manque d'information sur leurs droits ou sur l'existence de possibilités de recours.

Face à une législation et à un paysage institutionnel complexes, les interlocuteurs naturels sont la DRH ou les organisations syndicales. Or, tous les services du personnel ne sont pas suffisamment étoffés pour traiter des questions atypiques, ou d'ordre social ; et tous les agents ne se dirigent pas spontanément vers les organisations syndicales.

De façon générale, force est de constater qu'avec les centres de gestion, les employeurs bénéficient de relais pour les informer sur l'actualité juridique. A contrario, pour les agents, il manque une structure de renseignements sur leurs droits et l'accès à ces droits, une orientation vers les interlocuteurs appropriés. De plus, dans les métiers à temps non complet et aux horaires discontinus, il est rare que les agents rencontrent des représentants des organisations syndicales, qui témoignent d'ailleurs avoir des difficultés à les joindre.

Pour l'UNSA, la précarité des droits dans la fonction publique territoriale correspond aussi à la difficulté de gestion des conflits parfois politiques (et à leurs conséquences) entre l'employeur et son agent. On assiste souvent à des mises au placard, des refus de titularisation etc. La solution judiciaire de ces conflits ne peut pas être considérée comme une réponse satisfaisante, en raison du coût matériel, du coût humain (stress de l'agent, ambiance de travail compliquée), du coût financier (frais de justice, avocats, experts, huissiers etc.), des délais de procédure et de décision. L'accès à la justice des agents les plus précaires est parsemé d'obstacles.

Aussi l'UNSA suggère-t-elle de procéder à la création d'un « médiateur Social » dont le statut, le rôle, la source de financement et le mode de fonctionnement seraient à définir.

Enfin, le droit à la représentation syndicale existe officiellement pour tous. En pratique, les non titulaires ne sont pas représentés dans les CAP, aucune instance paritaire ne peut donc représenter leur cas individuel.

Conclusion de la troisième partie

Cette dernière partie a proposé une vision en termes de « précarité des droits ». D'un point de vue général, on ne peut pas dire que les agents de la FPT soient complètement démunis en termes de droits. Pour autant, des situations de précarité dans la sphère de l'emploi peuvent conduire à une diminution des droits dans d'autres sphères : la retraite ou l'accès aux soins notamment. Il reste des zones dans lesquelles l'accès aux droits rencontre de nombreux obstacles, en particulier les droits à indemnisation chômage. En la matière, une préconisation issue du Médiateur de la République est d'« encourager tous les employeurs publics qui le peuvent, notamment les petites collectivités territoriales, à adhérer au régime de l'Unedic pour leurs contractuels et /ou à déléguer leur gestion du chômage à Pôle emploi ». Nous avons noté que pour certains anciens agents, faire valoir ses droits peut parfois se transformer en « parcours du combattant », ainsi que le rapportent des organisations syndicales.

Avec le recul de l'âge de départ à la retraite, le vieillissement actif est un nouveau défi à relever. Il s'agit d'un domaine où de nouveaux droits peuvent être défendus pour les agents : droit au maintien de l'employabilité, droit à une anticipation des parcours négociée avec l'employeur, etc. Il ne suffit pas d'imaginer de nouveaux droits, encore faut-il les faire appliquer. Or, l'on voit bien, dans un domaine comme celui de la formation professionnelle, l'écart qui peut exister entre un droit formel et son exercice effectif. La formation professionnelle est un droit qui profite à toutes les parties : les agents car ils peuvent monter en compétence et imaginer d'autres opportunités de carrière dans une fonction publique territoriale qui devra continuer à s'adapter, mais aussi les employeurs car, ils y gagnent en implication, et enfin, les bénéficiaires des services publics locaux, qui y gagnent en qualité de service.

La question des reclassements est apparue centrale au terme de cette partie. C'est une question complexe, car elle intègre la nécessaire démarche de prévention des risques, mais aussi la démarche d'anticipation des parcours professionnels. Elle renvoie donc à la responsabilité de l'employeur relativement aux conditions de travail, d'un côté, et à la gestion prévisionnelle de l'emploi, de l'autre. Faire évoluer le droit statutaire peut apparaître sur certains points utiles, mais il faut aussi insister sur le rôle qu'ont les partenaires sociaux au niveau de la collectivité. Les représentants des salariés peuvent jouer un rôle d'alerte et d'impulsion d'initiatives, tout en étant une source d'information et de conseil pour les agents. Les employeurs peuvent, par ailleurs, utiliser le statut de façon à réduire les zones de précarité. Il s'agit de mettre en place des politiques préventives (plutôt que curatives) de gestion des agents, afin de les maintenir en emploi durablement et dans les meilleures conditions possibles, ce qui est aujourd'hui un droit devant être réaffirmé. Les préconisations de ce rapport mais aussi les positions des membres du groupe de travail, si elles empruntent des voies différentes, suivent toutes cet objectif.

Un travail complémentaire du CSFPT sur cette problématique des reclassements pourrait être conduit avec profit.

Préconisations du CSFPT pour lutter contre la précarité

Le présent rapport doit être considéré comme un travail exploratoire sur un thème multiforme et complexe.

Les trois dimensions de la précarité (de l'emploi, financière et des droits) entretiennent des relations dynamiques entre elles.

Pour agir sur la précarité, il convient donc de penser l'ensemble de ces dimensions dans leur globalité.

Ce premier travail permet de dégager des thèmes à approfondir par le CSFPT. Certaines thématiques analysées demandent à être désormais traitées plus en détail. Le CSFPT aura à prioriser l'analyse approfondie de ces différentes dimensions dans son échéancier de travail.

Nous proposons de présenter les préconisations d'action en suivant la structure du rapport. Elles sont présentées en référence à des principes. Elles ne sont pas exhaustives et complètent l'ensemble des suggestions qui figurent dans les chapitres précédents de ce rapport.

1. Précarité de l'emploi

Le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale tient à rappeler deux principes auxquels il est tout particulièrement attaché et qui constituent le cadre dans lequel doivent être mis en place les moyens de lutter contre la précarité dans la fonction publique territoriale :

- Les emplois permanents des collectivités territoriales et de leurs établissements publics administratifs sont occupés par des fonctionnaires.
- A titre dérogatoire, et dans des cas limitativement énumérés, les collectivités territoriales et leurs établissements publics peuvent recruter des agents non titulaires.

Ce socle statutaire est une opportunité offerte aux employeurs territoriaux pour développer une politique des ressources humaines où les hommes et les femmes qui travaillent dans les collectivités territoriales forment un capital humain indispensable au bon fonctionnement du service public local et où, plutôt que d'être considérés comme une charge, les agents publics représentent une ressource pour la collectivité publique qui les emploie.

En effet, la recherche de l'épanouissement professionnel de l'agent, la construction d'un parcours où celui-ci peut se projeter dans l'avenir, l'adéquation du poste avec les compétences, la mise en place effective d'un plan de formation, l'ouverture d'espaces de dialogue et d'échanges au sein de la collectivité, l'accompagnement y compris social de

l'agent par l'employeur sont, parmi d'autres, autant d'éléments qui participent de cette gestion dynamique des ressources humaines et qui concourent à la garantie d'un service public local de qualité.

De ce point de vue, les employeurs publics sont tenus de faire preuve d'exemplarité.

De la même manière, travailler dans un service public emporte pour l'agent des droits et des obligations spécifiques.

I. Considérer le statut comme outil de gestion des ressources humaines dans les collectivités locales

1. Régulariser la situation des agents non titulaires qui peuvent intégrer les cadres d'emplois de la fonction publique territoriale

- Pour les agents non titulaires de catégorie C en CDD qui auraient dû être recrutés en Echelle 3 sans concours et intégrés directement dans les cadres d'emplois de la fonction publique territoriale, mais qui, pour diverses raisons, sont sur des emplois de non titulaires : intégration dans la fonction publique territoriale sans concours.
- Création dans la filière médico-sociale d'un cadre d'emplois d'assistants maternels et familiaux (cf. proposition du rapport du CSFPT adopté le 25 octobre 2006).

2. Mettre en place un dispositif « pérenne » d'accès à l'emploi titulaire pour les agents non titulaires

- Les emplois permanents des collectivités territoriales et de leurs établissements publics sont occupés par des fonctionnaires. De ce fait, le CSFPT préconise la mise en place d'un dispositif pérenne de titularisation des agents non titulaires qui occupent des emplois permanents ou qui ont été recrutés pour des besoins temporaires dès lors qu'ils exercent leurs fonctions de manière durable auprès du même employeur.
- L'accès à ce dispositif doit s'inscrire dans le respect du principe du concours comme voie d'accès en s'appuyant sur la reconnaissance de l'expérience professionnelle et ne doit pas exclure la création de nouveaux cadres d'emplois lorsque les besoins des collectivités territoriales le justifient.
- En ce qui concerne le cas particulier des apprentis, un aménagement des modalités d'accès aux concours d'entrée dans la fonction publique territoriale est souhaité, dans le but, notamment, de prendre en compte la durée du parcours des apprentis (cf. proposition de l'AMF).

3. Instituer des dispositifs de mutualisation de l'emploi territorial

- Les centres de gestion doivent être les pivots de ces dispositifs et jouer un rôle renforcé auprès des collectivités territoriales dans la gestion de l'emploi, en particulier, l'emploi des agents à temps non complet dans les petites collectivités. Une réflexion pourrait être engagée sur ce thème entre la FNCDG, l'AMF et le CSFPT, en posant clairement la question du financement de ces outils de mutualisation par les collectivités territoriales elles-mêmes.

II. Améliorer les conditions d'emploi des agents non titulaires dans la fonction publique territoriale

- A titre dérogatoire, les collectivités territoriales en application des dispositions de l'article 3 de la loi 84-53 peuvent recruter des agents non titulaires. Pour ces agents, il est nécessaire de créer un cadre collectif qui s'impose aux employeurs territoriaux. Selon les cas, les agents non titulaires doivent bénéficier de contrats écrits type contenant des clauses obligatoires qui leur assurent des garanties et des droits attachés à leur situation.
- En outre, il est nécessaire de moderniser la gestion de ces agents, de favoriser l'évolution de leur carrière professionnelle et de sécuriser leurs parcours professionnels.
- Une proposition est initiée par l'AMF d'instaurer un CDI avec des règles de dégressivité pour les seniors relevant des alinéas 4 à 6 (CDI immédiat à 57 ans et dégressivité de 1 à 6 ans à partir de cet âge), et ce, dès leur primo-accession au sein de la collectivité.

III. Inciter les employeurs à la vigilance dans leur domaine de responsabilité en évitant :

- Le recrutement de non titulaires sur des postes ouverts au recrutement direct en échelle 3;
- Le recrutement d'emplois aidés lorsqu'il n'est pas prévu de mesures d'accompagnement et de propositions à la suite du contrat ;
- La création d'emplois à temps non complet ;
- La non prise en compte des besoins permanents de remplacement.

Par ailleurs, pour des agents travaillant à temps non complet dans plusieurs collectivités, la création de postes à temps complet peut être favorisée par l'intercommunalité.

D'une façon générale, la sensibilisation des employeurs à l'importance de la gestion des ressources humaines est à développer au moyen d'outils de communication et d'échange adaptés.

Au-delà de la gestion statutaire des agents, la responsabilité des employeurs s'étend en effet à la politique des ressources humaines par l'anticipation des évolutions de carrière en lien avec l'évolution de l'emploi, la planification de la formation, l'accompagnement et la sécurisation des parcours professionnels, la prévention des risques et l'amélioration des conditions de travail, l'adaptation de l'organisation aux évolutions du contexte.

IV. Développer des outils de connaissance et de sensibilisation

- Une observation statistique plus fine des non titulaires et des emplois à temps non complet devra être effectuée. La création d'un baromètre de la précarité pourrait être confiée à l'Observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences de la fonction publique territoriale, le CSFPT veillant à l'harmonisation de ces travaux avec le futur Conseil commun de la fonction publique.
- La FS3 en lien avec la FS1 conduira une étude sur les pratiques des collectivités sur le champ du recrutement des agents non titulaires.
- Un partenariat sera recherché avec la CNRACL et l'IRCANTEC pour une meilleure connaissance de la situation des retraités de la fonction publique territoriale.
- Pour faire connaître les initiatives des collectivités en matière de lutte contre la précarité, il convient de sensibiliser les élus par le biais de leurs associations ainsi que les cadres dirigeants au sein de réseaux professionnels. Cette sensibilisation pourrait se faire sous forme d'articles, de diffusion de guides d'action, d'organisation de journées d'étude. Les conférences régionales de l'emploi public organisées par les centres de gestion coordonnateurs pourraient constituer un de ces temps d'échange et de débat.
- Des universités et des laboratoires de recherche pourraient être sollicités pour la réalisation de travaux de recherche sur le champ de la précarité dans la fonction publique territoriale.

V. Prendre en compte la situation des DOM COM

- Aujourd'hui, la précarité des agents territoriaux est particulièrement aiguë dans les DOM COM. La formation spécialisée n°5 devra réaliser une étude et proposer des mesures adaptées à cette situation spécifique.

2. Précarité financière

Une réflexion sur la gestion des agents publics qui assurent le fonctionnement, la direction des services publics est indissociable d'un questionnement sur le rôle, l'organisation, le périmètre de ces services et les missions d'intérêt général qui leur sont confiées.

Même si cette notion d'intérêt général est tributaire du contexte intellectuel et politique d'un pays et est évolutive avec le temps, l'implication d'une personne publique et l'existence d'un intérêt général donnent au service public une spécificité affirmée vis-à-vis des autres activités.

Cette spécificité est à l'origine du statut de la fonction publique qui régit les personnels des services publics selon des règles propres. Du point de vue juridique, les fonctionnaires se distinguent des autres salariés par le fait que les différentes étapes de leur carrière professionnelle relèvent de règles spéciales, dérogeant au droit du travail, et sont fixées par le statut de la fonction publique.

Ainsi, la rémunération des fonctionnaires, dans ses différentes composantes (traitement indiciaire, supplément familial de traitement, indemnité de résidence, primes et indemnités, remboursement domicile travail..) est fixée, comme l'ensemble des règles de gestion de leur carrière, à partir de dispositions statutaires et réglementaires arrêtées par la puissance publique. Cette rémunération des fonctionnaires et des agents non titulaires constitue un élément majeur de la dépense publique et une rétribution du service réalisé par les agents. Il appartient donc à l'administration d'en assurer l'évolution au regard des préoccupations d'intérêt général et de celles des agents.

En cela, elle ne relève pas d'une logique de négociation collective comme dans le secteur privé.

Pour les agents non titulaires, même si l'intégration d'une partie de ces agents peut être envisagée dans la fonction publique territoriale selon des critères à définir et à débattre, la question des droits de ceux restant contractuels reste posée et notamment : l'évolution de la rémunération, la protection et l'action sociale, la représentation dans les instances représentatives.

2.1. Préconisations concernant les fonctionnaires

VI. Le traitement doit représenter la part prépondérante de la rémunération

Pour assurer une égalité de traitement des fonctionnaires sur le territoire, pour éviter une concurrence préjudiciable entre les collectivités territoriales nuisible au service public, pour prévenir en matière de gestion des personnels de trop grandes disparités dans les rémunérations des personnels, le traitement indiciaire est le socle sur lequel doit reposer à titre principal la rémunération des fonctionnaires.

La revalorisation du point d'indice est donc un facteur clé de l'évolution de la rémunération et elle constitue un élément majeur de lutte contre la précarité des fonctionnaires.

La révision de la grille indiciaire est de ce point de vue un préalable indispensable.

VII. Le régime indemnitaire doit rester une part accessoire de la rémunération

Pour éviter les inégalités de traitement et réduire les phénomènes de précarisation, il doit être institué un régime indemnitaire à titre obligatoire dans toutes les collectivités territoriales sur la base d'un plancher et d'un plafond définis nationalement à l'intérieur desquels les collectivités ont un libre pouvoir d'attribution.

VIII. La nouvelle bonification indiciaire doit être modifiée et revalorisée

S'agissant des fonctionnaires, la nouvelle bonification indiciaire (NBI), qui a pour objectif de valoriser des fonctions comportant une responsabilité, une technicité particulière ou des difficultés d'exercice dans certaines zones du territoire doit être modifiée et revalorisée sur la base du travail effectué par la formation spécialisée n°3 (rapport du CSFPT adopté le 27/12/2008).

2.2. Préconisations concernant les agents non titulaires

IX. Un cadre commun doit permettre le renforcement des droits des agents non titulaires en matière de rémunération

Dans le but d'éviter des abus et des inégalités de traitement entre agents non titulaires, il est nécessaire de garantir à tous une évolution de la rémunération et à partir de bornes indiciaires définies dans un cadre commun, de même qu'il est nécessaire de préciser un régime indemnitaire.

3. Précarité des droits

La plupart des actions relevant des droits sociaux ne sont pas spécifiques aux agents territoriaux. Cependant, il doit être possible de réduire les disparités entre les agents, en particulier celles liées à la taille des collectivités, en renforçant les droits qui permettent soit de prévenir, soit d'atténuer les facteurs conduisant à la précarité. Il s'agit, dans le cadre de la libre administration des collectivités, de favoriser la transparence de la gestion de l'emploi, de garantir les conditions d'accès et d'exercice des droits.

3.1. Accès aux droits à la santé et au maintien dans l'emploi

X. Pour le maintien dans l'emploi en cas d'incapacité physique d'un agent, mieux faire connaître les possibilités offertes par le statut.

Les droits existent mais sont méconnus des employeurs et des agents. Un travail pourrait être mené au sein de la Formation spécialisée n°4 pour éclaircir la complexité des dispositifs, qui s'appuiera en particulier sur des travaux déjà réalisés par le CNFPT et par les centres de gestion.

XI. Protection Sociale Complémentaire Santé : inciter les employeurs à une contribution financière

Dès que le projet de décret examiné au CSFPT sera applicable, une information pourrait être faite auprès des employeurs par le CSFPT pour les inciter à utiliser les possibilités de participation financière. Cette participation des employeurs concernera les fonctionnaires et les agents non titulaires.

3.2. Favoriser l'effectivité des droits

Pour l'information et la formation des agents, des droits existent. Ils doivent être mieux appliqués. Trois mesures sont proposées dans ce sens :

XII. Faciliter l'accès aux bourses de l'emploi

Pour favoriser la mobilité des agents, il serait utile de rendre plus lisible l'organisation des bourses de l'emploi sur l'ensemble du territoire.

XIII. Renforcer le dialogue social et l'information des agents

Pour favoriser une meilleure connaissance de leurs droits, l'information des agents sur l'existence et le rôle des organisations syndicales doit être renforcée, notamment dans les petites collectivités

XIV. Organiser des formations au plus près des agents publics

Le recours à la formation des agents publics pour sécuriser les parcours professionnels est à systématiser, quelles que soient les collectivités et les modalités d'emploi (titulaires ou non titulaires).

A titre d'illustration, l'organisation de formations au niveau local est à encourager, en particulier pour les agents exerçant dans des petites collectivités.

3.3. Accès aux droits sociaux

XV. Favoriser l'accès au logement

La question du droit au logement est une question centrale. Selon les régions, cet accès a une acuité encore plus aiguë et nombre d'agents territoriaux se trouvent en situation de précarité du fait de leurs difficultés à se loger. Cette question pourrait être mise à l'étude par le CSFPT en même temps que la problématique des dépenses de déplacement liées à l'éloignement de la résidence et du lieu de travail.

XVI. Réaliser une étude sur l'accès à l'action sociale

La FS n°4 proposera de confier une étude au CNFPT pour évaluer les effets de la loi de 2007 sur l'accès à l'action sociale.

Annexes

Sommaire

1. Composition du groupe de travail «précarité»	91
2. Contributions des membres du groupe de travail	92
2.1. Contribution de la CGT	92
2.2. Contribution de la CFDT	94
2.3. Contribution de Force ouvrière	96
2.4. Contribution de la FA FPT	98
2.5. Contribution de l'UNSA	100
2.6. Contribution de la FNACT - CFTC	102
3. Origine des témoignages	104
4. Définitions de la précarité – document ORSEU	105
5. Liens utiles	115
6. Les rapports du CSFPT	116

1. Composition du groupe de travail «précarité»

Co-Présidence :

Madame Françoise DESCAMPS-CROSNIER

Monsieur Claude MICHEL

Représentants des collectivités locales	Représentants des organisations syndicales
Mme Françoise DESCAMPS-CROSNIER Maire de Rosny-sur-Seine - 78710	M. Claude MICHEL - CGT
M. Jean-Pierre BOUQUET Maire de Vitry-Le-François - 51308	M. Yves GIGAN - CGT
M. Michel MESMIN Conseiller municipal de St-Pierre-des-Corps - 37700	Mme Dominique Villeroux-Robrieux - CFDT
M. Daniel LEROY Adjoint au Maire de Moussy-le-Neuf - 77230	Mme Nelly BERTHOU - CFDT
Mme. Muriel GIBERT Adjointe au maire de Montrouge - 92121	Mme Isabelle BELOTTI puis M. Didier PIROT - FO
M. Jean-François PEUMERY Maire de Rocquencourt - 78150	M. Jacques BRIDE - FO
Mme. Christine COURADE Adjointe au maire de Toulouse - 31000	M. Antoine BREINING - FA-FPT
M. Michel TOUSAIN Adjoint au Maire de St-Brévin-les-Pins - 44250	M. Angel HELMRICH - UNSA
Mme Catherine DESPRES Adjointe au maire de Choisy-le-Roi - 94607	Mme Awa BURLET - CFTC

Ont également contribué aux travaux :

- Les experts des organisations syndicales
- Philippe MOUTON, CNFPT
- Nadia MOUSSA, CIG Première Couronne
- Les chargés de mission du CSFPT.

Le Cabinet ORSEU a accompagné ce travail.

Nicolas FARVAQUE est co-auteur de ce rapport.

2. Contributions des membres du groupe de travail

2.1. Contribution de la CGT

Montreuil le 14 mars 2011



LE SERVICE PUBLIC territorial
C'EST UN bien PUBLIC

**personnel actif et retraité des
communes, départements, régions,
sapeurs pompiers, OPHLM,
préfectures
et du secteur privé de la
thanatologie,
des eaux, des organismes HLM**

En préambule, la CGT considère que ce rapport a pour principale qualité d'aborder la large question de la précarité selon un cheminement bien précis sur la question spécifique de l'emploi public et a su écarter le risque d'un débat à partir d'une définition posant de manière restrictive la seule question de la précarité financière. Cette question est importante mais pas particulière et doit être abordée dans la thématique des conséquences. C'est ainsi que l'ensemble du rapport s'attache de manière satisfaisante à développer l'analyse sur les facteurs, les formes et les conséquences de la précarité de l'emploi au regard du cadre législatif actuel régi par le principe fondamental d'occupation de l'emploi permanent par un fonctionnaire.

Plusieurs axes forts apparaissent sur l'emploi, sur les facteurs, sur les formes :

1) Sur l'emploi :

La question de la précarité dans la fonction publique d'une façon générale touche aussi bien à l'ensemble des agents non titulaires (y compris en CDI) qu'à une partie non négligeable d'agents titulaires.

2) Sur les facteurs :

- Une volonté des employeurs d'obtenir de la «souplesse» de gestion
- Une perte progressive de la qualification de l'emploi public
- Une absence de gestion prévisionnelle des effectifs, de l'emploi et des carrières
- Les externalisations

3) Sur les formes :

- Le type d'emploi : permanent/non permanent ; temps complet/temps incomplet ; droit public/ droit privé; CDD/CDI ;
- Les conditions de recrutement ;

- Le traitement et la composition de la rémunération;
- Les droits sociaux : l'égalité femme/homme, les droits en matière de santé et de protection sociale, les activités sociales, la retraite, la représentativité ou la liberté syndicale, etc.

Ces axes de constats peuvent servir d'appui pour élaborer les principales pistes de travail dans les formations spécialisées afférentes, à la fois sur les facteurs pour tendre à les réduire, et à la fois sur les formes que la précarité revêt tant pour les agents titulaires que pour les agents non titulaires.

Par ailleurs les négociations en cours au Ministère du Budget, des Comptes Publics et de la Fonction Publique et portant sur la titularisation d'agents contractuels en nombre d'ici à 2015, doivent être pris en compte dans des perspectives de modifications statutaires à venir d'ici à 2012 et qui devraient impacter les modes de gestion des collectivités territoriales.

Aussi les préconisations de la CGT sont :

- Prendre en compte les travaux à mener dans le cadre d'une loi de titularisation pour favoriser la titularisation sur les 4 ans du plus grand nombre d'agents éligibles au dispositif.

- Traiter des restrictions à apporter sur l'emploi d'agents non titulaires en lieu et place de fonctionnaires, notamment en intégrant de nombreuses missions dépourvues à ce jour dans un cadre d'emploi, comme les assistantes familiales et maternelles.

Il s'agit là de reprendre la partie sur les facteurs de précarisation de l'emploi public (recours abusif au contrat de droit public, recours de l'emploi à temps incomplet, recours abusif aux emplois aidés, exigence de la nationalité française et/ou être européen pour devenir fonctionnaire...) pour y apporter des réponses, en particulier sur les moyens pour remédier au problème des lauréats à un concours qui perdent le bénéfice de ce dernier après trois ans de non recrutement sur un poste vacant (les «reçus-collés»).

- Traiter des améliorations effectives à apporter aux agents titulaires et non titulaires, notamment en termes de rémunérations, de formation tout au long du parcours professionnel, de droits, de renforcement des prérogatives des différentes instances paritaires, de mobilité, etc...

Chaque organisation syndicale représentative devrait, à partir de ces préconisations, devoir produire des propositions dans chaque thème qu'il sera choisi de traiter.

2.2. Contribution de la CFDT



1. Les situations de précarité constatées par la CFDT

a) les contraintes :

La précarité est liée dans certains secteurs d'activité à :

- des contraintes horaires ou géographiques des usagers pour les aides à domicile ;
- des horaires fractionnés (garderies, surveillances de cantine, entretien) ;
- des horaires décalés (mercredi et soirée) pour les écoles de musique ;
- l'équilibre économique (EPHAD et aide à domicile) et la concurrence des associations ;
- l'absence de concours dans certaines spécialités pour l'enseignement artistique ;
- l'activité saisonnière (piscines, centres aérés...) ;
- le saupoudrage clientéliste dans les petites collectivités.

b) les problèmes rencontrés :

- emplois à temps non complet
- multiplicité d'emplois dans la collectivité ou d'employeurs
- déplacements non compris dans la rémunération
- absence d'enfants à garder ou retrait d'enfant (assistantes maternelles et familiales)
- difficultés de pourvoir certains postes dans le social avec des besoins en augmentation
- décision politique de saupoudrer les emplois
- absence de garantie à l'issue des contrats, préavis non respectés, absence d'information de l'agent sur la reconduction ou non de son contrat

2. La précarité financière

- Elle touche les agents contractuels mais également des fonctionnaires à temps non complet.
- Pour les fonctionnaires à temps non complet, leur activité régulière sera souvent aux alentours du mi-temps et des heures complémentaires varieront en fonction des besoins du service. Ils ne touchent leurs congés que sur la partie fixe de leur rémunération et non sur la totalité effective des sommes rémunérées. De même, certaines collectivités dans le cadre de la subrogation en cas de maladie, ne reversent pas l'intégralité des indemnités journalières pourtant remboursées sur la base de la rémunération totale par la CPAM.
- Pour les agents contractuels comme pour les agents titulaires, cette variation de la rémunération empêche la construction de projets et crée des difficultés de gestion de leur budget.
- La précarité financière entraînée par le statut de contractuel limite le recours à l'emprunt important vis-à-vis des banques (achat de voiture, immobilier,...)

3. La précarité des droits sociaux

La situation des droits des non titulaires est défavorable par rapport aux titulaires. Ils sont inférieurs et conditionnés à des critères d'ancienneté (congés de maladie, accidents de service...).

Ils ne bénéficient pas toujours des avantages octroyés aux titulaires (complément de salaire, action sociale, régime indemnitaire...). La plupart du temps ils n'ont pas accès à la formation professionnelle.

4. La précarité liée à l'inaptitude physique

Le licenciement pour inaptitude physique d'un fonctionnaire à temps complet est prévu par le statut (art. 19 du décret n°86-68 du 13 janvier 1986).

a) problèmes rencontrés :

- absence de poste de reclassement
- pas d'anticipation sur la fin des droits de l'agent
- manque d'information sur les aides apportées par le FIPH
- parfois manque de volonté de l'employeur de rechercher un poste de reclassement

b) conséquences pour l'agent licencié :

- pas d'indemnité de licenciement
- pas de formation de reconversion
- pas de prise en charge d'éventuel prêt immobilier
- il se retrouve dans une situation très précaire à laquelle il ne s'attendait pas en tant que fonctionnaire.

5. Les revendications de la CFDT

S'il n'est pas possible d'imaginer une Fonction Publique sans contractuels, il n'en demeure pas moins que le nombre excessif de contrats à durée déterminée dans la Fonction Publique Territoriale (23% de non titulaires et 2% de contrats aidés) est inacceptable. De plus, la répétition de CDD de très courte durée prive les salariés de droits sociaux, notamment allocations chômage, retraite complémentaire.

Avec 68% de femmes chez les non titulaires permanents et 96% chez les assistantes maternelles, la précarité touche essentiellement les femmes dans les filières sociale, médico-sociale et administrative.

1. Pour éviter l'emploi abusif de contractuels sur certains emplois, nous souhaitons qu'un cadre collectif soit imposé aux employeurs :

- un préavis systématique sur la non reconduction de contrat ;
- une prime de précarité ;
- la cotisation obligatoire de tous les employeurs à l'UNEDIC ;
- des pénalités dans le cadre du non respect du préavis ou la reconduction du contrat.

2. Concernant les contrats à durée indéterminée, nous demandons une sécurisation de leur parcours professionnel :

- la suppression des CDD de 3 ans renouvelables (6 ans au total) comme préalables au CDI pour mettre en place une période d'essai rejoignant le droit commun du code du travail sur les emplois justifiant un CDI dans le cadre des alinéas 4,5 et 6 de l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984
- l'accès effectif à l'ensemble des formations professionnelles y compris dans le cadre de préparation aux concours d'accès à la Fonction Publique ;
- un cadre de négociation collective sur leur condition de rémunération ;
- un accès à l'action sociale dans les mêmes conditions que les titulaires ;
- la mise en place rapide d'instances de commission consultative au niveau des Centres de Gestion et des grandes collectivités pour aborder notamment les questions concernant les recours pour licenciement.

3. Pour les assistantes maternelles et familiales un cadre de garanties doit être recherché pour leur assurer un emploi stable et correctement rémunéré au regard de leur professionnalisme et des contraintes de leurs métiers. La création d'un cadre d'emploi statutaire reste le meilleur moyen d'y parvenir. A défaut il faut parvenir à un encadrement national de l'exercice du métier des assistantes maternelles et familiales par la voie d'un accord collectif.

4. Dans la mesure du possible, les fonctionnaires inaptes à leur emploi devront être reclassés avec l'aide des Centres de gestion et du CNFPT. Tous les moyens devront être mis en place : bilan de compétence, DIF, validation d'acquis de l'expérience....

Si ce reclassement se révèle impossible, le fonctionnaire licencié pour inaptitude à son emploi devra percevoir une indemnité de licenciement et une aide à la reconversion.

2.3. Contribution de Force ouvrière



Précarité financière... Précarité statutaire...

Le qualificatif de précaire est employé pour un emploi afin de souligner son caractère instable et fragile ainsi que sa durée limitée dans le temps.

Si la notion de précarité ne peut être systématiquement assimilée à la situation de l'emploi contractuel, elle y est pourtant souvent relative.

Lors des travaux du groupe de travail « précarité » du CSFPT, une notion principale de précarité s'est dégagée. Il s'agit de celle aux conséquences financières importantes, concernant particulièrement les agents «bas-salaire » sans assurance de revenus d'un mois sur l'autre. L'incertitude du lendemain, l'éventuelle remise en cause de l'emploi ne sont pas sans conséquence sur la santé et la vie personnelle des agents. Il n'est pas étonnant donc de voir associer au terme de précarité ceux de pauvreté et d'exclusion. Cette situation précaire de l'emploi sans garantie pérenne de rémunération ne permet d'envisager la réalisation de projet personnel, pose un réel problème d'accès au logement. Elle amène à remettre en cause certains choix de dépenses notamment celui de la protection sociale. Près de 30 % d'agents territoriaux n'auraient pas de protection sociale complémentaire. La précarité financière découle de la précarité statutaire.

Les non-titulaires

La proportion d'agents non-titulaires dans les effectifs de la fonction publique territoriale serait de 26 %. Les conditions de recours à ce type d'emplois précaires par les collectivités territoriales et leurs établissements publics sont pourtant définies par la loi du 26 janvier 1984.

Elles font référence à des situations particulières et occasionnelles pour assurer le fonctionnement du service public.

La volonté de réduire l'emploi public, les effets des politiques budgétaires d'austérité adoptées depuis plusieurs années ont poussé les administrations à recourir de plus en plus à des agents non-titulaires dont beaucoup occupent des emplois permanents.

Pour Force Ouvrière et conformément au statut, les emplois permanents doivent être pourvus par des agents titulaires. Notre organisation revendique la mise en place d'un plan de titularisation de ces emplois.

Le statut assure l'indépendance et la protection des fonctionnaires vis-à-vis des changements du pouvoir politique. Cette protection n'a rien d'un privilège et a été instaurée afin de permettre aux agents d'accomplir les missions de service public dans l'égalité de traitement entre citoyens et sur l'ensemble du territoire.

Secteurs comportant un nombre d'emplois important de non-titulaires

Le secteur « social » connaît un effectif à part élevé de personnels non-titulaires qui touche essentiellement les femmes. La précarisation des emplois dans le travail social n'est pas à dissocier de l'externalisation des missions de services publics de ce secteur. Les problèmes sont posés en termes d'équilibre économique et de concurrence d'associations notamment pour l'aide à domicile.

Des modes de gestion du personnel sont mis en place pour favoriser la précarité de l'emploi. Ceux-ci jouent sur des stages à rallonge, des temps partiels imposés, des horaires flexibles...

Dans le domaine de la petite enfance, Force Ouvrière réclame un véritable statut national des assistantes familiales et maternelles leur permettant d'être reconnues comme travailleurs sociaux et membres à part entière des équipes pluridisciplinaires.

Un cadre statutaire doit permettre une stabilité de l'emploi et la reconnaissance de leur professionnalisme.

Un accès à la formation professionnelle doit être assuré comme la possibilité de préparer les concours et examens permettant une réorientation ou reconversion professionnelle des agents.

Dans le secteur scolaire et périscolaire, la loi du 26 janvier 1984 permet pour les collectivités de – de 2000 habitants ou aux intercommunalités de – de 10 000 d'avoir recours à un personnel sous contrat dès lors qu'il y a suppression de postes à l'initiative d'une autre institution. Il est indéniable que le nombre important de fermetures de classes résultant de la politique de suppressions de postes entreprise par le gouvernement sous

le couvert de la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) a conduit les collectivités à recourir à l'emploi de contractuels pour assumer les tâches d'entretien, de restauration collective et de garderie scolaire. Force Ouvrière réclame l'arrêt de la RGPP, qui par voie de conséquence, renforce la précarité de ce secteur dans la FPT.

Les transferts de personnels de l'Etat aux départements et régions ont généré une précarisation supplémentaire de l'emploi. Certains agents aujourd'hui se retrouvent sans ressource ni statut. N'ayant eu la possibilité d'exercer leur droit d'option dans les délais réglementaires prévus (article 68 de la loi n°2007-209 du 19 février 2007), les agents qui relèvent parfois du RSA, ne dépendent en fait ni de l'Etat ni de la collectivité territoriale. Ce sont des agents « perdus » !

Les règles initiales de transferts n'avaient pas garanti ces cas.

La gestion de l'emploi dans les collectivités territoriales

Si on ne peut associer systématiquement la qualité de contractuel à une situation de précarité d'emploi générant une insécurité financière pour l'agent, force est de constater que dans les secteurs précités c'est le cas. Le recours aux CDD est la règle.

Pourtant, le recrutement par CDD ne peut s'effectuer que pour assurer :

- remplacer momentanément des agents indisponibles partiellement ou totalement pour raisons familiales ou de santé ;
- Répondre aux besoins saisonniers occasionnels quand les fonctions ne peuvent être assurées par des fonctionnaires titulaires.

En fait les collectivités rechignent à créer des postes permettant l'intégration directe des agents de la catégorie C. Ils préfèrent recourir à des contrats de courte durée et les reconduire ensuite. Si 26 % des effectifs sont des non-titulaires, 3 % sont des bénéficiaires de contrats aidés. Ces emplois de catégorie C sont destinés à jouer un rôle « d'insertion » et donne aux collectivités une possibilité de répondre à une demande locale et sociale. Ces aides permettent de valoriser notamment leurs actions en direction des bénéficiaires des RSA.

Certaines collectivités en abuseraient même et ne recruteraient que sur de tels contrats qui parfois en viennent même à remplacer des postes permanents !

Une évaluation des effets réels de ces emplois dans l'insertion professionnelle ainsi que dans la qualité de la mission rendue serait nécessaire. A notre sens, les résultats qui en ressortiraient, devraient mettre en évidence l'insuffisance des efforts consentis aux bénéficiaires en offres de formation.

La mutualisation des moyens souvent évoquée notamment dans le cadre de l'intercommunalité pourrait-elle apporter aux collectivités quelques solutions aux problèmes posés de gestion de l'emploi ?

Pourrait-on notamment envisager la création de postes de titulaires qualifiés constitués en pôles destinés au remplacement des personnels occasionnellement absents ou pour répondre à une mission à durée limitée ?

Le refus d'un «statut bis»

S'il semble difficile de concevoir la suppression de tout recours à l'emploi contractuel dans la fonction publique, pour Force Ouvrière celui-ci doit rester à la marge.

Le nombre actuel de contractuels dans la FPT est excessif.

Tout emploi permanent doit être pourvu par un agent titulaire ce qui est loin d'être le cas aujourd'hui.

Force Ouvrière ne peut accepter la proposition de contrats à durée indéterminée (CDI) aux contractuels occupant ces emplois sous couvert de lutte contre la précarité. Cela reviendrait à créer un « statut bis » et à légaliser des situations abusives.

Il s'agit de sécuriser le parcours professionnel et permettre aux contractuels d'être titularisés par la réalisation d'un plan à cet effet.

Pour Force Ouvrière, les droits économiques et sociaux des personnes sous contrat dans la fonction publique doivent être améliorés et sécurisés.

2.4. Contribution de la FA FPT

Fédération Autonome de la
Fonction Publique Territoriale



28 février 2011

CONTRIBUTION DE LA FA-FPT SUR LA PRECARITE DANS LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

Depuis de nombreuses années, la FA-FPT dénonce la précarité qui s'installe au sein de la Fonction publique en général, mais plus particulièrement dans la Fonction publique territoriale.

La FA-FPT se réjouit donc qu'enfin, le Conseil supérieur de la FPT prenne l'entière mesure de cette précarité, en décidant de construire une analyse et un constat les plus fins possible sur ce sujet. L'organisation de ce travail, sous la forme d'un groupe présidé par une élue et un représentant des organisations syndicales, donne à cette réflexion une force, qui devrait susciter chez le gouvernement une prise de conscience, mais surtout des réponses et des décisions adaptées à partir des préconisations proposées.

1. LA PRECARITE : UNE REALITE POUR LES NON-TITULAIRES, MAIS EGALEMENT POUR CERTAINS TITULAIRES

La Fonction publique territoriale est constituée essentiellement de personnels de catégorie C (un peu plus de 75 %). Les statistiques et observations concernant cette catégorie d'agents, montrent que beaucoup d'entre eux ne relèvent pas d'une situation statutaire normale, occupent des emplois à temps non complet ou ne bénéficient pas des garanties fondamentalement liées à des contrats de travail.

Par ailleurs, si ces difficultés sont particulièrement présentes au sein de la catégorie C, on peut relever que dans les catégories B et A, on retrouve également un certain nombre de situations très marginales sur le plan juridique, qui placent les agents dans des situations difficiles. A partir de ce constat, on peut enfin affirmer que la précarité dans la Fonction publique territoriale, du fait du nombre important d'employeurs différents, est plus prononcée que dans les autres Fonctions publiques.

2. DES PRATIQUES A REVOIR !

Comme rappelé plus haut, l'instabilité des non-titulaires est la plus importante. Elle se traduit par une gestion des ressources humaines très variée et différenciée selon les métiers, les secteurs géographiques et la taille des collectivités. C'est ainsi qu'au cours des vingt dernières années, des pratiques locales, qui certes avaient à leur point de départ une « motivation sociale », sont devenues des pratiques récurrentes qui ont pour résultat d'installer une précarité latente. Certaines filières sont « spécialisées » dans l'emploi de non-titulaires, telles notamment les filières Animation culturelle, sportive et médico-sociale.

Par ailleurs, la FA-FPT a observé que parmi ces non titulaires, la surreprésentation des femmes est particulièrement importante.

Mais au-delà de la précarité qui touche les non-titulaires, on observe que le phénomène se développe également au niveau de certains agents titulaires, et notamment sur les emplois à temps non complet.

3. UNE PRECARITE FINANCIERE REELLE !

La FA-FPT relève le fait que, contrairement à une idée qui est largement diffusée et médiatisée par le gouvernement, les agents de la Fonction publique ne sont pas des privilégiés et sont autant que d'autres, touchés par la précarité financière. En effet, beaucoup d'agents, notamment en catégorie C, touchent des salaires faibles qui se situent proches du Smic, lorsqu'ils travaillent à temps complet et ont une évolution de carrière pratiquement inexistante. La politique salariale des pouvoirs publics ne prend pas en compte l'évolution du coût de la vie et de ce fait, de nombreux agents rencontrent des difficultés de paiement de loyer, de paiement de charges locatives et en arrivent donc à des situations de surendettement

pour faire face aux dépenses de la vie courante. L'écart entre le pouvoir d'achat dont ils disposent et l'évolution du coût de la vie se restreint. Beaucoup se trouvent dans des situations extrêmement fragiles, liées aussi au surendettement. L'évolution du nombre de parents isolés, de familles monoparentales ne fait qu'accroître ce phénomène.

4. UNE SITUATION PARTICULIERE DANS LES DOM-TOM ET A LA REUNION

La FA-FPT a signalé au groupe qu'il existe 16 000 agents non titulaires répartis en CDI et agents permanents, sans aucun statut légal, à la Réunion. Il s'agit là d'une situation toute particulière, qui nécessite, selon la FA-FPT, une réponse exceptionnelle. A la suite des dernières élections municipales, notre organisation a observé une attitude inacceptable de la part d'un certain nombre de nouveaux élus de la Réunion. Des agents de catégorie C, qui occupaient des emplois subalternes et d'exécution, ont été « liquidés » du jour au lendemain pour des raisons politiques et se sont retrouvés, dès lors, sans ressources. Il a fallu des actions en justice pour que les droits élémentaires de ces agents soient préservés. La FA-FPT sera très attentive à la prise en compte de ces situations particulières et aux réponses qui y seront données.

5. UNE PRECARITE EN MATIERE DE SANTE

Les discussions qui se sont engagées depuis plus de trois ans pour la mise en place d'une aide financière par les collectivités de la Complémentaire Santé de leurs agents, ont permis de pointer le fait que de très nombreux d'entre eux ne bénéficient pas d'un tel dispositif de protection sociale complémentaire. La très grande majorité explique cette absence de couverture sociale complémentaire par le fait que leur niveau de ressources mensuelles ne leur permet pas de faire face à une cotisation supplémentaire. Il est clair que cette situation génère pour ces agents une attitude souvent « retenue » en matière de soins et de prévention de la maladie qui, à terme, a des incidences très sérieuses sur leur santé.

Pour la FA-FPT, il est donc primordial d'inciter les collectivités, dès la publication du décret « Complémentaire Santé », à mettre en place des dispositifs de soins aux agents pour réduire cette fragilité.

LES PERSPECTIVES DE LA FA-FPT CONCERNANT LE RAPPORT DU CONSEIL SUPERIEUR DE LA FPT

La FA-FPT a participé activement à toutes les réunions du groupe et s'est exprimée sur l'ensemble des sujets traités dans le rapport présenté au Conseil supérieur de la FPT. Elle s'inscrit pleinement dans les constats et souscrit aux préconisations faites pour lutter contre la précarité.

La FA-FPT s'interroge néanmoins sur la suite qui sera réservée à ce travail remarquable. En effet, après avoir déjà mis en place seize plans de résorption de l'emploi précaire, les pouvoirs publics discutent actuellement un nouveau plan de lutte contre la précarité dans la Fonction publique. Le gouvernement propose notamment un dispositif pour les non-titulaires, mais également des mesures particulières pour les contractuels. La FA-FPT est très réservée quant aux dispositifs proposés. Compte tenu du calendrier, il est évident qu'ils ne prendront pas en compte tous les aspects pointés par le rapport du Conseil supérieur de la FPT. Cette situation est extrêmement regrettable car, une fois de plus, les propositions du gouvernement règlent certaines situations, mais ne s'inscrivent pas dans un vrai plan « Marchal » de lutte contre la précarité.

Bien au contraire, la FA-FPT estime que certaines mesures, notamment celles qui constituent la mise en place d'un « statut bis », seront de nature à créer à terme, de nouvelles précarités.

La FA-FPT aurait souhaité que le gouvernement utilise le pertinent travail effectué par le Conseil supérieur de la FPT, pour construire, dans le cadre d'une vraie négociation, son plan de lutte contre la précarité dans la Fonction publique.



2.5. Contribution de l'UNSA

Contribution de la fédération UNSA territoriaux

Pour l'UNSA territoriaux il apparaît que la titularisation des agents contractuels n'est pas la réponse «nécessaire et suffisante» en soit car les critères de précarité sont très complexe.

En 2009, un emploi sur quatre de la FPT est un emploi de non titulaire. Deux fois sur trois, ces emplois sont occupés par des femmes.

Dans les emplois de non titulaires caractérisés de permanents, 41 % des emplois sont à temps non complet. D'une collectivité à une autre, la part des non titulaires peut aller du simple au double, jusqu'à des proportions supérieures à un tiers des emplois.

Ces formes d'emploi sont multiples et caractérisent des situations différentes les unes des autres, prévues par la loi⁶⁷ : Remplacement de fonctionnaires (congrés, passage à temps partiel, vacance de poste), Recrutement pour des besoins saisonniers ou en raison de l'absence de cadre d'emplois de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes; pour les emplois du niveau de la catégorie A, lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient. D'autres dérogations concernent les communes ou communautés de communes en fonction de leur taille.

Les «non titulaires» sont donc une population hétérogène. En ce qui concerne la diversité des statuts, il faut en effet distinguer les auxiliaires, les contractuels et les vacataires.

Au sein de cette population, il sera utile de réaliser des «zooms» sur certaines sous populations, notamment les emplois aidés, les apprentis, ou encore les non titulaires des DOM-COM.

La précarisation n'est pas forcément liée à la titularisation. Il est important de préciser que les agents titulaires à temps non complet sont aussi en situation de précarité.

Pour autant, le principe de titularisation ne peut se faire que sur la base du volontariat.

Pour les non titulaires, d'une façon générale, l'UNSA considère que :

- Le vide juridique doit cesser Il convient de prévoir une réglementation spécifique à ces agents (à l'image de ce qui se fait dans les OPH),
- Les agents contractuels doivent pouvoir prétendre à une évolution de leurs traitements,
- La CAP pourrait avoir compétence pour tout ce qui touche au contrat de travail des non titulaires,
- L'employeur devrait avoir l'obligation de permettre aux contractuels d'accéder à des formations qualifiantes et/ou diplomates pour accéder à un cadre d'emplois en vue d'une titularisation ou d'une réorientation professionnelle.

Pour l'UNSA territoriaux, la notion de recrutement social qui permet un recrutement sans concours, doit faire l'objet d'une définition précise.

Par recrutement social, le législateur l'assimile à la porte d'entrée dans la fonction publique territoriale sans concours ; ce qui représente 75 % des recrutements. Il convient de distinguer dans ces recrutés ceux qui sont le plus fragilisés par des parcours de vie difficiles. Dans le cadre des recrutements sans concours, nous sommes confrontés à deux problématiques : les agents qui pourront accéder au circuit classique de la promotion par le biais des concours internes parce qu'ils possèdent un socle commun de formation initiale et ceux qui ne pourront s'inscrire dans cette démarche. Il faudrait donc favoriser la mise en œuvre d'examens professionnels pour faciliter la promotion individuelle.

L'accès à la justice

La précarité dans la fonction publique territoriale, c'est aussi la difficulté de gestion des conflits politiques entre l'employeur et son agent (mise au placard, refus de titularisation etc.).

L'UNSA propose la création d'un médiateur social dans la FPT qui serait compétent pour rendre un avis consultatif sur les conflits individuels du travail apparaissant dans les collectivités territoriales. La saisie du médiateur social constituerait une alternative ou un préalable à la saisine de la justice. L'intervention du médiateur serait similaire à celle du juge de proximité, à ceci près bien sûr qu'il n'aurait pas le pouvoir de statuer sur l'affaire par une décision de justice.

L'accès aux soins

Actuellement plus de 10 % des agents n'ont pas de couverture «risque santé» et plus de la moitié n'ont aucune garantie en prévoyance. Aussi, l'UNSA propose la mise en place d'une participation obligatoire de l'employeur à la protection sociale de ces agents. En effet, il faut donner à la protection sociale complémentaire la même importance qu'à l'action sociale qui est déjà obligatoire.

L'accès au logement

L'accès au logement est un des axes prioritaires pour lutter contre la précarité. L'UNSA préconise : la mise en place de prêt exceptionnel ou d'une prime de première installation, l'acquisition par la collectivité d'un immeuble avec affectation spécifique, l'instauration d'une prime de déménagement lors de la première affectation.

Par ailleurs, il faut aussi impérativement instituer un système de mutualisation qui garantisse le maintien dans leurs logements des agents en fragilité financière suite à un événement inattendu du type décès, divorce, maladie...

La fin des «reçus-collés»

Il est intolérable d'être reçu à un concours sans pouvoir être nommé et, à terme, d'en perdre le bénéfice. L'UNSA propose que l'employeur ait obligation de faire trois propositions de poste à l'agent reçu avant qu'il ne perde le bénéfice de son concours.

<p><u>Nota bene</u> : L'intégralité des propositions de l'UNSA Territoriaux pour faire face à la précarité dans la FPT – et notamment le projet de statut du Médiateur Social – est consultable en cliquant sur ce lien : http://territoriaux.unsa.org/</p>

2.6. Contribution de la FNACT - CFTC



Fédération Nationale des Agents des Collectivités Territoriales

La FNACT-CFTC considère aujourd'hui la précarité comme un des fléaux qui touche de plus en plus d'agents territoriaux dans des domaines aussi variés que la carrière, la protection sociale, le logement.

La carrière

Dans la Fonction publique territoriale, le niveau des salaires et des retraites est plus faible que celui des deux autres FP, compte tenu de la proportion importante des effectifs de catégorie C (77%).

La précarité, c'est d'abord le nombre important de non titulaires dont la majorité n'a que des contrats précaires, des CDD renouvelés ou non au gré des administrations. Ces CDD sont souvent exercés sur des postes à temps non complet, d'où des salaires dérisoires.

La précarité, c'est aussi des CDD sur des emplois permanents. Leurs bulletins de paie portant la mention « contractuel catégorie A, B ou C », ces personnes ont beaucoup de difficultés pour obtenir des crédits auprès des banques lorsqu'elles vivent seules ou avec un conjoint également en CDD.

La précarité, c'est également le lot d'un grand nombre de femmes sur des temps partiels choisis ou non et aussi des agents titulaires dont le salaire ne permet plus de vivre décemment.

Pour la FNACT-CFTC, la récente réforme des retraites ajoute un pavé de plus dans la précarité, tout autant que les refus de titularisation de plus en plus nombreux de stagiaires.

La protection sociale

La précarité c'est aussi par rapport à l'accès aux soins. En effet de nombreux agents de la fonction publique ne bénéficient pas d'un système de protection sociale complémentaire compte tenu de leur niveau de salaire. Lorsque la maladie intervient, ces personnes sont obligées de rechercher des aides financières auprès des services sociaux. Cette aide n'est que rarement accordée.

La FNACT-CFTC demande avec insistance la publication d'un décret permettant la mise en place rapide d'une participation des employeurs locaux au financement de la protection sociale complémentaire de leurs agents. Ce dispositif devrait avoir un caractère obligatoire pour tous les employeurs territoriaux avec un seuil minimum de participation aux frais de santé et de prévoyance.

La protection des agents c'est avant tout la possibilité de se soigner lorsque la santé est en jeu.

C'est aussi la possibilité d'avoir un contrat de prévoyance en cas d'incapacité au travail.

Le logement

L'accès au logement est de plus en plus difficile pour une grande majorité d'agents de la fonction publique. Cohabitation, utilisation de véhicule comme habitat dans les grandes agglomérations, dettes de loyer sont les grandes caractéristiques de l'accès au logement pour de nombreux agents.

Alors que les employés du secteur privé peuvent bénéficier de logement au titre du 1 % patronal, les agents de la fonction publique sont exclus de ce dispositif.

Pour la FNACT-CFTC les employeurs territoriaux doivent tout mettre en œuvre pour faciliter l'accès au logement de leurs agents.

La précarité ne peut laisser personne indifférent. Ce dossier qui a fait l'objet de plusieurs réunions du groupe de travail mérite une réponse urgente au problème.

3. Origine des témoignages

Au cours de ce travail, des témoignages ont été apportés par différentes collectivités soit au cours d'entretiens individuels ou collectifs, soit par la réponse à une enquête. Des exemples d'initiatives proviennent également d'articles de presse. L'Association nationale des DRH des grandes collectivités territoriales a apporté son concours pour la diffusion du questionnaire.

Les collectivités et établissements :

- Centres interdépartementaux de gestion : Grande couronne et Petite couronne d'Ile-de-France, Seine et Marne
- Centres de gestion : Côtes-d'Armor, Doubs, Finistère, Ille-et-Vilaine, Loire-Atlantique, Morbihan.
- Communautés de communes : Pays du Craonnais, Sud-Estuaire
- Communautés Urbaines : Bordeaux, Dunkerque, Le Mans, Lille Métropole, Marseille Provence
- Départements : Drôme, du Nord, du Val-de-Marne
- Région Basse-Normandie
- Villes : Aix-en-Provence, Bordeaux, Clermont Ferrand, Le Havre, Le Mans, Levallois-Perret, Lille, Montpellier, Rennes, Rouen, Saint-Etienne, Villeneuve-d'Ascq

Enfin, citons des contributions de plusieurs secrétaires de mairie, qui ont répondu à l'enquête par le biais du site des secrétaires de mairie du CNFPT.

4. Définitions de la précarité – document ORSEU⁶⁸

Ce premier document de travail fournit un court panorama des usages de la notion de « précarité » en socio-économie.

Le terme est ici abordé de façon générale.

Son application dans le cas de la fonction publique territoriale fera l'objet de réflexions et écrits ultérieurs.

Qu'est-ce que la précarité ? Pourquoi ce concept s'est-il imposé ? A quelle réalité sociale et économique renvoie-t-il ? La question principale est ici celle de la nomination d'un phénomène social. En fonction de cette nomination, l'action publique va se déployer. Selon la façon dont on catégorise un phénomène (ses causes, ses conséquences, son ampleur, etc.), on élabore une façon d'agir. De même, la question de la mesure et des outils de connaissance dépend de l'opération de nomination.

Or, rares, voire inexistantes, sont les définitions précises du terme « précarité ». Maryse Bresson, dans *Sociologie de la précarité* (2007), indique bien qu'il n'existe pas de définition acceptée collectivement. La plupart des auteurs montrent la pluralité des approches, des « représentations » de la notion, comparent des « paradigmes ».

Des définitions sont donc établies dans le contexte d'études ou d'états des lieux particuliers.

L'enjeu est d'éviter ce que l'on appelle les « prénotions », c'est-à-dire les catégories préconçues. Le premier enjeu du groupe de travail du CSFPT est justement de s'entendre sur une définition opérationnelle et négociée.

La notion de précarité apparaît avec la question de la nouvelle pauvreté

La notion apparaît dans les années 1980, en même temps que l'usage du mot « exclusion », lorsque le phénomène de la « nouvelle pauvreté » apparaît.

Les premiers travaux proviennent de la sociologie de la famille et de la pauvreté. En 1978, Agnès Pitrou parle des familles qui deviennent précaires à l'occasion de ruptures, et souligne l'importance des solidarités familiales. Dans une époque où le chômage de masse n'est pas encore apparu, la précarité n'est pas provoquée par la seule perte de l'emploi. Les facteurs explicatifs sont divers : logement, vie de couple, revenus irréguliers, problèmes de santé, liens sociaux, enfants ou naissances à venir, etc.). Le terme est utilisé comme synonyme de pauvreté.

Une série de rapports officiels va progressivement recourir à la notion. Le rapport Oheix (1981), qui évoque avant tout la précarité de l'emploi et associe la notion à la pauvreté ; le rapport Wresinski qui parle d'« instabilité » (1987) ; dans les débats sur le RMI (1988) où l'expression désigne une menace pouvant conduire à l'exclusion...

Le rapport écrit par Joseph Wresinski, fondateur d'ATD Quart-Monde, utilise une définition souvent reprise :

⁶⁸ Document de travail préparé par l'ORSEU pour la première réunion du groupe de travail (mai 2010).

« La précarité est l'absence d'une ou plusieurs des sécurités, notamment celle de l'emploi, permettant aux personnes et aux familles d'assumer leurs obligations professionnelles, familiales et sociales et de jouir de leurs droits fondamentaux. L'insécurité qui en résulte peut être plus ou moins étendue et avoir des conséquences plus ou moins graves et définitives. Elle conduit à la grande pauvreté, quand elle affecte plusieurs domaines de l'existence, qu'elle devient persistante, qu'elle compromet les chances de réassumer ses responsabilités et de reconquérir ses droits par soi-même, dans un avenir prévisible ».

La précarité désigne peu à peu le rapport à l'emploi et l'incertitude sur le marché du travail

A partir de la fin des années 1980 – début des années 1990, la notion évolue pour caractériser l'évolution de l'emploi. Elle renvoie à la détérioration des protections sociales, à l'insécurité professionnelle subie par une frange grandissante du salariat, enfin et surtout à l'éclatement des statuts d'emploi et à la multiplication des formes d'emploi dites atypiques. Ces derniers aspects renvoient à diverses transformations économiques et sociales ayant conduit à remettre en cause l'unicité de la norme d'emploi (IRES, 2005). La norme de l'emploi salarié s'est construite avec la généralisation du salariat, dans le courant du XX^e siècle (Castel, 1995). Cette norme s'est progressivement définie en référence à un emploi salarié, à durée indéterminée à plein temps avec un seul employeur. La notion moderne de « statut d'emploi » (Supiot, 1994) renvoie à la construction progressive de cette norme, fruit de l'évolution législative (Code du travail, statut et diverses dispositions législatives pour la fonction publique) et conventionnelle (conventions collectives).

Dominique Schnapper, dans un article de 1989, définit cinq catégories de situations :

- Les emplois « à statut » : emploi public, parapublic, privé permanent disposant d'un statut
- Les emplois « sans statut » ou précaires : renvoient aux formes particulières d'emploi repérables dans les statistiques (voir ci-dessous)
- Les statuts dérivés de l'emploi : retraite, préretraite, chômage
- Les statuts nés de la solidarité
- Les « sans-statuts » : marginaux, travailleurs illégaux

Elle associe donc les emplois sans statut avec les emplois précaires. L'intérêt est de permettre leur mesure en se basant sur ce que l'INSEE définit comme formes particulières d'emploi (FPE). Les FPE sont : les CDD, l'intérim, les stages et contrats aidés, et l'apprentissage. Le nombre de salariés concernés est passé de 3% en 1982 à 10% en 1998 et 13.6% en 2005. Les temps partiels (17% de la population salariée) s'y ajoutent. Ces emplois ont un point commun : la discontinuité des temps.

Serge Paugam, dans son ouvrage *Le salarié de la précarité* (2000), croise deux catégories d'analyse, à savoir l'insécurité grandissante de l'emploi d'un côté, et l'espace social de l'intégration professionnelle de l'autre. En ce qui concerne la précarité de l'emploi, il regroupe trois catégories :

- les salariés titulaires de contrats à « statut précaire » (CDD, intérim, stages et contrats aidés, apprentissage),

- les salariés en sous-emploi (en temps partiel),
- et les titulaires d'emplois déstabilisés (« la déstabilisation des emplois stables »).
« La précarité salariale est liée dans ce cas à la gestion de l'emploi par l'entreprise et non à la nature du contrat de travail ». Cela renvoie à la vulnérabilité au chômage (risque de perdre son emploi) mais aussi au risque subjectif. Les statistiques peuvent donner des mesures du risque de licenciement. Le risque augmente avec la précarité du statut. D'un point de vue méthodologique, « le statut de l'emploi tel qu'il est défini par la nature du contrat de travail est un indicateur utile, mais [...] il reste incomplet pour analyser la stabilité de l'emploi, laquelle peut être assurée en dépit de l'apparence précaire du statut ». D'où l'intérêt de la question sur le risque de licenciement, qui dépasse le simple cadre du contrat (CDD, CDI, etc.) pour intégrer le rapport à l'emploi tel que vécu par le salarié. Il ne s'agit pas pour Paugam d'un « sentiment flou ou sans fondement » mais bien d'une analyse objective.

D'un point de vue méthodologique, Paugam repère donc (plus qu'il ne mesure) les emplois précaires en utilisant des sources classiques (formes particulières d'emploi) et des items de questionnaire portant sur le risque subjectif de licenciement.

Le rapport Belorgey (2000) se base sur une telle approche de la précarité comme insécurité dans l'emploi. La précarité est « *l'absence d'une ou plusieurs sécurités, notamment celle de l'emploi – ou, pourrait-on ajouter, la disposition d'un emploi ne procurant pas des ressources chroniquement suffisantes -, permettant aux personnes et aux familles d'assumer leurs obligations professionnelles, familiales ou sociales, et de jouir de leurs droits fondamentaux.* »

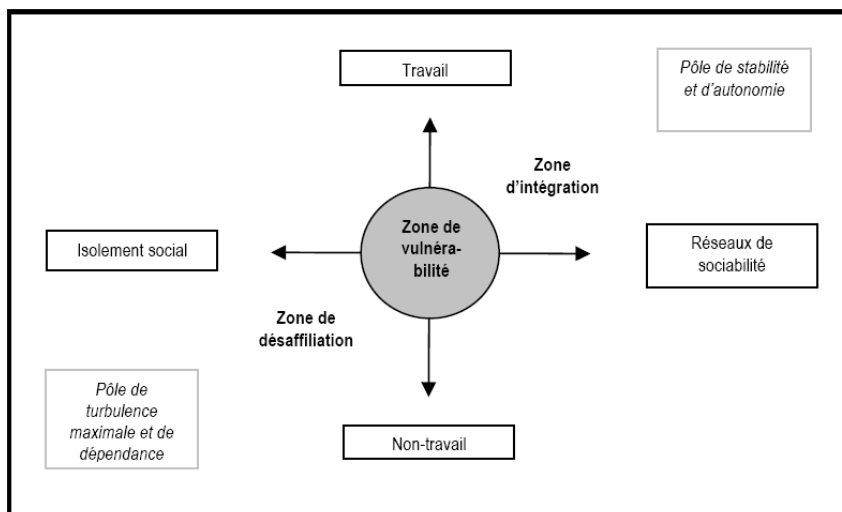
Dans le Code du Travail, au final, la notion de précarité apparaît à quelques reprises. Elle renvoie au travail intermittent ou à durée déterminée, au terme duquel une prime « de précarité » doit être versée afin de compenser la situation de la personne

La précarité est une catégorie d'analyse de la déstabilisation générale de la société

La notion de précarité part donc du phénomène de déstabilisation du salariat, affaibli dans sa fonction d'intégration dans la société (intégration permise grâce au plein-emploi et aux droits sociaux garantis aux travailleurs salariés et à leur famille). Il y a vulnérabilité quand le travail est précaire et les relations sociales fragiles. Le sociologue Robert Castel qualifie cette évolution macrosociale de « processus de désaffiliation ». La cause principale est la déstabilisation et la vulnérabilisation d'une masse croissante de salariés. Selon Castel (1995), se développe une société du « précarat » (par référence et opposition à la société du salariat), dont la principale caractéristique est de transformer en situations permanentes des situations sensées être transitoires :

« Il est peut-être temps aujourd'hui de commencer à repenser la précarité. On a eu souvent tendance à se la représenter comme une situation atypique, plus ou moins marginale par rapport au marché régulier du travail, et le plus souvent provisoire. La précarité serait alors une étape dans un parcours professionnel. Mais si elle était en train de devenir un état ? [...] Elle devient un régime de croisière, ou une condition permanente, ou un registre "régulier" de l'organisation du travail. » (Castel, 2006).

Castel définit deux axes : celui de l'intégration dans le travail et celui de l'intégration sociale. La zone d'intégration définit les individus les mieux intégrés dans ces deux dimensions. A l'inverse, la zone de désaffiliation caractérise les formes de désintégration. Une zone de vulnérabilité est plus ou moins centrale, dans la mesure où une rupture sur l'un des deux axes (emploi précaire, perte de l'emploi, ruptures sociales) peut présenter un risque.



Pour sortir de ces états « transitoires-durables » et de cette « insécurité sociale », le défi à relever consiste pour l'auteur à articuler la mobilité avec la protection des travailleurs et la définition de nouvelles « sécurités » (Castel, 2003).

Cette approche en termes de fragilisation du salariat et de déstabilisation des anciennes protections se place donc à un niveau général, holiste. Cette même approche sert de plus en plus à définir les trajectoires et parcours personnels, dans une logique individualisée, biographique. Ainsi, selon la définition retenue par les programmes régionaux d'accès à la prévention et aux soins du Ministère de la Santé, la précarité désigne le « processus de fragilisation des sécurités essentielles susceptible d'entraîner un glissement vers des situations plus durables et plus dramatiques, proches de la grande pauvreté ou de l'exclusion ».⁶⁹

Dans un ouvrage de 1999 consacré au « nouvel esprit du capitalisme », Boltanski et Chiapello définissent de leur côté la précarisation comme une « dualisation du salariat et une fragmentation du marché du travail ».

Comme le rappelle le sociologue Eric Maurin (2002), la figure du « précaire » est devenue centrale dans les débats (elle remplace les anciens cadres tels que les « classes sociales »). Pourtant elle ne parvient pas à structurer efficacement les politiques publiques. A partir de données statistiques, Maurin montre la montée de l'instabilité professionnelle sur 20 ans, entre 1982 et 2000. Toutes les catégories professionnelles sont confrontées à la même vulnérabilité par rapport à l'emploi. L'auteur écarte l'effet des cycles économiques pour montrer une fragilisation générale et structurelle de l'emploi. Mais du fait même de son caractère global, la notion est difficilement employable pour fonder une politique opérationnelle. Le contexte est de plus marqué par

⁶⁹ <http://www.sante.gouv.fr/htm/pointsur/praps/222pr.htm>

l'individualisation des relations professionnelles. Les anciens cadres collectifs s'affaiblissent. De fait, cette individualisation renforce l'anxiété des salariés et la montée des doutes. Toutefois, Maurin montre bien qu'à ce mouvement de précarisation générale de la société française, correspond bien une perpétuation des inégalités traditionnelles, qu'il évoque en termes d'« inégalités de destin » ou « inégalité des possibles ».

Pour le même auteur, la « peur du déclassement » (Maurin, 2009) devient alors un mal français particulièrement pernicieux, lié à la place que prend la protection de l'emploi, par rapport à la protection des parcours. Il n'y a pas tant une montée du déclassement (qualifié comme un « *phénomène de rupture qui conduit un individu à perdre sa position sociale* ») qu'une montée de la peur du déclassement : *peur de perdre un emploi stable, peur de ne pas trouver un premier emploi, peur que son enfant ne décroche pas un bon diplôme, etc.* Pour l'auteur, cette peur du déclassement est la conséquence directe du privilège accordé aux statuts protecteurs dans la société. Toutefois, la solution n'est pas de supprimer ces statuts protecteurs, insiste bien l'auteur, mais de réduire les inégalités qu'ils engendrent.

Précarité, emploi précaire, précaires

Dans son *Que sais-je* sur la précarité, Patrick Cingolani, professeur de sociologie à Paris-X Nanterre, insiste sur la pluralité des sens et acceptions de ce terme. Il distingue :

« 1/ Le travail ou, plus exactement (...), *l'emploi précaire* ; 2/ *les précaires*, que l'on associe à une expérience plus ou moins électorale, néanmoins persistante, d'une certaine précarité ; 3/ *la précarité*, entendue comme synonyme d'une manifestation spécifique de la *pauvreté*. »

Dans le dernier sens, la précarité-pauvreté définit les conditions de vie d'une population spécifique, alors que dans les deux premiers sens, parler d'« emploi précaire » ou de « précaires » permet de plus insister sur les mouvements que connaît la population salariée. La précarité-pauvreté renvoie aussi bien à la définition du père Wresinski qu'à l'approche de Castel : il s'agit de la perte des filets de sécurité menaçant de conduire à la pauvreté économique.

Le substantif de « précaires » montre bien l'importance qu'a désormais la notion, qui vient qualifier le statut de certains individus dans la société. Cela montre l'importance, pour un travail sur la précarité, de ne pas s'en tenir qu'aux chiffres et aux notions, mais bien de partir aussi du vécu et des expériences singulières.

Précarité, pauvreté, bas salaires, travailleurs pauvres

Le terme de précarité est donc d'abord une catégorie générale, née avec le souci de définir de nouvelles formes de pauvreté ou de situations sociales « à problème ». Le mot est alors quasiment synonyme de pauvreté, d'exclusion, et sont souvent employés dans un sens très général. Cet usage se maintient fortement. Il est même devenu nécessaire de parler dans certains cas de « grande précarité », terme renvoyant à des conditions de vie proche de l'exclusion (notamment en termes de santé, de logement, de liens sociaux).

Essayons de distinguer les différents termes.

Pauvreté

On distingue plusieurs « types » de pauvreté : pauvreté relative et absolue, pauvreté monétaire et non-monétaire. La mesure habituelle est une mesure monétaire et relative. Selon la définition de l'INSEE, une personne sera considérée comme pauvre si son revenu est inférieur à 50% de la médiane. L'Union européenne utilise un seuil de 60%. En France, en 2006, pour une personne seule, le seuil de pauvreté relatif est de 733 euros (seuil à 50 %) ou de 880 euros (seuil à 60 %). Pour un couple avec deux enfants de plus de 14 ans, le seuil est de 1 833 euros (seuil 50 %) ou de 2 200 euros (seuil 60 %). Néanmoins, cette définition relative pose des problèmes liés à l'usage d'un seuil. Si tous les revenus des habitants augmentent de 20%, alors les « pauvres » resteront les mêmes. Il s'agit donc plus d'une mesure d'inégalité de revenu. C'est pourquoi il est intéressant d'utiliser une approche absolue, à partir d'informations souvent non-monétaires. Dans les pays en développement, des besoins de base (nutrition, accès à l'eau...) servent aussi pour mesurer la pauvreté, à côté d'informations monétaires. Mais cette approche est aussi valable pour les pays riches : seront utilisées des paniers de biens et services essentiels. Pour le philosophe et économiste Amartya Sen (1983), s'il y a bien des variations relatives entre personnes, le cœur de la pauvreté reste basé certaines dimensions absolues : la santé, le logement, etc.

Bas salaires

La définition habituellement retenue par l'INSEE considère comme salariés à bas salaire les salariés dont le salaire mensuel est inférieur aux deux tiers du salaire médian (d'autres définitions retenant le salaire annuel). Cela inclut donc les salariés du privé comme du public, quel que soit leur temps de travail. Le seuil des deux tiers du salaire médian retenu par cette définition correspond approximativement au niveau du SMIC.

Avec cette définition, on peut estimer le nombre de salariés à bas salaires à un salarié sur six, en France en 2001, ce qui représentait à cette date environ 3,4 millions de personnes (Concialdi, 2002). Cette catégorie a augmenté en taille dans une proportion importante depuis le début des années 1980, passant de 11,4 % en 1983 à 16,5 % au début des années 2000. Des données plus anciennes (Concialdi et Ponthieux, 1997) indiquent une nette surreprésentation des femmes, des temps partiels et des jeunes dans l'emploi à bas salaire. Le portrait-type d'un salarié à bas salaire en France, à cette date, est donc celui d'une femme de moins de 25 ans en temps partiel (les emplois à temps partiel concernant 77 % des salariés à bas salaires). A l'effet durée de travail (qui influence directement, inévitablement, le salaire reçu en fin de mois), s'ajoute un effet structure, les salariés en emplois à temps partiel étant plus souvent moins qualifiés, employés dans des secteurs peu rémunérateurs ou/et dans des petites entreprises (Colin, 1997). Les contrats aidés de la politique de l'emploi et les CDD sont aussi largement surreprésentés.

Travailleurs pauvres

La notion (en provenance des pays anglo-saxons : *working poor*) désigne les personnes ayant un emploi mais vivant sous le seuil de pauvreté. Y sont donc logiquement inclus de nombreuses formes d'emploi précaire, y compris emplois non déclarés.

La définition européenne considère comme travailleurs pauvres les personnes ayant été principalement au travail durant l'année de référence et qui vivent dans un ménage dont

le revenu par unité de consommation est inférieur au seuil de risque de pauvreté de 60 % du revenu médian standardisé. En 2001, la moyenne européenne est de 7 %.

Selon le rapport 2007-2008 de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES), le nombre de travailleurs pauvres (revenus inférieur au seuil de pauvreté, 817 euros mensuels pour une personne seule) est passé de 1,47 million en 2003 à 1,74 million en 2005 (avec la définition française) soit 7 % des travailleurs. 78 % des travailleurs pauvres occupent un emploi toute l'année, dont 21% à temps partiel (contre 14 % pour l'ensemble des travailleurs), et gagnent en moyenne 775 € par mois au titre de leur activité qui représente 72 % de leurs revenus disponible, le reste venant de prestations sociales. En 2003, sur 1,3 millions de travailleurs pauvres, 39 % avaient été au chômage une partie de l'année. Les 61 % restant avaient travaillé toute l'année, comme indépendants (20 % de tous les travailleurs pauvres), comme travailleurs à temps plein (12 %) ou comme travailleurs à temps partiel (35 %). Entre 1970 et 2002, si le taux de pauvreté global au seuil de 50 % a baissé de 12 à 6 %, le nombre de travailleur pauvres a lui augmenté de 3,4 % à 5,7 %.

Pour l'ONPES, « *l'évolution du taux de pauvreté des travailleurs peut dès lors résulter aussi bien d'une évolution des structures d'emploi que des structures des ménages ou du système de protection sociale ; d'où la complexité de la notion de « travailleur pauvre», qui doit être employée avec précaution.* »

Par exemple 40% des travailleurs pauvres gagnent au-dessus du SMIC annuel dont le montant est lui-même 16% au-dessus du seuil de pauvreté, mais leur situation familiale (conjoint au chômage et/ou enfants) les ramènent en dessous du seuil de pauvreté. A l'inverse les trois quarts des travailleurs qui gagnent en dessous d'un SMIC annuel échappent à la pauvreté grâce à leur situation familiale. On peut remarquer que l'augmentation du nombre de travailleurs pauvres suit l'augmentation du nombre de travailleurs, pendant de la baisse du chômage. Comme le résume l'ONPES, « *La baisse du nombre de demandeurs d'emploi s'accompagne d'un développement de la pauvreté en emploi, occuper un emploi continue de protéger contre la pauvreté, mais l'emploi est de moins en moins protecteur* ».

Pour Rigaudiat (2005), lorsque l'on regarde la population des travailleurs pauvres (en 2001), on constate que si un quart d'entre eux n'a connu que le chômage et un autre quart alterne emploi précaire et chômage, quasiment la moitié d'entre eux a au contraire occupé un emploi stable durant l'année. Comme l'écrit l'auteur, « *La pauvreté de ces salariés ne provient donc ni du chômage, ni de l'intermittence ou de la précarité de leurs emplois. Son origine est bien à rechercher dans les très bas salaires (ou très bas revenus) procurés par une activité pourtant exercée sans intermittence pendant toute l'année. Des revenus professionnels insuffisants et ne permettant pas de vivre décemment placent ces travailleurs – dont il faut, au passage, souligner que les salariés n'en représentent qu'environ 60 % – sous le seuil de pauvreté ; il y a ainsi une *précarité par l'emploi* » (ibid., p. 249).*

Cependant, une part importante des travailleurs à bas salaires ne figurent pas dans les chiffres des travailleurs pauvres : de 60 à 80 % selon les définitions retenues. Pour Pierre Concialdi (2002), cela peut en partie s'expliquer par le fait que l'incidence de la pauvreté parmi les salariés est plus faible que celle des bas salaires. Pour les couples, l'existence d'un second salaire réduit fortement le risque de pauvreté pour les travailleurs à bas salaires.

La catégorie « précarité » en Europe

L'idée de précarité n'est-elle pas finalement très propre au modèle social français ? Dans le cadre d'un travail de recherche européen dans les années 2000, le sociologue Jean-Claude Barbier avoue avoir été étonné du caractère difficilement exportable de la notion de « précarité ». S'il structure notre pensée en France, ce terme est peu usité, ou très différemment, dans les autres pays. Ainsi, les notions de précarité ou de précarité dans l'emploi sont apparues souvent inadéquates pour analyser les phénomènes dans ces pays.

Barbier (2005) note d'abord que l'on « ne trouve dans aucun de ces pays un usage équivalent de la notion de *précarité* tout court, sans complément. Il y a une spécificité française dans l'acception très large de la notion : la vie professionnelle et sociale, incertaine et risquée, porteuse du danger de basculement dans l'exclusion sociale. » Cela renvoie à la crainte du déclassement évoquée plus haut.

De même, pour le chercheur, en l'absence de définition précise de ce qu'est un emploi « précaire », il faut se rabattre sur d'autres données : celles concernant l'emploi temporaire (*temporary* pour les données anglo-saxonnes) et à temps partiel. Mais ces données sont insuffisantes pour parler de précarité. Par exemple, le temps partiel recouvre des modèles sociétaux différents d'un pays à l'autre.

C'est dans les pays latins (France, Espagne et Italie) que l'on retrouve in fine la notion la plus proche de précarité. En Espagne, on parle bien de précarité laborieuse (*precaridad laboral*) et non de précarité « tout court ». En Italie, c'est l'ampleur prise par l'usage de certains contrats de travail (statut de *parasubordinato*), dérogoires au statut de salarié, qui entraîne l'emploi du terme de *precarità*. La comparaison avec l'Allemagne a été effectuée avant l'entrée en vigueur de profondes réformes du marché du travail (développement des mini-jobs). Il faudrait voir aujourd'hui si la notion de *Prekarität* s'est développée. Les anglais utilisent peu la notion de *precarity* ou *precariousness* à cette époque, si ce n'est quelques chercheurs en sciences sociales. Le fait est qu'il n'y a pas la même segmentation des contrats de travail comme dans les pays latins : selon l'auteur, « grossièrement, tous les contrats de travail [...] sont considérés comme équivalents et ne se distinguent pas selon leur plus ou moins grande "précarité". La tendance est plutôt en Grande-Bretagne à distinguer les emplois selon les débouchés futurs qu'ils ouvrent ou n'ouvrent pas. [...] La tendance sera de parler de "poor jobs" pour les distinguer d'emplois considérés comme satisfaisants. Mais un "poor job" pourra être considéré comme acceptable s'il sert de "tremplin" d'entrée sur le marché du travail. »

Au Danemark, enfin, écrit Barbier, « la précarité de l'emploi est une *réalité inconnue* ». Ici aussi, c'est le modèle institutionnel qui explique les représentations. La législation est extrêmement flexible en ce qui concerne l'embauche et le licenciement. Le risque de se retrouver sans emploi est donc élevé. Mais en tels cas, la probabilité de retrouver un nouvel emploi est également élevée. De plus, le service public de l'emploi offre un accompagnement poussé, tandis que la protection sociale est généreuse. Se retrouver sans emploi n'entraîne pas une discontinuité dramatique dans les revenus et n'inspire pas la même inquiétude qu'en France (ce modèle est celui qui inspire les partisans de la flexisécurité, même si sa mise en œuvre au Danemark dépend de nombreux facteurs locaux : petit pays, forte mobilité, fort dialogue social, etc.).

Au final, la notion de précarité renvoie bien à des modèles normatifs, ou encore à des conventions sociales. Comme l'écrit Barbier, « pour qu'il y ait possibilité de formuler les

choses dans les termes de la précarité, il faut qu'il existe une puissante référence de son antonyme, *ce qui n'est pas emploi précaire* ». Il s'agit en fait de certains statuts (pour parler comme Schnapper, et sans référence au statut de fonctionnaire) ou de norme d'emploi. En France, la norme est bel et bien le CDI à temps plein, et pour la fonction publique le statut de fonctionnaire. A côté de cette norme plus ou moins objective de *qualité de l'emploi*, il faut tenir compte d'éléments plus subjectifs, qui renvoient au caractère acceptable d'un emploi. Cela renvoie au statut offert, à l'intérêt de l'emploi bien sûr, mais aussi aux options alternatives : les autres opportunités d'emploi, ou le non-emploi, en fonction des régimes d'assurance ou d'assistance en vigueur. Cela fait entrer dans la réflexion sur la précarité les notions de choix individuel et de liberté de choix. S'il existe de nombreux emplois de qualité, il reste que le principal problème est la concentration des inégales opportunités d'y accéder sur certains individus ou salariés. La précarité est bien un problème d'égalité au final.

Bibliographie indicative

- Barbier, J.-C., 2005, « La précarité, une catégorie française à l'épreuve de la comparaison internationale », *Revue française de sociologie*, 46-2, 351-371.
- Belorgey, J.-M. (dir), 2000, *Minima sociaux, revenus d'activité, précarité*, Paris, La Documentation Française.
- Boltanski L., E. Chiapello, 1999, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard.
- Bresson M., 2007, *Sociologie de la précarité*, Paris, Armand Colin, coll. « 128 ».
- Castel R., 1995, *Les métamorphoses de la question sociale*. Une chronique du salariat, Paris : Fayard.
- Castel R., 2003, *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ?* Paris, Seuil.
- Castel R., 2006, « Et maintenant, le "précarariat"... », *Le Monde*, 29 avril 2006.
- Cingolani P., 2006, *La précarité*, Paris : PUF, coll. « Que sais-je », 2^e éd., 2006.
- Colin C., 1997, « Les salariés à temps partiel : combien gagnent-ils ? », *INSEE Première*, octobre, n° 549.
- Concialdi P., 2002, "EIRO comparative study on low-wage workers and the working poor – The case of FRANCE", septembre.
- Concialdi, P., Ponthieux S., 1997, « Bas salaires en France : quels changements depuis 15 ans ? », *Premières informations Premières synthèses*, DARES, n°48.1, novembre.
- IRES, 2005 « Les nouvelles normes d'emploi », ch.1, *Les mutations de l'emploi en France*, Paris : La Découverte, coll. « Repères »
- Paugam S., 2000, *Le salarié de la précarité*, Paris, PUF.
- Maurin E., 2002, *L'égalité des possibles. La nouvelle société française*. Paris, Seuil.
- Maurin E., 2009, *La peur du déclassement. Une sociologie des récessions*, Paris, Seuil.
- Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, 2008, *Rapport 2007-2008*, disponible : <http://www.onpes.gouv.fr/IMG/pdf/rapportonpes2007-2008-2.pdf>
- Oheix G., 1981, *Contre la pauvreté et la précarité, soixante propositions*, février, Rapport au Premier ministre.
- Rigaudiat J., 2005, « A propos d'un fait social majeur : la montée des précarités et des insécurités sociales économiques », *Droit social*, n° 3, mars, 243-261.

- Pitrou, A., 1978, *La vie précaire, des familles face à leurs difficultés*, Paris, CNAF (Etudes)
- Schnapper D., 1989, « Rapport à l'emploi, protection sociale et statuts sociaux », *Revue française de sociologie*, 30 (1), 3-29.
- Sen A., 1983, "Poor, relatively speaking", *Oxford Economic Papers*, 35 (2).
- Supiot A., *Critique du droit du travail*, Paris : PUF, 1994.

5. Liens utiles

Observatoire de l'emploi territorial

<http://www.observatoire.cnfpt.fr/>

DGAFP – Rapport annuel 2009-2010

<http://www.fonction-publique.gouv.fr/article1701.html>

Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique - 2011

http://www.performance-publique.gouv.fr/farandole/2011/pap/pdf/Jaune2011_pensions.pdf

DGCL – Les collectivités locales en chiffres

http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/sections/a_votre_service/statistiques/collectivites_locales/

INSEE Les salaires des agents de la fonction publique territoriale en 2007

http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref_id=ip1258

Observatoire des inégalités

<http://www.inegalites.fr/>

Mage "Marché du travail et genre", Réseau de recherche international et pluridisciplinaire

<http://www.mage.cnrs.fr/>

Forum des élus et de l'emploi territorial 2010 à Brest

http://www.cdq29.fr/feet_cr_tr_recrutements_temporaires.pdf

6. Les rapports du CSFPT

- 22 « Concours et examens professionnels de la FPT – bilan et perspectives ». Rapporteur : Isabelle Belotti – fs2 – séance plénière du 29/09/2010.
- 21 « La filière sapeurs pompiers ». Rapporteur : Jean-Claude Lenay – fs3 – séance plénière du 04/02/2009.
- 20 « La filière sportive ». Rapporteurs : Isabelle Belotti et Jean-Claude Lenay – fs2 et fs3 – séance plénière du 04/02/2009
- 19 « Quels cadres dirigeants ». Rapporteur : Philippe Laurent – groupe cadres dirigeants – séance plénière du 04/02/2009.
- 18 « Nouvelle bonification indiciaire (NBI) ». Rapporteur : Jean-Claude Lenay – fs3 – séance plénière du 17/12/2008.
- 17 « Propositions de correctifs à apporter statutairement pour les catégories C ». Rapporteur : Jean-Claude Lenay – fs3 – séance plénière du 17/12/2008.
- 16 « Commission départementale de réforme ». Rapporteur : Daniel Leroy - fs4 - séance plénière du 2/07/2008.
- 15 « Filière culturelle ». Rapporteur : Jean-Claude Lenay – fs3 – séance plénière du 20/02/2008.
- 14 « Pour une vision coordonnée de l'emploi et de la formation de la FPT ». Rapporteur : Henri Jacot - fs1 - séance plénière du 28/11/2007.
- 13 « Étude sur le dialogue social dans la FPT » réalisée par les élèves administrateurs de l'INET (promotion Monod) - séance plénière du 04/07/2007.
- 12 « La reconnaissance de l'expérience professionnelle dans la FPT ». Rapporteur : Serge Becuwe – fs2 - séance plénière du 11/04/2007
- 11 « L'action sociale dans la FPT ». Rapporteur : Daniel Leroy - fs4 - séance plénière du 25/10/2006.
- 10 « Assistants maternels assistants familiaux : évoluer pour préparer l'avenir ». Rapporteur : Jean-Claude Lenay – fs3 – séance plénière du 25/10/2006.
- 9 « Liberté inégalité fraternité ». Rapporteur : Evelyne Boscheron – fs5 – séance plénière du 21/12/2005.
- 8 « Les filières sociales, médico-sociale, médico-technique ». Rapporteur : Jean-Claude Lenay – fs3 – séance plénière du 19/10/2005.
- 7 « Vers une modernisation des examens professionnels de la FPT ». Rapporteur : Serge Becuwe – fs2 – séance plénière du 06/07/2005.
- 6 « Pour une observation paritaire de l'emploi public territorial ». Rapporteur : Henri Jacot – fs1 – séance plénière du 27/10/2004.
- 5 « Enjeux et défis de la formation professionnelle dans la FPT ». Rapporteur : Serge Becuwe - fs2 - séance plénière du 07/07/2004.
- 4 « Seuils et quotas ». Rapporteur : Jean-Claude Lenay - fs3 - séance plénière du 07/07/2004.
- 3 « Rapport d'orientation sur le droit syndical ». Rapporteur : Daniel Leroy - fs4 - séance plénière du 07/07/2004.
- 2 « Réussir la mutation de la FPT – 20 ans après sa création ». Rapporteur : Henri Jacot - fs1 - séance plénière du 14/04/2004.
- 1 « Les diplômés de la vie (REP et VAE) ». Rapporteur : Henri Jacot - fs1 - séance plénière du 22/10/2003

Documents consultables sur : www.csfpt.org