

# ETUDE

## **Les précarités dans la fonction publique territoriale : Quelles réponses managériales ?**

**Etude des élèves administrateurs territoriaux de la promotion Robert Schuman**  
Aurélie Audoux, Audrey Chanu, Jean-Marie Cochet, Vincent Fabre, Simon Favreau, Dora Nguyen Van Yen, Alice Rosado

En partenariat avec l'Observatoire Social Territorial (OST) de la Mutuelle Nationale des Territoriaux (MNT) et l'Association des Administrateurs Territoriaux de France (AATF).

Avril 2011

## SOMMAIRE

SOMMAIRE.....	2
REMERCIEMENTS.....	3
INTRODUCTION.....	4
<b>I. La précarité dans la fonction publique territoriale : une réalité multidimensionnelle difficile à appréhender pour les employeurs locaux.....</b>	<b>7</b>
A. La précarité dans la fonction publique territoriale : une réalité multidimensionnelle .....	7
1. La conduite de l'action publique par les collectivités territoriales est génératrice de précarité pour les agents.....	7
2. Les collectivités sont également confrontées à des situations de précarité importées de la sphère privée.....	13
B. En réponse à une précarité multiforme et multifactorielle, les collectivités adoptent des approches hétérogènes.....	18
1. Les employeurs locaux éprouvent parfois des difficultés à appréhender une notion large.....	18
2. Les collectivités font preuve d'un engagement inégal dans l'observation de la précarité et dans les actions de lutte contre son développement .....	23
<b>II. Les actions de lutte contre la précarité, mises en œuvre par les collectivités locales de façon pragmatique, rencontrent des limites.....</b>	<b>28</b>
A. De nombreuses collectivités mènent des actions volontaristes contre les précarités qu'elles induisent.....	28
1. Certaines collectivités ont acquis une expertise réelle dans la résorption de la précarité statutaire et de l'emploi.....	28
2. Des collectivités portent une attention particulière aux conditions de travail génératrices de précarité .....	31
B. Certaines collectivités mènent des actions de lutte contre les situations de précarité importée.....	32
1. Face aux précarités importées de la sphère privée, les collectivités conduisent le plus souvent des actions ponctuelles .....	33
2. Certaines collectivités développent des plans d'actions structurels .....	34
<b>III. Préconisations pour une action locale de lutte contre les précarités .....</b>	<b>37</b>
VOLET 1 : ELABORER UNE STRATEGIE STRUCTURANTE.....	37
Axe 1 : Cadrer la notion et objectiver les situations.....	37
Axe 2 : Organiser l'intervention des acteurs.....	42
Axe 3 : Faire connaître les dispositifs.....	47
VOLET 2 : AGIR SUR LA PRECARITE ET ETRE ATTENTIF A SON HALO.....	48
Axe 1 : Agir directement sur le cœur des situations de précarité .....	48
Axe 2 : Etre attentif au halo de précarité.....	52
ANNEXE : Tableau récapitulatif des entretiens réalisés .....	55

## REMERCIEMENTS

Nous tenons à remercier l'ensemble des élus et des agents territoriaux qui ont accepté de nous rencontrer dans le cadre de cette étude. Leur expérience a enrichi et imprégné le présent rapport.

Nous souhaitons également remercier l'équipe pédagogique de l'Institut National des Etudes Territoriales (INET) qui a assuré le suivi méthodologique de nos travaux.

Nous remercions tout particulièrement Messieurs Jean DUMONTEIL, directeur des Editions du Secteur Public, et Jean-Marc JOUSSEN, directeur-adjoint chargé des relations publiques institutionnelles de la Mutuelle Nationale Territoriale (MNT), pour leur soutien et leurs conseils.

Enfin, nous témoignons notre reconnaissance à Jean-Christophe BAUDOIN, président de l'Association des Administrateurs Territoriaux de France (AATF), qui a été à l'initiative de la présente étude.

## INTRODUCTION

Les réflexions sur le thème de la précarité irriguent la société française, autour de questions telles que les travailleurs pauvres, la mise en place du Revenu de Solidarité Active ou encore la précarisation des situations individuelles et collectives liée à la crise économique et financière. Si les conséquences pour le secteur privé sont abondamment mises en exergue, ces questionnements sont tout aussi légitimes dans un secteur public que l'on considère souvent comme épargné en raison des garanties, réelles ou supposées, offertes par le statut de la fonction publique.

La précarité dans la fonction publique en général, et dans la fonction publique territoriale en particulier, bénéficie d'une actualité importante en ce début d'année 2011. Après 3 mois de négociations sur la situation des non titulaires, 6 fédérations de fonctionnaires (CGT, CFDT, CFTC, CGC, FO et UNSA) sur 8 ont récemment signé avec le gouvernement un accord sur la résorption de la précarité dans la fonction publique, notamment au moyen d'un plan de titularisation. Cet accord doit être transformé en projet de loi, dont l'examen par le Parlement est prévu à l'automne 2011.

En ce qui concerne les collectivités territoriales, le projet de décret relatif à la participation des collectivités territoriales et de leurs établissements publics au financement de la protection sociale complémentaire de leurs agents, attendu depuis la loi du 2 février 2007, est actuellement en cours de finalisation. Surtout, le groupe de travail paritaire mis en place par le Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale (CSFPT) sur la question de la précarité dans la fonction publique territoriale a récemment rendu son rapport<sup>1</sup>, après une année de travail. Cette étude présente la particularité d'aborder la question de manière globale et transversale, dépassant une approche strictement statutaire, et formule 16 préconisations pour agir contre les situations de précarité.

C'est dans ce contexte que s'inscrit la commande de l'Observatoire Social Territorial (OST) de la Mutuelle Nationale des Territoriaux (MNT), en partenariat avec l'Association des Administrateurs Territoriaux de France (AATF). Un groupe de 7 élèves administrateurs territoriaux a été constitué afin d'y répondre. Initiée en décembre 2010, cette étude a vocation à alimenter le débat à la fois devant l'OST en avril 2011 et devant les administrateurs territoriaux lors du congrès annuel de l'AATF qui se déroulera en juin 2011 à Saint- Etienne.

\*\*\*

Il nous a semblé pertinent de proposer aux commanditaires une approche de la précarité sous un angle managérial, en accord avec nos futures fonctions au sein des collectivités territoriales. Nous souhaitons au terme de notre étude pouvoir proposer des outils opérationnels mobilisables par les cadres territoriaux confrontés à des situations de précarité. Il s'agit dès lors de soulever des questions qui président directement au développement d'une action locale efficace : Quelle responsabilité des employeurs publics ? Quel périmètre d'intervention ? Quels axes prioritaires d'action ? Nos préconisations visent ainsi à se rapprocher de ce que pourrait être un guide pratique à l'usage des acteurs territoriaux.

---

<sup>1</sup> Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, « La précarité dans la fonction publique territoriale », mars 2011.

Cette étude a de fait été réalisée dans une optique qualitative et non quantitative. Elle doit donc être appréhendée avec les précautions nécessaires. Il ne s'agit pas d'une étude statistique permettant de tirer des conclusions générales et définitives sur la façon dont les agents territoriaux sont touchés par la précarité ou la façon dont il est nécessaire d'y répondre. Il est ici plutôt question d'une approche empirique, ayant vocation à faire émerger des éléments saillants dans la façon dont la précarité est aujourd'hui appréhendée et traitée par les collectivités territoriales dans leur rôle d'employeur.

Cette étude a été réalisée entre décembre 2010 et avril 2011. La méthode mise en œuvre avait pour objectifs de mettre en lumière la manière dont les dirigeants territoriaux appréhendent aujourd'hui la précarité et les questionnements qu'elle pose, d'identifier des leviers d'action, les principales difficultés et des bonnes pratiques. Nous avons donc constitué un panel de 20 collectivités selon les principes suivants : exhaustivité des échelons, diversité des strates<sup>2</sup>, variété et complémentarité des territoires étudiés. Ainsi, 4 conseils régionaux, 5 conseils généraux, 2 communautés urbaines, 7 villes, dont 3 de plus de 80 000 habitants et 4 de 20 000 à 50 000 habitants, 1 centre de gestion, 1 collectivité d'outre-mer ont participé à cette étude.

Afin de favoriser la diversité des points de vue et de couvrir la totalité de la chaîne d'acteurs concernés par cette question, nous avons à chaque fois sollicité des entretiens avec la direction des ressources humaines et la direction générale, les personnels de terrain et les élus. Malheureusement, il n'a pas systématiquement été possible de rencontrer chacun de ces acteurs. En particulier, réaliser des entretiens avec des élus en charge des ressources humaines s'est avéré difficile. Sur les 20 collectivités, seules 3 entretiens avec des élus ont été réalisés. Ceci peut résulter de difficultés d'emploi du temps, mais pourrait également témoigner d'une faible appropriation du sujet par les élus.

La démarche adoptée nous a permis d'obtenir une photographie de l'état de la question : les entretiens réalisés font ressortir des points saillants, des éléments spécifiques à certaines collectivités et des éléments d'interprétation générale significatifs. Ils permettent donc d'interroger les potentialités d'action des dirigeants territoriaux en la matière.

Le constat général est celui d'un engagement très disparate des collectivités en matière de lutte contre la précarité de leurs agents. Ceci semble résulter de difficultés de positionnement par rapport à la notion. Confrontées à une définition complexe et à la question des limites de leur responsabilité en tant qu'employeur public, elles peinent à inscrire leurs actions dans une stratégie globale et structurée de lutte contre la précarité.

Celle-ci est en effet une notion relativement floue. Proposée en 1987 par Joseph WRESINSKI, fondateur d'ATD Quart Monde, la définition la plus communément admise – citée récemment par le CSFPT dans son rapport sur la précarité dans la fonction publique territoriale – souligne le fait qu'il s'agit non pas d'un état, mais d'un processus lié à une situation d'insécurité multifactorielle : « *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* ».

---

<sup>2</sup> De 20 000 à plusieurs millions d'habitants.

Cependant, afin d'analyser la façon dont cette notion est aujourd'hui appréhendée dans les collectivités, nous avons pris le parti de ne pas nous imposer une définition pour décrire et analyser la diversité des situations rencontrées dans les collectivités. Adopter en premier lieu une approche la plus large possible nous a en effet semblé nécessaire afin d'englober toutes les interprétations possibles de cette notion par les collectivités. Tout comme le CSFPT dans son récent rapport, nous avons par ailleurs préféré nous extraire d'une approche par public – souvent privilégiée concernant la précarité des agents publics à travers la dichotomie contractuels / titulaires – pour favoriser une approche situationnelle, recouvrant aussi bien la précarité de l'emploi que la précarité financière, les problèmes de santé ou encore le mal-être au travail. Dans une perspective opérationnelle, nous proposons toutefois en fin d'étude une définition structurante de la précarité comme catégorie d'action pour les dirigeants territoriaux.

Ce rapport est ainsi organisé en trois parties. Il livre d'abord le constat d'une difficulté de positionnement sur le sujet malgré des enjeux importants dans les collectivités : la précarité y est rarement identifiée en tant que telle comme un axe structurant d'action dans le domaine des ressources humaines. Sont ensuite détaillées les actions entreprises par les collectivités rencontrées ; nombreuses et diverses, ces actions sont sous-tendues par une approche singulière et non consensuelle des situations de précarité. A partir de ces observations du terrain, des préconisations opérationnelles visent à fournir aux cadres territoriaux à la fois des clés de lecture et des outils pour mettre en œuvre une action locale de lutte contre la précarité des agents publics.

# **I. La précarité dans la fonction publique territoriale : une réalité multidimensionnelle difficile à appréhender pour les employeurs locaux**

## **A. La précarité dans la fonction publique territoriale : une réalité multidimensionnelle**

Les entretiens réalisés ont mis en évidence la multiplicité des facettes de la précarité vécue par les agents territoriaux. La conduite de l'action publique peut générer des formes de précarité liées essentiellement à l'emploi. Mais les employeurs locaux peuvent également être confrontés à des situations de précarité importées de la sphère privée, mettant leurs agents en difficulté alors même que les causalités leur échappent.

### **1. La conduite de l'action publique par les collectivités territoriales est génératrice de précarité pour les agents**

La demande sociale des usagers a tendance à évoluer rapidement. Le service public local reposant avant tout sur le contact direct entre les usagers et les agents territoriaux, ces derniers doivent faire preuve de beaucoup de souplesse pour répondre aux besoins de la population.

Les « lois de Rolland » - continuité, mutabilité et égalité – qui régissent le service public, sont potentiellement génératrices de précarité pour les agents. En effet, des principes de continuité et de mutabilité du service public découlent très logiquement une gestion des ressources humaines sujette à de nombreux changements. Les agents publics, dont on envie communément les avantages liés au statut de la fonction publique, doivent donc faire preuve d'une réelle flexibilité. En effet, et contrairement aux idées reçues, le statut de la fonction publique territoriale laisse une grande liberté aux employeurs locaux pour organiser le travail de leurs agents, puisque ceux-ci ne sont pas titulaires de leur emploi, et encore moins des conditions de travail afférentes à l'emploi qu'ils occupent, mais seulement de leur grade. Un employeur local a donc de réelles marges de manœuvre pour déterminer et modifier les conditions de travail quotidiennes de ses agents. De plus, il peut proposer des conditions statutaires très variées, en fonction du besoin de service public auquel il faut répondre (besoin permanent ou occasionnel, poste à temps complet ou non...).

Les entretiens menés ont ainsi mis en évidence l'idée que cette souplesse nécessaire à la gestion des services publics locaux peut induire des situations de précarité.

#### **a. Le recours aux contrats à durée déterminée**

Dans de très nombreuses situations, la collectivité aura besoin de recourir à des agents en contrat à durée déterminée qui ne bénéficient pas d'une situation professionnelle stable.

Ainsi, lorsqu'un agent titulaire est absent, la collectivité aura souvent besoin de le remplacer pour assurer la continuité du service offert aux usagers. Il n'est par exemple pas envisageable de fermer une cantine scolaire ou de ne pas délivrer des actes d'état civil parce qu'un agent est absent, quelle qu'en soit la raison.

De la même manière, l'activité des services publics locaux n'est pas nécessairement linéaire toute l'année. Certaines activités sont saisonnières et seront notamment rythmées par les vacances scolaires (ex : écoles, centres de loisirs), le climat (ex : déneigement, espaces verts), le tourisme (ex : camping, surveillance des plages). Par ailleurs, certains projets peuvent nécessiter des compétences spécifiques de manière uniquement temporaire (ex : construction d'un tramway) ou à titre d'expérimentation.

Enfin, la collectivité aura besoin de recruter un contractuel lorsqu'elle ne parvient pas à recruter un agent titulaire, soit parce qu'aucun fonctionnaire titulaire correspondant au profil ne s'est porté candidat, soit parce que le statut ne prévoit pas de cadre d'emplois correspondant au poste recherché. Ce dernier cas a quasiment disparu, au fur et à mesure que le statut de la fonction publique territoriale s'enrichissait de nouvelles filières.

Pour tous les cas précédemment mentionnés, le statut de la fonction publique territoriale prévoit que les collectivités peuvent recruter des agents non titulaires. L'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 fixe en effet la liste exhaustive des situations dans lesquelles une collectivité pourra faire appel à des contractuels. Ce même article fixe également les limites de durée, adaptées à chaque situation. Le statut laisse ainsi aux employeurs publics des marges proportionnées afin de faire face aux besoins de recours aux non titulaires.

De plus, au-delà des obligations auxquelles ils sont soumis, souvent extrêmement proches de celles qui incombent aux agents titulaires, les agents non titulaires bénéficient, grâce au décret du 15 février 1988, d'un ensemble de droits qui les protègent (rémunération, congés, fin de contrat...).

Ainsi, le statut, s'il permet de recourir aux non-titulaires, fixe un corpus de règles, qui sans avoir toujours été clair, offre néanmoins des garanties. Une collectivité doit en effet pouvoir remplacer un agent titulaire malade le temps de son congé maladie, mais elle ne peut en revanche pas recruter un agent non titulaire sur un poste permanent parce que cela lui agréerait, à moins bien sûr qu'elle n'ait pu trouver d'agent titulaire.

Si le statut était appliqué avec rigueur, les collectivités continueraient à recruter des agents non titulaires, mais dans des situations bien identifiées et encadrées. Or, la réalité est parfois différente. Ainsi, certaines collectivités recourent massivement au recrutement d'agents contractuels. Le rapport du CSFPT précité donne ainsi l'exemple d'une collectivité d'outre-mer, où 25% seulement des agents des collectivités sont titulaires. De la même manière, les bilans sociaux de certaines collectivités métropolitaines font apparaître un nombre particulièrement élevé d'agents non titulaires (parfois bien au-delà de 25%).

### **Le contrat, une facilité de gestion dont certaines collectivités abusent**

Certains Directeurs Généraux des Services et Directeurs des Ressources Humaines ont exprimé leur souhait de garder une certaine souplesse dans la gestion des ressources humaines. En effet, le statut de la fonction publique est souvent perçu comme rigide, très protecteur des agents, et finalement inadapté pour les missions de service public à remplir.

Un Directeur des Ressources Humaines a indiqué que sa collectivité recrutait l'essentiel des agents de catégorie C d'abord en CDD, y compris pour occuper des postes permanents. L'idée est de pouvoir « tester » un agent avant de le stagiairiser. Pourtant, le statut de la fonction publique prévoit justement que la période de stage, en général d'une durée d'un an, doit servir à vérifier l'adéquation entre le candidat et le poste sur lequel il a été recruté. De la même manière, des situations extrêmes, où des agents ont enchaîné un nombre très important de CDD, sont parfois

dénoncées. Certains services, comme l'animation ou les cantines, donnent particulièrement lieu au recrutement de non titulaires (à temps non complet le plus souvent) sur des fonctions qui sont pourtant permanentes. Les notions d'emploi permanent et de besoin non permanent (saisonnier ou temporaire) semblent alors être poreuses.

Dans un souci de simplification administrative, le contrôle de légalité a progressivement été allégé sur les actes de ressources humaines. Aujourd'hui, les actes concernant les non titulaires transmis sont les contrats ou arrêtés de recrutement sur emplois permanents et les arrêtés de licenciement. Les recrutements sur des emplois occasionnels et saisonniers ne sont donc plus soumis au contrôle des services de l'Etat. Dans tous les cas, les consignes données aux services du contrôle de légalité mettent l'accent sur d'autres domaines (commande publique, urbanisme...) mais pas sur les ressources humaines. Certaines collectivités utilisent ainsi aujourd'hui ces failles pour recourir à des agents non titulaires dans des cas qui ne correspondent pas à l'esprit, sinon à la lettre, du statut.

Le résultat est une précarité forte pour ces agents qui vont enchaîner des contrats à durée déterminée sans visibilité sur leur avenir professionnel. De plus, ces situations touchent très majoritairement des agents qui occupent des fonctions de catégorie C, avec les salaires les plus faibles.

### **Des situations à la frontière de la précarité**

#### **Les agents recrutés en CDI de droit public :**

Les collectivités interrogées pour réaliser cette étude ne considèrent pas que les agents en CDI puissent être considérés comme précaires. En effet, ces agents bénéficient par définition d'un emploi stable et sont le plus souvent des cadres bien rémunérés.

Il est néanmoins possible de considérer que ces agents en CDI subissent une fragilité en raison de leur impossibilité à retrouver un CDI en collectivité territoriale en cas de rupture de leur contrat, quelle qu'en soit la raison. Pourtant, cette impossibilité de se faire à nouveau recruter en CDI est logique, puisqu'il s'agit d'un mode de recrutement dérogatoire, qui n'a donc pas vocation à donner lieu à un déroulement de carrière, au sien de la même collectivité ou entre collectivités. Se pose alors la question de la pertinence d'offrir des CDI à des agents à qui il est aujourd'hui impossible de proposer des déroulements de carrière.

#### **Les emplois fonctionnels et les collaborateurs de cabinet :**

Les emplois de direction générale sont généralement occupés par des agents titulaires de la fonction publique. Néanmoins, les collectivités de plus de 80.000 habitants peuvent librement pourvoir ces postes par des agents contractuels. Pour leur part, les emplois de cabinet sont le plus souvent occupés par des contractuels, mais ils peuvent également être pourvus par des agents titulaires. Il est possible pour l'employeur de mettre fin assez rapidement aux fonctions de ces agents, ce qui pourrait être envisagé comme une certaine précarité.

Néanmoins, aucune des personnes interrogées (certaines d'entre elles occupant pourtant un emploi fonctionnel...) n'a spontanément cité les emplois fonctionnels et les emplois de cabinet comme des emplois précaires. En effet, les collectivités estiment globalement que cette situation est proportionnée aux responsabilités assumées, et trouve une contrepartie tant dans les conditions de travail (conditions salariales notamment) que dans les perspectives professionnelles en cas de fin de fonction. Elle n'est donc pas perçue comme injuste et comme devant être corrigée.

### **b. Le recours aux temps non complets**

Les collectivités peuvent avoir besoin de recruter des agents à temps non complet dans des situations assez diversifiées. Au-delà des très petites communes, les collectivités de taille moyenne et grande font également appel aux agents à temps non complet dans des situations diverses. Quelques exemples peuvent être soulignés :

- ▶ Les assistants, assistants spécialisés et professeurs d'enseignement artistique sont souvent recrutés à temps non complet, au moins dans les collectivités de taille moyenne, car les besoins dans certains domaines (disciplines musicales peu demandées...) ne permettent pas de proposer un emploi à plein temps.
- ▶ Les agents d'animation des centres de loisirs communaux peuvent également être recrutés à temps non complet si les structures d'accueil des enfants ne fonctionnent que le mercredi, le samedi et durant les vacances scolaires.
- ▶ Même les Conseils généraux, qui emploient souvent plusieurs milliers d'agents publics, peuvent recruter à temps non complet sur certains métiers (médecins, psychologues...), notamment lorsque les services sont territorialisés.

La loi du 26 janvier 1984 prévoit, dans ses articles 104 à 108, la possibilité du recours aux agents à temps non complet. Le décret 91-298 du 20 mars 1991 vient compléter cette loi. Il indique de façon précise dans quels cas les collectivités peuvent avoir recours aux temps non complet.

L'article 4 prévoit ainsi que des emplois permanents à temps non complet sont susceptibles d'être créés dans les collectivités et établissements publics suivants :

- ▶ Communes dont la population n'excède pas 5 000 habitants et leurs établissements publics ;
- ▶ Centres communaux et intercommunaux d'action sociale, syndicats intercommunaux, districts, syndicats et communautés d'agglomérations nouvelles regroupant des communes dont la population cumulée n'excède pas 5 000 habitants ;
- ▶ Offices publics d'habitations à loyer modéré dont le nombre de logements n'excède pas 800 ;
- ▶ Centres de gestion départementaux.

L'article 5 fixe les cadres d'emplois concernés : professeurs d'enseignement artistique, secrétaires de mairie, assistants spécialisés d'enseignement artistique, assistants d'enseignement artistique, adjoints administratifs territoriaux, agents qualifiés du patrimoine, agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles, agents sociaux territoriaux, auxiliaires de puériculture et auxiliaires de soins territoriaux, agents administratifs territoriaux, agents techniques territoriaux, conducteurs territoriaux, agents d'entretien territoriaux, agents de salubrité territoriaux, agents du patrimoine. Le nombre d'emplois à temps non complet créés dans un grade pour l'exercice des fonctions relevant d'un cadre d'emplois ne peut être supérieur à cinq.

Enfin, l'article 5-1 prévoit que les communes, départements, syndicats intercommunaux, districts, syndicats et communautés d'agglomération nouvelles, communautés de communes et communautés de villes peuvent, nonobstant les dispositions de l'article 4 du décret, créer des emplois à temps non complet pour l'exercice des fonctions relevant des cadres d'emplois suivants : professeurs d'enseignement artistique, assistants spécialisés d'enseignement artistique, assistants d'enseignement artistique, agents qualifiés du patrimoine et agents du patrimoine. Ces mêmes collectivités et établissements ainsi que les centres communaux et intercommunaux d'action sociale et offices publics d'habitations à loyer modéré peuvent créer des emplois à temps non complet pour l'exercice des fonctions relevant du cadre d'emplois des agents d'entretien, des agents spécialisés des écoles maternelles, des agents sociaux et des auxiliaires de soins.

Le nombre d'emplois à temps non complet créés pour l'exercice des fonctions relevant d'un cadre d'emplois ne peut être supérieur à l'effectif budgétaire des emplois à temps complet si cet effectif est supérieur ou égal à cinq. Si cet effectif est inférieur à cinq, le nombre des emplois à temps non complet créés pour l'exercice des fonctions de ce cadre d'emplois ne peut excéder cinq.

Ces dispositions laissent donc une grande souplesse aux collectivités, y compris aux plus grandes, pour créer à des emplois à temps non complet afin de répondre aux contraintes du service public. Si cette liberté laissée aux employeurs territoriaux peut sembler logique, elle entraîne néanmoins une précarité importante pour les agents concernés.

En effet, s'ils sont fonctionnaires et à ce titre bénéficient donc d'une certaine stabilité de l'emploi, ils perçoivent par contre une rémunération faible, souvent inférieure au SMIC, qui les rend plus fragiles.

Ces emplois à temps non complet sont très rarement choisis. Au contraire du temps partiel, qui dans le cadre du statut de la fonction publique est nécessairement à la demande de l'agent, le travail à temps non complet est imposé par l'employeur.

Il est utilement prévu la possibilité de compléter son emploi à temps non complet par d'autres activités. Les psychologues et surtout les médecins y parviennent facilement, et c'est en fait souvent l'activité en collectivité qui est un complément d'une activité libérale. Au contraire, il est plus difficile pour les agents des catégories B et C de compléter leur activité, et donc leur salaire.

Enfin, des employeurs interrogés ont soulevé une difficulté supplémentaire pour certains agents. Ils peuvent en effet cumuler deux sources de précarité : le fait de travailler en contrat à durée déterminée et à temps non complet. Cette situation se retrouve souvent en cas de remplacement (par exemple dans les écoles ou sur les postes d'agents d'entretien) ou sur des fonctions comme l'animation. Le plus souvent, il s'agit alors d'agents de catégorie C, avec des salaires faibles.

### ***c. Le recours aux emplois aidés***

Les emplois aidés sont un cas spécifique, mais qui correspond bien à ce phénomène de double précarité : il s'agit par définition d'emplois à durée déterminée, et le plus souvent à temps non complet.

Dans le cadre fixé par le gouvernement, cadre qui peut être très variable d'une année à l'autre en fonction de la situation de l'emploi et des options politiques prises, les collectivités peuvent décider de créer des emplois aidés, c'est-à-dire financés par l'Etat qui rembourse une partie substantielle du coût aux collectivités (parfois plus de 80%).

Dans le cadre d'une politique de traitement social du chômage, l'Etat encourage les collectivités à profiter de cette opportunité, et certaines collectivités peuvent décider, notamment dans un souci d'économie, de recourir massivement à ces emplois pour répondre à des besoins permanents.

Il peut sembler paradoxal que des emplois à vocation « sociale » engendrent de la précarité. C'est en fait peut-être parce que l'objectif initial de ces emplois, qui n'était ni de proposer des « occupations » aux chômeurs, ni d'apporter une aide financière indirecte aux collectivités territoriales, a été progressivement oublié. Ces emplois devraient en effet avoir une vocation d'insertion avant tout : proposer une expérience professionnelle à des personnes éloignées de l'emploi. Cette expérience professionnelle doit être complétée par des formations adaptées, et c'est ce principe de la formation obligatoire, souvent sous la responsabilité de Pôle Emploi, qui a toujours justifié le fait que les emplois aidés soient proposés à temps non complet. Il est en effet nécessaire de libérer du temps pour que ces personnes puissent se former, en parallèle de l'expérience professionnelle qu'elles acquièrent.

#### **d. Les bas salaires**

Au-delà de ces situations statutaires particulières (contrat à durée déterminée, temps non complet), certains agents qui sont pourtant fonctionnaires titulaires et à temps complet peuvent se retrouver dans des situations de précarité directement liées au niveau de leur salaire. En effet, et contrairement à la fonction publique d'Etat et à la fonction publique hospitalière, la fonction publique territoriale se caractérise par une très forte proportion d'agents de catégorie C. Cela a toujours été vrai dans les communes, où ils représentent souvent plus de 80% des effectifs, mais c'est également de plus en plus vrai dans les conseils généraux et régionaux, avec les transferts de personnel de l'Etat après 2004.

Ces agents percevant un traitement modeste paraissent particulièrement vulnérables aux accidents de la vie, qui peuvent rapidement les faire basculer dans des situations de précarité.

#### **Les travailleurs pauvres dans la fonction publique territoriale**

Les Directeurs des Ressources Humaines et les travailleurs sociaux rencontrés ont clairement indiqué que même si elle reste faible, la part des agents rencontrant des problèmes financiers progresse, avec des situations individuelles qui peuvent être extrêmement dégradées. En effet, un agent de catégorie C qui débute sa carrière va percevoir un traitement indiciaire égal au SMIC, et ce durant plusieurs années, compte-tenu du « tassement » des grilles indiciaires des premières échelles de rémunération dû à des hausses du SMIC plus rapides que celles de la valeur du point d'indice. Pour le DGA Ressources d'un Conseil régional, « *on n'a plus le sentiment aujourd'hui lorsqu'on parle de la catégorie C de parler d'une catégorie privilégiée. Ils connaissent l'envolée du prix des loyers et la stagnation de leur pouvoir d'achat* ». Le ralentissement de la progression de la valeur du point d'indice conjugué à un manque de perspectives de carrières, positionne clairement les agents de catégorie C en situation de fragilité financière.

#### **e. Les conditions de travail génératrices de précarité**

Au-delà même de la précarité liée au statut, certains agents peuvent se retrouver dans une situation difficile suite à un accident du travail ou à une maladie professionnelle. Le management quotidien au sein des collectivités peut également entraîner certaines formes de précarités, personnelles et psychologiques.

Si le statut de la fonction publique apporte une protection statutaire et financière très convenable en cas d'accident du travail ou de maladie professionnelle, il n'est par contre pas un outil d'accompagnement de l'agent, lorsque celui-ci devra, le cas échéant, envisager un changement de poste, voire une réorientation professionnelle complète. Or, ces situations sont finalement assez fréquentes, et notamment encore une fois dans le cas d'agents de catégorie C qui exercent des métiers avec une usure physique particulière (exemples : troubles musculo-squelettiques des professionnels de la petite enfance, de l'entretien ou de certains métiers du bâtiment) ou qui présentent des risques d'accident grave plus importants.

Cette question du reclassement des agents à la suite d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle est souvent citée par les professionnels rencontrés juste après la précarité des CDD et des temps non complet. En effet, certains agents ne parviennent pas à rebondir professionnellement, soit par manque d'accompagnement de leur collectivité soit parce que le cheminement psychologique à parcourir est trop difficile. Ils peuvent alors se retrouver dans des situations de détresse psychologique forte. Cette situation peut aboutir à une précarité statutaire et

financière. Le corps médical peut ainsi considérer que l'agent est apte à retravailler, mais sur d'autres fonctions : il faut alors que la collectivité lui propose un autre poste, et que l'agent l'accepte. Dans le cas contraire, il ne sera plus nécessairement considéré en accident du travail, et s'exposera donc à des pertes de salaires importantes (demi-traitement, perte du régime indemnitaire...).

Par ailleurs, les employeurs publics font le constat, dans les entretiens conduits, de la mise sur agenda de plus en plus fréquente des questions de stress, de mal-être et de souffrance psychologique. Les agents, par l'intermédiaire des représentants syndicaux, mais aussi les professionnels comme les médecins de prévention ou les travailleurs sociaux du personnel, font en effet remonter depuis peu, mais de façon exponentielle, ces inquiétudes.

Les raisons sont multiples, et les manifestations protéiformes, ce qui ne facilite pas l'objectivation de tels phénomènes. Néanmoins, les personnes interrogées partagent l'essentiel du diagnostic, à savoir le fait que l'évolution rapide des organisations ne s'accompagne pas suffisamment d'un management en capacité d'accompagner ces changements. De plus, il est souvent relevé que les agents, déjà fragilisés sur le plan personnel, ont tendance à être moins prêts à accepter les contraintes issues de ces évolutions du service public. Par exemple, l'extension des horaires d'ouverture de certains services (bibliothèques, structures d'accueil petite enfance...) demande une forte capacité d'adaptation (travail les soirs voire le dimanche) ce qui peut fragiliser certains agents. De telles situations, permises par le fait que les agents publics ne sont pas titulaires de leur emploi mais seulement de leur grade, peuvent créer de la précarité psychologique.

## **2. Les collectivités sont également confrontées à des situations de précarité importées de la sphère privée**

Certes, de nouvelles formes d'emploi sont apparues dans la fonction publique territoriale, notamment pour répondre aux besoins nouveaux de la société, et ont rendu précaire l'intégration dans l'emploi de certains agents. Cependant, la précarité des agents publics territoriaux ne s'arrête pas aux frontières de la précarité induite par la conduite de l'action publique.

Les entretiens réalisés montrent que les collectivités territoriales ne sont pas imperméables aux évolutions de la société et chacune d'entre elles fait face à des phénomènes de précarité identifiables dans la société française en général. Les agents publics territoriaux, qui œuvrent pour assurer un service public de proximité et de qualité, sont autant de personnes différentes, avec leur histoire et leurs fragilités. Les situations de précarité qu'ils peuvent connaître du fait d'événements extérieurs à la collectivité tendent, dans ce cas, à se rapprocher de celles rencontrées dans le secteur privé.

Nous proposons ici de revenir sur les situations ayant été énoncées au cours des entretiens menés avec les 20 collectivités interrogées. Les types de situations relatées n'ont pas vocation à refléter de manière exhaustive l'ensemble des situations de précarité pouvant exister. A ce stade, nous ne jugeons pas non plus de la pertinence de considérer une situation donnée comme une situation de précarité.

Nous proposons de présenter les cas évoqués en trois temps : la précarité financière, la précarité sociale, et la précarité sanitaire<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Cette dichotomie n'est proposée qu'à des fins de pédagogie : elle ne reflète que de manière très imparfaite la complexité de la précarité dont le propre est de se développer à partir d'une conjonction de facteurs.

### **a. Les situations de précarité financière**

Identifiée par le CSFPT comme l'une des trois grandes catégories de précarité (avec la précarité statutaire et la précarité des droits), la précarité financière est l'une des plus évidentes. Elle n'en est pas moins complexe à appréhender parce que multiforme et surtout multifactorielle : bas salaires, mauvaise gestion, trop grande confiance des banques, accident de vie...

#### *Une mauvaise gestion du budget source de précarité financière*

Même en bénéficiant d'une rémunération décente, certains agents publics territoriaux se retrouvent avec un reste à vivre insuffisant du fait d'une mauvaise gestion de leur budget. C'est le constat fait par quatre des collectivités rencontrées. A l'image de la société française, les assistants sociaux constatent le caractère excessif de certains postes de dépenses rapportés aux revenus des agents concernés. Certains besoins secondaires revêtent aujourd'hui une importance sociale telle qu'ils peuvent passer avant la satisfaction de certains besoins primaires, ou engager les ménages dans une multiplicité de prêts à la consommation. Un assistant social s'est dit « *effrayé par les factures téléphoniques de certains agents* », en citant l'exemple d'une famille de 3 personnes dépensant tous les mois 150 € en télécommunications.

Par ailleurs, les difficultés de gestion du budget amenant à une situation de précarité financière peuvent également être dues à la variabilité de la rémunération des agents : il en est ainsi d'agents de catégorie C bénéficiant lors de périodes exceptionnelles, de primes ou d'heures supplémentaires pouvant doubler leur rémunération mensuelle (exemple : viabilité hivernale). Les agents anticipent alors, d'une année ou d'un mois sur l'autre, ce bonus financier et leur logique de consommation s'aligne sur ces hausses ponctuelles de revenus. Or ce revenu complémentaire peut baisser, être supprimé (sur décision de la collectivité ou en cas de changement de poste) ou ne pas leur être versé du fait d'un problème de santé. De plus, peu ou pas informés, les agents n'ont pas le réflexe systématique de prendre en compte cette hausse de revenus dans le calcul de leur imposition.

#### *Le surendettement*

Marque de la porosité de la fonction publique territoriale aux maux de la société française, le surendettement a été largement cité tout au cours de nos entretiens.

#### **Eclairage : le surendettement dans la société française<sup>4</sup>**

Le nombre de dossiers soumis aux commissions de surendettement de la Banque de France connaît une forte augmentation : d'une moyenne de 70 000 dossiers déposés annuellement entre 1991 et 1995 à une moyenne de 185 000 entre 2004 et 2008. En 2009, le cap des 200 000 dossiers a été franchi et 218 102 dossiers ont été traités en 2010.

30% des surendettés ont des ressources supérieures à 1500€ par mois.

Certains dossiers de surendettement comprennent jusqu'à 40 crédits.

Si jusqu'à présent, le surendettement des particuliers touchait en majorité les 35-54 ans, il s'étend de plus en plus aux jeunes de 20 ans et plus et aux personnes âgées.

<sup>4</sup> Sources : Cour des comptes, rapport public annuel 2010 et statistiques mensuelles de la Banque de France.

On considère qu'il y a surendettement lorsque la dette d'un agent atteint 30% des revenus annuels disponibles et le rend incapable de faire face à l'ensemble de ses charges. Comme le souligne l'INSEE, le surendettement « est à la fois cause et conséquence de situations sociales difficiles comme l'exclusion ou les ruptures du lien familial [et] d'autres difficultés sont directement ou indirectement liés au surendettement : la santé, le logement ou la scolarité des enfants ».

Du fait de leur qualité de fonctionnaire, les agents titulaires peuvent être victimes d'un certain laxisme des banques et autres organismes de crédit à leur égard qui n'hésitent pas à leur accorder des prêts élevés leur laissant un très faible reste à vivre. Ces organismes associent en effet la qualité de fonctionnaire à l'existence d'un salaire stable et à la sécurité de l'emploi. Les mêmes phénomènes se retrouvent également pour les contrats d'assurance.

#### **Georges Gloukoviezoff, doctorant en économie à l'université Lyon 2**

*« Le développement du surendettement est lié à celui de la précarité professionnelle et familiale », mais également à « la monétarisation des rapports sociaux (la garde payante des enfants, etc.) et la bancarisation de la population (99 % des foyers ont un compte) avec leur corollaire, la banalisation du crédit. Le problème, c'est que la relation commerciale n'est pas équilibrée, la plupart des clients n'ayant pas les compétences pour évaluer une offre de crédit complexe à décrypter. Surtout que le conseil est réduit à sa plus simple expression, [...] »*

#### *Un niveau de vie déstabilisé par la survenue d'imprévus financiers*

Trois des collectivités rencontrées ont souligné que même à temps complet, les agents publics territoriaux pouvaient appartenir à la catégorie des « travailleurs pauvres. La précarité des travailleurs du privé est alors identique à celle de ces agents.

Ces agents publics territoriaux n'arrivent pas à supporter à moyen terme une situation financière à flux tendu du fait de l'envolée du prix des loyers, de l'électricité et du chauffage et la stagnation de leur pouvoir d'achat. Ces agents peuvent alors se retrouver dans une situation problématique au moindre imprévu financier (panne de machine à laver, réparation de voiture, lunettes de vue cassées...). Dans une ville interrogée dans le cadre de cette étude, sur l'année 2009, les difficultés de gestion et frais imprévus (double loyer, caution, réparation de voiture) ont représenté plus de la moitié des motifs des interventions du service social.

#### *Un défaut d'assurance*

Les collectivités rencontrées ont également insisté sur les situations de précarité financière provoquées par un défaut d'assurance : absence de couverture prévoyance, absence ou défaillance de la complémentaire santé (en cas de complémentaire « low cost »).

En effet, en cas de congé maladie de plus de 90 jours et en l'absence de couverture prévoyance (garantie maintien de salaire), l'agent ne perçoit plus qu'un demi-traitement.

En cas de maladie grave, un défaut de complémentaire santé peut également s'avérer problématique, de même si la complémentaire santé choisie pour son faible coût n'offre qu'une protection très basique. Or, les directions des ressources humaines de plusieurs collectivités interrogées ont constaté (par une analyse des fiches de paie notamment) qu'une proportion grandissante de leurs agents avait cessé de s'affilier à des mutuelles pour une complémentaire santé.

Un Conseil général a mené une enquête sur la protection sociale de ses agents avec un taux de réponse de 46 %. 80 % des personnes ayant répondu ont déclaré avoir une complémentaire santé. Seuls 35 % étaient dotés d'un contrat de prévoyance.

### *Des foyers fragilisés par la situation économique du conjoint*

Un agent public territorial bénéficiant d'une rémunération correcte pourra également se retrouver en précarité du fait de la situation économique du conjoint.

Par exemple, quelques collectivités ont pu sentir après coup les effets de la crise économique sur les agents publics territoriaux par ricochet avec l'entrée au chômage de leur conjoint travaillant dans le privé. Le départ en retraite du conjoint peut également être un facteur de précarisation si cette retraite est peu élevée.

#### **La précarité importée dans les collectivités territoriales : quelle évolution ?**

La comparaison des 20 collectivités du panel n'a pas permis de dégager une évolution marquée et générale de la précarité des agents publics territoriaux, malgré la survenue de la crise économique de 2008-2009. L'absence de statistiques formelles sur le sujet peut expliquer les doutes des collectivités dans leur réponse sur cette question.

Interrogé sur l'évolution de la précarité importée des agents (dans ses bénéficiaires, dans son ampleur) au sein de sa collectivité, un assistant social nous a confié ne pas avoir remarqué d'évolutions quantitatives notables.

Inversement, le département social d'une communauté urbaine constate une hausse du nombre d'entretiens réalisés par les assistants sociaux de 16% entre 2007 et 2009, ainsi qu'une augmentation des demandes de logements de 30% sur la même période. Cependant, le nombre de logements attribués est stable. La DRH a interprété ces statistiques comme le signe d'un renforcement de la précarité financière et sociale, ce qui l'a conduite à proposer de nouveaux outils de lutte contre la précarité en 2011.

#### ***b. Les situations de précarité sociale***

##### *Une situation familiale précaire constitue une des principales causes de précarité importée*

Les agents peuvent entrer en situation de précarité à la suite d'un événement de rupture familiale (séparation, divorce mais aussi décès). Ce lien de causalité est mis en évidence dans des études récentes portant sur l'ensemble de la société, y compris en dehors du territoire français<sup>5</sup>. Ces événements de rupture peuvent engendrer en premier lieu une situation de précarité financière du fait d'une perte significative de revenus. L'équilibre du budget de l'agent public est en effet modifié : il doit parfois payer une pension alimentaire importante, ou il est contraint d'assumer seul des charges élevées (enfants à charge, remboursement d'emprunts...).

En outre, une rupture crée également une situation de précarité sociale et affective. L'agent public peut être confronté à l'appauvrissement du lien avec son/ses enfants, une déstabilisation psychologique, une perte d'identité, une difficile reconstruction sociale et affective, l'affaiblissement de ses réseaux de solidarité.

L'isolement et la présence d'enfants à charge sont également identifiés comme source d'une certaine précarité. Les familles monoparentales – qui sont 2,5 fois plus nombreuses qu'en 1968 et représentent désormais 20% des familles françaises<sup>6</sup> – ont quasiment systématiquement été citées

<sup>5</sup> Notamment Collectif, *Divorce et précarités*, Editions Labor, Belgique, 2006

<sup>6</sup> Source : Insee Première N°1195, juin 2008

lors de nos entretiens comme les principaux sujets de précarité financière chez les agents publics territoriaux.

### *Le « mal-logement », une composante de la précarité sociale de certains agents publics territoriaux*

Le « mal-logement » ou l'absence de logement reviennent souvent comme cas de précarité sociale (ou financière) au cours des entretiens menés.

Il existe aujourd'hui, même pour les agents publics territoriaux, une vraie difficulté à accéder ou garder un logement. De manière générale, dans l'ensemble de la société française, les tensions sur le parc de logements privés ou publics à vocation sociale sont patentes. Leur statut de fonctionnaire ne facilite pas nécessairement l'accès au logement et les agents sont ainsi parfois contraints de recourir à des formes d'habitat non ordinaires (logement insalubre, exigus, recours à l'hébergement chez des tiers, chez la famille...). C'est bien sûr la précarité économique qui joue sur cette question : les ménages pauvres peinent du fait de leurs ressources limitées à trouver à se loger.

De plus, le problème du logement peut toucher à la capacité de survie même de l'individu. Il s'agit alors de cas extrêmes et heureusement rares tels des agents n'ayant plus de logement. Le directeur des ressources humaines d'un Conseil général souligne que « *l'arrivée des TOS dans notre collectivité nous a fait découvrir des situations auxquelles nous n'étions pas habitués, en particulier des agents dormant dans leurs voitures* ».

Ces cas extrêmes montrent qu'il existe encore une gêne, pour certains agents confrontés à des situations de précarités extrêmes, à demander de l'aide à leur collectivité employeur.

### *L'illettrisme, source de précarité*

L'illettrisme – situation où, malgré un passage par l'institution scolaire, l'agent est en difficulté pour lire, écrire ou compter de manière élémentaire – a été considéré lors de quelques entretiens comme une situation de précarité. L'INSEE déclare que 10 % de la population adulte sont en situation difficile par rapport à la lecture et l'écriture. En effet, l'illettrisme handicape les agents qui le vivent dans tous les actes de leur vie quotidienne : déplacements extérieurs, achat des courses, gestion de l'argent... C'est également une source d'handicap professionnel : l'illettrisme exclut souvent les agents territoriaux de la possibilité de promotion et peut poser des problèmes de sécurité au travail.

Les acteurs interrogés ont fait part de leurs difficultés à déceler cet illettrisme chez les agents de leur collectivité du fait d'existence de stratégies de dissimulation. L'illettrisme reste un mal secret que les agents redoutent d'avoir à révéler.

### ***c. Les situations de précarité sanitaire***

#### *La maladie ou la fragilité psychologique, vecteurs de fragilité*

Quelques collectivités ont spontanément cité les états de santé physique ou mentale des individus comme des sources de précarité. Elles visaient notamment les états psychologiques fragiles (états dépressifs, sensibilité accrue au stress).

La précarité qui touche les agents victimes d'usure professionnelle, exposée plus haut, se pose avec plus d'acuité encore pour les agents dont le handicap ou la maladie ne sont pas dû à leur travail.

D'une part, ils risquent alors de perdre leur emploi, faute de reclassement possible dans la collectivité. Par ailleurs, ces agents se mettent en difficulté financièrement du fait de leurs nombreux arrêts de travail.

Enfin, la maladie peut aggraver la précarité financière des agents (demi-traitement). Inversement, la pauvreté peut être une source de fragilité pour la santé des individus. En effet, les personnes pauvres peuvent renoncer à la souscription d'une protection sociale complémentaire.

Une collectivité a souligné que « la maladie est mal tolérée dans une organisation où la performance est érigée en culture ».

### *Les addictions*

Les addictions peuvent être une source de précarité sanitaire. Une collectivité a souligné le lien fort entre alcoolisme et précarité financière. L'alcoolisme peut naître d'une précarité financière ou sociale mais peut également provoquer l'émergence d'une situation de précarité.

\*\*\*

Sans prétendre à l'exhaustivité, ces exemples de situations de fragilité, voire de précarité, qu'elles soient causées par la collectivité elle-même ou que cette dernière en soit un réceptacle, témoignent de la nécessité pour les collectivités de s'intéresser à ces problématiques. Elles soulignent également leur légitimité à se poser la question de leur responsabilité et à entreprendre des actions spécifiques en matière de lutte contre les précarités qu'elles identifient.

\*\*\*

## **B. En réponse à une précarité multiforme et multifactorielle, les collectivités adoptent des approches hétérogènes**

Le caractère multiforme et complexe des phénomènes de précarité qui touchent les collectivités explique aujourd'hui une appréhension difficile de ce concept par celles-ci.

Les entretiens réalisés mettent en évidence une difficulté largement partagée des collectivités à se positionner quant à la notion de précarité, ce qui implique un engagement très disparate de leur part.

### **1. Les employeurs locaux éprouvent parfois des difficultés à appréhender une notion large**

La difficulté à cerner précisément la notion de précarité a été soulignée dès l'introduction, et nous avons fait le choix dans un premier temps d'une approche la plus large possible. Cette difficulté, partagée par les employeurs locaux, ressort comme l'un des traits saillants de nos entretiens.

Approcher le phénomène de précarité de manière précise est complexe et emporte plusieurs conséquences.

Tout d'abord, la difficulté à cerner la notion de précarité explique sans doute la focalisation sur la précarité statutaire. Certes, la précarité de l'emploi constitue l'une des dimensions de la précarité des agents publics. Dans la fonction publique territoriale, au 1<sup>er</sup> janvier 2010 les non-titulaires représentent 22,3% de l'effectif total – des collaborateurs de cabinet aux assistants maternels – dont 13,2% de permanents et 9,1 % de non permanents<sup>7</sup>, et les emplois aidés 3% de l'effectif. Mais le prisme de la précarité statutaire demeure difficilement surmontable par les employeurs publics.

### Dépasser le prisme de la précarité statutaire

Dans le dernier quart du 20<sup>ème</sup> siècle, la précarité a clairement émergé sous l'angle de l'emploi, avec l'apparition de nouvelles formes de travail salarié (contrats à durée déterminée et temps partiel subi). Robert Castel notamment, a mis en évidence la rupture que constitue l'émergence de ces nouvelles formes de contrat dans la société post-30 glorieuses<sup>8</sup>.

Plusieurs textes réglementaires et législatifs adoptés ces dernières années traitent du devenir des agents recrutés par voie contractuelle. C'est le cas de la loi 3 du janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique, qui organise des voies de titularisation pour les contractuels. La loi « Dutreil » du 26 juillet 2005, qui transpose la directive communautaire du 28 juin 1999, consolide également le régime juridique protégeant les non-titulaires via la création d'un contrat à durée indéterminée de droit public. Dans le même ordre d'idées, les négociations entamées en 2010 entre les syndicats et le Secrétaire d'Etat chargé de la Fonction Publique sur la résorption de la précarité dans la fonction publique ont vocation à aboutir à un plan de titularisation, sur la base du protocole d'accord transmis le 9 mars 2011<sup>9</sup>.

En outre, l'engagement syndical semble porter avant tout sur la défense du statut. L'emploi contractuel correspondant à un besoin spécifique et en principe non permanent de la collectivité, les syndicats concentrent leur action sur la défense des statutaires plutôt que sur celle des contractuels, qui n'ont pas nécessairement vocation à intégrer la collectivité. Le DRH d'une ville moyenne témoigne ainsi que s'il existe actuellement un travail avec les organisations syndicales pour identifier les formes de précarité statutaire, les syndicats tendent à défendre d'abord « ceux qui sont dans le système, les insiders, avant ceux qui sont au dehors, à savoir les contractuels ».

Cette approche statutaire de la précarité doit aujourd'hui être dépassée, comme l'y invite l'étude du CSFPT : « *on ne peut plus s'en tenir à l'image d'un fonctionnaire protégé* ». Les rapporteurs ont ainsi pris le parti de dépasser le prisme « titulaires/ non-titulaires » pour proposer une nouvelle typologie, reposant non pas sur une catégorisation des publics, mais sur une catégorisation des formes de précarité auxquelles les agents publics – titulaires comme non-titulaires – peuvent être confrontés : la précarité de l'emploi, la précarité financière et la précarité des droits.

Par ailleurs, la difficulté de nos interlocuteurs à fournir une approche globale de la précarité explique une certaine confusion entre lutte contre la précarité et action sociale. L'action sociale en

<sup>7</sup> Observatoire de la fonction publique, Tendances de l'emploi territorial, Note de conjoncture, n° 15, mars 2011

<sup>8</sup> L'insécurité sociale. Qu'est qu'être protégé ? R. Castel, 2003.

<sup>9</sup> Protocole d'accord du 31 mars 2011

faveur des agents constitue un point d'ancrage évident pour le développement d'une politique de lutte contre la précarité. Son cadre juridique offre la souplesse nécessaire à l'engagement d'initiatives innovantes de lutte contre la précarité. Sur la base de l'article 9 de la loi du 13 juillet 1983 et des articles 24 et 25 de la loi du 24 février 1984, les employeurs publics – et les centres de gestion – peuvent développer une politique d'action sociale en faveur de leurs agents : « *l'action sociale, collective ou individuelle, vise à améliorer les conditions de vie des agents publics et de leurs familles, ainsi qu'à les aider à faire face à des situations difficiles. Les collectivités territoriales ne sont pas tenues au principe de parité avec l'Etat en cette matière (...)* ».

Néanmoins, cette définition souligne que l'action sociale ne correspond pas directement à une action de lutte contre la précarité. Les collectivités ont donc exploité ces dispositions pour mettre en place des actions qui ne sont pas forcément liées à la lutte contre la précarité :

- ▶ Prestations enfants (colonies de vacances, séjours éducatifs, séjours linguistiques, etc)
- ▶ Bons événementiels (naissance ou adoption, mariage ou Pacs, médailles, etc)
- ▶ Chèques vacances
- ▶ Prêts (pour le logement, le véhicule, l'habitat, etc)
- ▶ La participation aux frais de transports

L'action sociale, si elle offre l'assise juridique nécessaire à l'engagement d'une politique de lutte contre la précarité, n'est pas, dans la grande majorité des cas, utilisée à cet effet au niveau local.

Au final, on constate une grande hétérogénéité des définitions données par les élus, les cadres et les acteurs de la gestion des ressources humaines. Parmi les 20 collectivités interrogées, seules 2 ont élaboré clairement une définition de la précarité dans leur collectivité en amont du développement d'un dispositif de traitement du problème.

#### INITIATIVE

##### **Une ville engage un travail de définition en amont de la réflexion sur les actions**

Une ville moyenne a engagé en 2008 une démarche de définition de la précarité en amont du développement d'actions. Elle a choisi de cibler prioritairement son action sur la précarité de l'emploi. Elle a ainsi distingué 4 sous-groupes de travailleurs précaires, puis elle a fait le choix de s'attaquer en priorité au 1<sup>er</sup> groupe, la précarité étant graduée de la plus grave à la moins aiguë :

- Les agents sous statut horaire avec une reconduction plus ou moins régulière et une incertitude de leurs revenus : emplois d'agents périscolaires, d'agents des cantines, des musées...
- Les remplaçants bénéficiant de temps plein. Ils effectuent des remplacements de 1 à 3 mois pour des agents malades mais constituent parfois des renforts permanents. Ces agents bénéficient néanmoins d'une garantie de la rémunération.
- Les emplois aidés, les dernières personnes en dispositif PACTE, les apprentis, les stagiaires. Ils rencontrent une précarité statutaire évidente et surtout une précarité de gestion.
- Les agents titulaires à temps non complet sur des métiers qui ne l'exigent pas (sports, éducation, musée, culture). Ces situations sont dues à une très mauvaise adaptation du planning et de l'organisation.

Au regard des entretiens réalisés, il est possible de distinguer trois types de définitions de la précarité, qui, sans s'exclure l'une l'autre, ont plus ou moins été mises en avant par nos interlocuteurs :

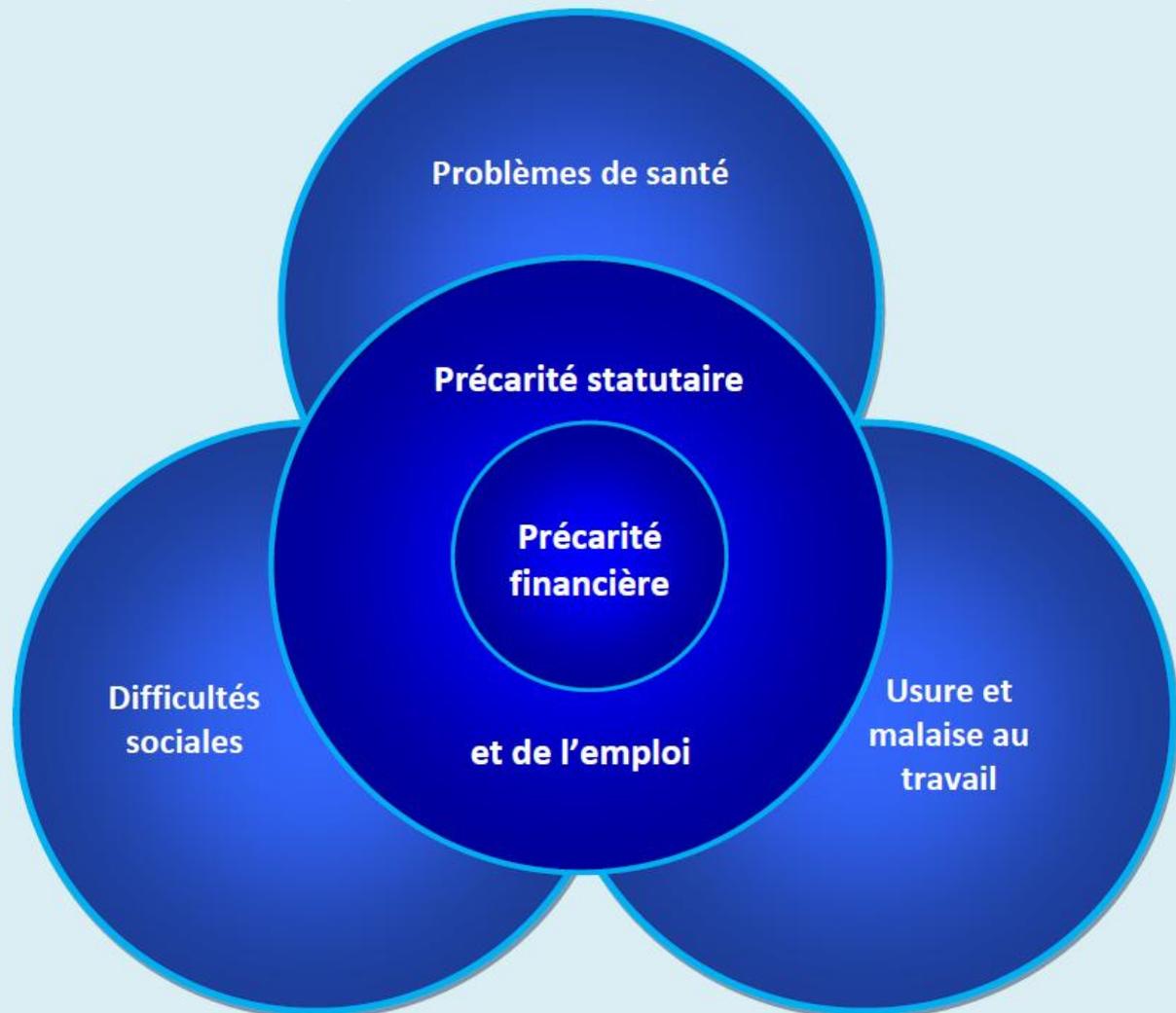
- ▶ **Une définition par les publics touchés** : la précarité est perçue au travers des caractéristiques des agents qu'elle touche – les titulaires, les non-titulaires, les remplaçants, les agents à temps non complet. Cinq collectivités mettent en avant une telle approche dans les définitions qu'elles donnent de la précarité ;
- ▶ **Une définition par les causes de précarité** : la précarité est analysée à travers les éléments propres à la vie personnelle et professionnelle de chaque agent qui sont à l'origine de précarité. Une communauté urbaine propose ainsi l'analyse suivante : précarité issue de la vie professionnelle, précarité issue de la vie familiale et conjugale et précarité issue de la vie quotidienne ;
- ▶ **Une définition par les formes de précarité** : elle est appréhendée via ses conséquences sur la situation de l'agent avec des distinctions entre la précarité financière, la précarité sociale, la précarité de l'emploi, la précarité sanitaire, etc. Cette dernière définition permet de prendre conscience de l'imbrication des formes de précarité. Neuf collectivités adoptent plutôt une telle définition dans les entretiens menés.

Quel que soit le type de définition proposé, les collectivités interrogées adoptent une conception plus ou moins extensive de la précarité :

- ▶ Dix d'entre elles adoptent une **approche** que l'on pourrait qualifier de « **restreinte** ». Elles considèrent la précarité comme une situation d'instabilité financière, socio-économique, et/ou statutaire. Dans ce cas, d'autres facteurs de fragilisation des agents, liés à la vie privée (solitude, illettrisme...) ou professionnelle (maladie, handicap...), ne sont pas directement analysés comme étant de la précarité.
- ▶ Les dix autres adoptent une **approche « large »**, avec des périmètres variables cependant. Elles peuvent alors considérer comme étant de la précarité des situations d'illettrisme, d'alcoolisme, de dépendance, de malaise au travail, et incluent parfois les risques psychosociaux en général dans leur définition de la précarité.

La précarité est donc une notion à géométrie variable. Les différences d'approche ne semblent pas liées à la taille ou à l'échelon de collectivité concerné mais font davantage état de la culture administrative et politique locale. Par ailleurs, malgré la prudence qu'impose l'analyse d'un échantillon restreint, les différences d'approche ne paraissent pas non plus s'expliquer par l'inégalité des moyens consacrés au traitement à la question.

## La précarité : une notion à géométrie variable



Cette représentation graphique, sous la forme d'un halo, permet de mettre en exergue plusieurs points :

- ▶ Il existe un **consensus**, parmi les interlocuteurs rencontrés, autour de l'idée que la précarité renvoie avant tout à des situations d'**incertitude financière**, liées ou non à **une instabilité statutaire** (contrats à durée déterminée, emplois aidés...) **et de l'emploi** (temps non complets...).
- ▶ **La précarité relève davantage d'un problème financier que d'un problème statutaire**, comme le souligne le DGA ressources d'un Conseil régional : « On n'a plus le sentiment aujourd'hui, lorsqu'on parle de la catégorie C, c'est-à-dire des agents titulaires, d'évoquer une catégorie privilégiée. Ces agents connaissent eux aussi l'envolée du prix des loyers et la stagnation de leur pouvoir d'achat. La précarité rencontrée dans les collectivités ne diverge pas fondamentalement de celle de la sphère privée. La fonction publique territoriale génère elle aussi des **travailleurs pauvres** ».
- ▶ **Les approches de la précarité sont multiples** et plus ou moins larges : « *Représentée ainsi, la précarité pose la question « jusqu'où l'on va ? »* », s'interroge le DGA ressources d'un Conseil général. Les problèmes de santé (maladie, handicap, alcoolisme...), les difficultés sociales (solitude, illettrisme...), ainsi que l'usure et le malaise au travail (reclassement

professionnel non adapté aux capacités et besoins de l'agent...), s'ils ne sont pas systématiquement appréhendés comme étant de la précarité, constituent néanmoins toujours son environnement.

- ▶ La précarité est un **phénomène multifactoriel et dynamique**. Selon le Vice-président en charge des ressources humaines d'un Conseil régional, « *la question posée est celle de la précarisation, plus que la précarité des agents* ». Le choix d'une représentation sous la forme de cercles imbriqués permet de mettre en exergue les chevauchements et les interconnexions entre les multiples sources de fragilité qui conduisent à la précarisation des agents.

Cependant, cette représentation :

- ▶ ne permet pas de prendre la mesure de l'entière diversité des situations individuelles rencontrées, et de la totalité des facteurs de précarité possibles.
- ▶ Par ailleurs, ce schéma ne tranche pas la question de la définition, qui reste, à ce stade de notre étude, volontairement large.

## 2. Les collectivités font preuve d'un engagement inégal dans l'observation de la précarité et dans les actions de lutte contre son développement

### a. L'implication des collectivités dans la lutte contre la précarité est variable

L'action des collectivités en matière de lutte contre la précarité demeure variable et généralement faible. Tout semble reposer sur la nécessité d'un engagement politique, entendu au sens noble.

En effet, le cadre législatif et règlementaire relatif à la précarité fait reposer l'ensemble des actions sur l'initiative politique des assemblées locales. Ainsi, l'article 88-1 de la loi 84-53 du 26 janvier 1984 confie à l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale le soin de déterminer « *le type des actions et le montant des dépenses qu'elle entend engager pour la réalisation des prestations prévues à l'article 9 de la loi 83-634 du 13 juillet 1983 ainsi que les modalités de leur mise en œuvre* ». De plus, la question de la lutte contre la précarité impose à la collectivité de marquer une rupture avec les politiques d'action sociale à vocation universelle. Le DGA ressources d'un Conseil général considère que les politiques d'actions sociale mises en œuvre dans sa collectivité ont jusqu'à présent été fondées sur « *des actions unes et indivisibles. Or, la population du Conseil général est fragmentée dans sa composition sociale, et les besoins qu'elle ressent* ». Enfin, dans les zones à fort « *turn over* » des équipes dirigeantes (comme en Ile-de-France), les changements fréquents de cadres dirigeants rendent difficile le développement de politiques cohérentes de lutte contre la précarité.

Malgré ces freins, certaines collectivités considèrent la précarité comme un vrai sujet stratégique. Cet engagement ne dépend pas, encore une fois, de l'échelon de collectivité considéré mais de l'impulsion insufflée par les élus et l'équipe de direction générale.

## INITIATIVE

### Des collectivités affichent leur engagement en matière de lutte contre la précarité

Plusieurs collectivités, que ce soit des communes, intercommunalités (CA et CU), départements ou régions, ont fait le choix de faire de la lutte contre la précarité une des grandes priorités du plan de charges de la Direction des ressources humaines.

Ces projets reposent majoritairement sur la résorption de l'emploi précaire, et indirectement sur la lutte contre la précarité économique. Une ville et une communauté d'agglomération ont fait de la lutte contre la précarité la priorité du mandat en matière de ressources humaines. Au printemps 2010, les collectivités mutualisées ont voté un protocole de résorption de la précarité. La demande était venue des syndicats, et portait sur la précarité statutaire, avec la question des remplacements et du temps non complet. Dans une autre ville, la municipalité a décidé de se concentrer prioritairement sur le travail précaire aboutissant à la pauvreté des agents.

Ailleurs, une ville a établi la lutte contre la précarité comme un axe stratégique dans le projet de direction de la DRH, validé par les élus. Elle vise essentiellement à réduire le nombre de contractuels, le nombre de postes à temps non complet subi et le nombre de remplaçants permanents. Un groupe de travail sur la souffrance au travail va également être mise en place avec les syndicats.

Si les villes portent une attention particulière aux précarités engendrées par l'emploi, nous pouvons supposer que c'est du fait du grand nombre de catégories C présents.

Plus rarement, l'approche adoptée est plus large que la précarité statutaire. Dans une Communauté urbaine, le sujet de la précarité constitue un axe de travail de la Direction des ressources humaines en 2011. Cet objectif a été inscrit à la demande conjointe du DGS et du DGA ressources, qui ont été particulièrement marqués par plusieurs cas d'agents dormant dans leur voiture ou dans des caravanes. L'angle choisi n'est donc pas strictement statutaire, mais bien économique et social.

### ***b. Pourtant, des acteurs spécialisés dans le traitement des situations de fragilité et des outils d'observation de la précarité existent et peuvent être mobilisés***

*Les acteurs sont multiples*

En interne, on peut souligner l'action conjuguée des psychologues et des assistants sociaux.

### Les assistants sociaux du personnel

Les assistants sociaux de personnel sont des acteurs clés de tout dispositif de lutte contre les précarités. Ils se trouvent très majoritairement rattachés à la direction des ressources humaines :

- ▶ au sein d'un département de l'aide sociale ;
- ▶ au sein d'un Pôle Prévention avec la médecine professionnelle. Cette hypothèse semble intéressante dans le sens où cela peut permettre un meilleur échange entre professionnels. Dans un des conseils généraux interrogés, le service santé et vie au travail regroupe ainsi autour d'un chef de service ingénieur sécurité, une assistante sociale, un médecin du travail et un Chargé de mission politique de reclassement et maintien dans l'emploi ;
- ▶ il arrive rarement que la collectivité ait fait appel à des assistants sociaux libéraux via un

marché public d'assistance sociale. Un des conseils régionaux interrogés utilise ce moyen à titre temporaire, afin d'évaluer les besoins réels de son personnel dans ce domaine.

Fort d'une vision transversale des problématiques, l'assistant social joue un rôle primordial en matière de prévention. Il doit ainsi être clairement identifié au sein de la collectivité et connaître les environnements professionnels des agents. La grande majorité des collectivités territoriales interrogées, tous échelons confondus, souligne que les assistants sociaux sont globalement connus ; les agents savent vers qui se tourner en cas de problème. Le bouche-à-oreille conjugué à des actions de communication (newsletter, intranet, feuillet avec bulletin de paie, forums RH où les assistants sociaux sont présents, etc.) a contribué à accroître leur visibilité. Dans la même optique, la présence en interne des mêmes assistants sociaux depuis plusieurs années constitue un élément important dans la relation de confiance que ces derniers bâtissent avec les agents.

Le soutien entier de la direction des ressources humaines apparaît essentiel au bon fonctionnement des assistants sociaux. En effet, certains d'entre eux ont fait part de leur sentiment de manque de reconnaissance et ont déploré le fait que l'action sociale soit souvent pensée « *de manière parcellaire et dans l'urgence* ».

De plus, les managers jouent un rôle primordial dans la détection des difficultés. Ils possèdent un réel rôle de sensibilisation, de détection des problèmes et d'alerte. La mise en place de référents RH dans des directions où il existe de nombreux agents précaires peut permettre de faciliter le traitement de difficultés en les anticipant. Les managers sont cependant souvent peu formés aux problématiques liées aux précarités et ne disposent pas obligatoirement des moyens adaptés.

L'élu au personnel, souvent point d'entrée des agents dans les petites collectivités, peut également être mobilisé pour porter une démarche globale de lutte contre la précarité.

De plus en plus de collectivités se dotent par ailleurs de compétences plus ciblées :

- ▶ des psychologues du travail : les collectivités de taille intermédiaire peuvent passer par des marchés de prestations de service pour assurer la permanence d'un psychologue pour leurs agents.
- ▶ des conseillers en économie sociale et familiale.

En interne, les réponses apportées aux situations de précarité n'apparaissent pas liées aux moyens dont dispose la collectivité (équipe pluridisciplinaire, médecins, psychologues, etc). Le degré d'implication de tous les acteurs est quant à lui un élément déterminant dans le succès des politiques de lutte contre la précarité.

Des acteurs externes peuvent pallier l'absence de services structurés en interne. Certaines villes renvoient ainsi leurs agents vers les assistants sociaux du CCAS ou vers les assistants sociaux de secteur pour les conseils généraux.

Par ailleurs, les collectivités organisent la prestation de leurs actions sociales de diverse manière :

- ▶ Une association (amicale du personnel, comité des œuvres sociales...) peut être constituée. Elle est alors chargée de la gestion de la politique d'action sociale de la collectivité. Certaines collectivités ont institutionnalisé leur fonctionnement, avec des commissions mensuelles, composées à parité d'élus et de représentants syndicaux – la présence de représentants de l'administration n'est pas toujours admise.
- ▶ Il est également possible d'adhérer à un organisme national, en substitution et en complément de l'action sociale menée en interne.

Au vu des entretiens menés avec des représentants de tous les niveaux de collectivités territoriales, il apparaît que l'échelon de collectivité n'explique en rien l'organisation plus ou moins structurée des réponses aux agents précaires. Ainsi, deux Conseils régionaux peuvent avoir mis en place des organisations très différentes : présence d'assistants sociaux en interne dans un, externalisation de ce « service » dans un autre ; adhésion au CNAS dans un et gestion en régie de l'aide sociale dans un autre.

Il existe cependant une différence certaine entre collectivités moyennes et collectivités de grande taille : les agents vont plus facilement voir directement le DGS et le DRH dans les petites collectivités. Ces dernières s'organisent également en mutualisant l'appel à certains professionnels, comme les médecins du travail (exemple de création d'un pool de médecins entre une Ville, une Communauté d'Agglomération et un CDG de l'Ouest).

### *Des outils d'observation existent*

L'implication hétérogène des collectivités dans le traitement de la précarité se traduit par ailleurs dans les outils d'observation qu'elles mettent en place. Seules certaines collectivités se dotent d'outils d'observation de la précarité. Ceux-ci se justifient d'autant plus que les collectivités décident d'adopter une définition large de la précarité. Comme le souligne le DGA ressources d'un Conseil général, « la contrepartie de l'adoption d'une définition large de la précarité repose sur la nécessité de se doter d'outils de mesure permettant d'objectiver les situations rencontrées ».

Sur les 20 collectivités interviewées pour cette étude, aucun n'a un observatoire dédié au suivi de la précarité, mais différents outils existent tout de même pour observer une partie du phénomène.

Les bilans sociaux abordent de façon indirecte certains aspects de la précarité (reclassement, absentéisme). Plus rarement, ils consacrent une partie spécifique sur l'aide sociale accordée aux agents. C'est le cas notamment d'un Conseil général qui présente dans une partie spécifique de son bilan social, l'ensemble de l'action sociale apportée aux agents. L'action des assistants sociaux est également mise en avant dans le bilan social de certaines collectivités.

#### **Le bilan social d'une communauté urbaine, outil de suivi des situations de précarité**

Le bilan social consacre une partie à l'activité du département social de l'établissement. Cette partie met en lumière tout d'abord les problématiques traitées avant de tirer une analyse succincte des faits marquants de l'année écoulée. 6 problématiques ont été identifiées :

- ▶ Problématiques familiales
- ▶ Problématiques financières
- ▶ Problématiques de santé
- ▶ Problématiques liées au travail
- ▶ Problématiques de logement nécessitant une intervention sociale
- ▶ Problématiques liées à des démarches administratives.

Cette partie fait également ressortir le profil des publics suivis. Parmi les personnes suivies, figurent non seulement les veufs/veuves d'agents mais également les personnes retraitées de la communauté urbaine.

Cet outil permet de légitimer une approche large de la notion de précarité, en objectivant des situations de fragilité dans l'ensemble des problématiques traitées. Ils permettent aussi d'appréhender l'évolution d'une année sur l'autre.

Les rapports des assistants sociaux sont un autre type d'outils qui permet souvent d'alimenter la partie « Action sociale » du bilan social, mais surtout d'appréhender la précarité dans ses multiples dimensions. Les indicateurs d'activité qu'ils mettent en avant permettent d'observer les besoins des agents et de pouvoir objectiver les difficultés rencontrées.

Même si les indicateurs ainsi élaborés pour suivre les agents rencontrés répondent parfois plus à une logique de pilotage que de détection des fragilités, ils peuvent inciter à la mise en œuvre d'actions, tels des fonds spécifiques, comme cela a été constaté dans un Conseil général.

Ces outils trouvent cependant parfois leurs limites dans le secret professionnel. Certains assistants sociaux l'invoquent en effet pour refuser de communiquer sur certains cas.

Les schémas directeurs des ressources humaines peuvent constituer un autre levier de développement d'un observatoire de la précarité.

#### **Quand le SDRH intègre des outils de suivi de la précarité statutaire**

Illustrant son engagement pour la déprécarisation de ses agents et pour l'insertion au sens large, une ville et une communauté d'agglomération mutualisées ont fait le choix d'intégrer un axe « solidarité » au sein du Schéma Directeur des Ressources Humaines (SDRH). La DRH s'est ainsi dotée d'outils de suivi de la précarité statutaire et de l'emploi.

Enfin, les directions des ressources humaines peuvent lancer des enquêtes thématiques. Il peut s'agir tout d'abord d'« enquêtes flash » sur des thématiques précises. Un Conseil régional vient d'analyser récemment les fiches de paie de ses agents afin de connaître le nombre d'agents affilié à une mutuelle. Cette enquête a mis en lumière une baisse de l'affiliation aux mutuelles des agents. Plus largement et de façon plus ambitieuse, des enquêtes sociales peuvent être sollicitées. Il s'agit d'aborder une multitude de questions.

#### **INITIATIVE**

#### **Un Conseil général souhaite lancer prochainement une enquête sur le climat social de la collectivité**

Le baromètre social devrait permettre, tous les deux ans, par l'envoi d'un questionnaire aux agents, de dresser un état des lieux sur nombre de sujets, dont certains traitent indirectement de la précarité : conditions de vie au travail, rémunération et pouvoir d'achat, évolution de carrières. Le Conseil général se demande s'il pourra tout aborder, et notamment certaines questions encore jugées taboues, liées à la précarité (illettrisme, handicap...).

Il est à noter que le rapport annuel des comités des œuvres sociales (COS) – ou autres associations du personnel en charge de l'action sociale – et les statistiques sur leur activité fournissent également des éléments d'observation intéressants.

L'ensemble de ces outils de mesure souffre cependant de limites. Basés sur les déclarations individuelles des agents, ils ne permettent pas forcément d'évaluer les difficultés rencontrées par les plus précaires. Pour des raisons de fierté ou pour d'autres motifs, tous les agents ne font pas état de leurs problèmes. Cela implique une vigilance particulière des cadres à tous les niveaux, notamment les cadres de proximité, pour détecter des situations difficiles et pouvoir orienter au mieux les agents. Un Conseil général évoque des tabous encore prégnants.

Ainsi, les approches développées au sein des collectivités semblent d'emblée se heurter à l'imprécision terminologique qui entourent la notion de précarité. En conséquence, les dirigeants territoriaux développent des approches pragmatiques qu'il convient maintenant de présenter.

## II. Les actions de lutte contre la précarité, mises en œuvre par les collectivités locales de façon pragmatique, rencontrent des limites

### A. De nombreuses collectivités mènent des actions volontaristes contre les précarités qu'elles induisent

Face aux situations de précarité induites par la conduite de l'action publique, de nombreuses collectivités tentent de concilier les exigences du service public avec une politique des ressources humaines qui ne génère pas une précarité inacceptable. Elles ont ainsi largement fait évoluer leur politique de ressources humaines depuis plusieurs années.

#### 1. Certaines collectivités ont acquis une expertise réelle dans la résorption de la précarité statutaire et de l'emploi

Les conditions d'emplois étant facteurs de précarité, des collectivités proposent des plans de résorption de l'emploi précaire.

##### *a. Les plans de titularisation visent à enrayer la précarité statutaire mais ne constituent que des solutions partielles face à la précarité de l'emploi*

De nombreuses collectivités choisissent aujourd'hui de mener une action déterminée contre la multiplication des emplois à durée déterminée en leur sein. Pour cela, elles mettent en œuvre plusieurs actions complémentaires.

Elles peuvent notamment renforcer l'accompagnement à la préparation des concours qui sont dans certains cas un passage obligé pour être stagiarisé. Cela concerne tous les agents de catégorie A et B, mais aussi des agents de catégorie C. Par exemple, les ATSEM, ne peuvent être intégrés sans concours, puisqu'il n'existe pas de grade correspondant à l'échelle 3 dans leur cadre d'emplois.

Des modalités d'organisation internes peuvent également être imaginées pour faire face aux remplacements. A titre d'exemple, deux Conseils généraux interrogés ont mis en place, depuis plusieurs années, des pools composés d'agents titulaires de la fonction publique assurant les remplacements des agents absents : les expériences de plusieurs collectivités interrogées montrent que ce dispositif convient bien aux agents, qui peuvent ainsi accéder à une certaine stabilité. Malgré quelques réticences initiales dues à la crainte d'une perte de souplesse, les services sont capables de s'adapter à ce nouveau mode de gestion des remplacements.

La gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences peut également être mobilisée pour enrayer la précarité statutaire. Ainsi, une mairie réalise actuellement un travail

spécifique sur les emplois permanents peu qualifiés qui se libèrent, notamment du fait de départs en retraite, pour offrir ces postes aux agents non titulaires. L'objectif est de pouvoir ensuite les titulariser sur ces postes. Pour réussir ces intégrations, la collectivité fait appel à un conseiller en orientation professionnelle, qui leur fait passer un bilan de compétences. Des formations, y compris l'accompagnement à l'apprentissage de la lecture, sont proposées lorsque c'est pertinent, et plus de 100 agents non titulaires ont ainsi pu être intégrés en peu de temps.

Ces plans de titularisations concentrent beaucoup d'attention, mais ils ne constituent qu'une réponse partielle aux situations de précarité. Ils n'envisagent pas les autres dimensions de la précarité, notamment celle financière ou sociale.

***b. La résorption des temps non complets passe dans certaines collectivités par une réorganisation du travail.***

Plusieurs collectivités ont décidé de retravailler en profondeur l'organisation des services qui jusque-là fonctionnaient grâce à de nombreux temps non complets (et notamment les services liés à l'enfance ou à l'entretien). Cette refonte des organisations, qui souvent dépasse le cadre d'un seul service ou d'une seule direction, a permis de réduire considérablement le nombre de ces emplois précaires. Ainsi, une ville et une communauté d'agglomération mutualisées sont parvenues réduire fortement les temps non complets dans tous les services.

**INITIATIVE**

**Une ville s'engage pour la réduction des temps non complets**

La prise en compte du thème de la précarité est récente, et liée à un projet de mandat fortement porté par l' élu. Après avoir identifié 3 types de précarité (précarité dans l'emploi/précarité salariale /précarité dans le travail), cette collectivité a décidé de faire de la réduction de la précarité dans l'emploi, liée au temps non complet de ses agents, un axe de travail structurant.

Cette problématique touche prioritairement les agents d'entretien et de la restauration scolaire, où se trouvent la quasi-totalité des temps non complets de la collectivité.

L'assistante sociale, au sein du service RH, a été chargée du pilotage de cette politique. Celle-ci s'appuie sur un outil déclaratif, l'enquête sociale, qui préexistait dans la collectivité depuis quelques années mais qui a été reformatée sous l'angle de la lutte contre la pauvreté. L'enquête sociale est renouvelée chaque année pour tenir compte des aléas familiaux et financiers. La déclaration est obligatoire pour tout agent voulant passer à un temps de travail supérieur.

Au vu des informations obtenues dans le cadre de cette enquête sociale, l'assistante sociale prend rendez-vous avec tout agent se déclarant sous le seuil de pauvreté pour vérifier les informations données, et elle établit annuellement un tableau de recensement des agents concernés. La collectivité s'efforce alors d'augmenter leurs heures de travail. Les leviers utilisés sont multiples : lors de départs en retraite ou de réorganisation des services, les postes peuvent être recalibrés ou requalifiés.

La collectivité ne pouvant répondre immédiatement à l'ensemble de la demande, des critères ont été instaurés pour toute demande d'augmentation d'heures de travail :

- ▶ Critère prioritaire : la situation de pauvreté

- ▶ Critères secondaires : critères sociaux, critères d'ancienneté de la demande, critères liés à la manière de servir (absentéisme...).

Les résultats sont concluants : de 24 agents situés sous le seuil de pauvreté en 2008, la collectivité n'en compte plus que 4 aujourd'hui (mais pour ces 4 agents, des problématiques d'absentéisme lié à la maladie se surajoutent à ces situations de pauvreté).

Pour déboucher sur ces résultats, la démarche doit s'inscrire dans la durée. Ainsi, la collectivité s'est engagée à ne plus recruter que pour des postes correspondants à au moins 28 heures hebdomadaires.

Cette démarche de résorption de l'emploi non complet rencontre des limites. Ciblée sur les plus précaires, elle crée un effet de seuil qui laisse de côté les agents dont le niveau de revenu dépasse le seuil de pauvreté mais qui peuvent aussi se trouver en situation de précarité.

Concernant les temps non complets résiduels, une action complémentaire peut consister à transformer les emplois de renfort, précaires, en jobs étudiants. Consciente qu'il n'est pas possible de supprimer totalement les emplois précaires dans une collectivité, compte-tenu des contraintes du service public, une ville a décidé de transformer ces postes souvent à temps très incomplet et en CDD (surveillance des études et des cantines ou gardiennage des gymnases) en jobs étudiants. Cette opération a été conduite en lien avec les universités pour permettre aux étudiants de payer leurs études, sachant que cette précarité de l'emploi convient à leurs besoins.

### ***c. Certaines collectivités sont attentives à ne pas faire des contrats aidés une nouvelle source de précarité***

Une ville de taille moyenne s'est engagée dans l'accompagnement des emplois aidés. Ce type de démarche nécessite, selon la DRH, « de refuser la politique du nombre et préférer la qualité de l'accompagnement ». Ensuite, comme elle le rappelle, « la philosophie qui a prévalu pendant des années, c'est l'insertion. On faisait des jurys et on cherchait à savoir quel était le projet professionnel des personnes avant de les recruter en emplois aidés ». Une association travaille aujourd'hui avec la ville et est chargée de suivi social de ces agents. Les contrats aidés ne sont pas signés pour une durée d'un an, mais sont construits sur la base d'un contrat de six mois, renouvelable une fois. L'objectif n'est clairement pas de renouveler ces contrats, mais d'aider les personnes à se réinsérer. La formalisation d'un temps de bilan à mi-parcours, avant la reconduction du contrat, s'inscrit dans une logique de motivation et mobilisation de l'agent suivi.

Cette politique trouve néanmoins ses limites. Les objectifs assignés sont souvent difficiles à atteindre compte tenu du fait que les personnes suivies sont loin du monde du travail. « Certaines d'entre elles ne ressentent pas l'envie ni le besoin de se réinsérer ». De plus, les moyens d'action de la collectivité restent limités car l'association fait pression pour conserver l'ensemble des agents à l'issue des six mois d'essai. Enfin, la procédure de recrutement souffre d'exceptions. A l'occasion de la campagne de prévention contre la grippe H1N1, la ville a recruté sur contrats aidés plusieurs personnes qui ont été embauchées par le maire, une fois la crise passée, sur des postes permanents. Or, les compétences de ces agents ne correspondaient pas forcément à des besoins pérennes de la ville. Si la collectivité décide d'éventuellement conserver des agents recrutés sur contrats aidés, il importe de les sélectionner comme des agents sur des postes permanents, et de se donner les moyens de les former et de les intégrer.

#### **d. Des collectivités se mobilisent pour augmenter les bas salaires**

Une première piste consiste à étendre le bénéfice du régime indemnitaire à l'ensemble des agents. Les agents non titulaires ne bénéficient pas nécessairement du régime indemnitaire mis en place dans la collectivité. Il faut pour cela qu'une délibération de l'assemblée délibérante le prévoit expressément. Ainsi, dans certaines collectivités, les agents remplaçants perçoivent le SMIC. C'est dans ce cadre qu'une ville moyenne a récemment fait le choix budgétaire d'attribuer le régime indemnitaire à ces agents non titulaires, afin que ceux-ci, déjà précarisés par le fait qu'ils sont en CDD, ne le soient pas doublement par un niveau de salaire plus modeste.

Ensuite, compte-tenu du tassement autour du SMIC des rémunérations des agents de catégorie C, en raison d'un point d'indice dont la valeur évolue très peu, certaines collectivités ont fait le choix de fonder une politique salariale sur la revalorisation prioritaire du régime indemnitaire des agents de catégorie C. Une ville de plus de 100 000 habitants s'est ainsi récemment engagée dans une démarche de valorisation et d'harmonisation des échelles 3 et 4 de rémunération. Cette politique a permis une augmentation réelle des salaires, pour un coût global de 700 000 euros. La limite essentielle d'une telle politique est donc son coût pour la collectivité.

Par ailleurs, des collectivités pensent de nouveaux parcours professionnels pour offrir une perspective de progression aux agents ayant les plus bas salaires. Il s'agit de construire une politique de ressources humaines qui facilite des mobilités verticales mais aussi horizontales. Ainsi, selon le DGA ressources d'un Conseil régional, « *la solution ne réside pas sur le volet aide sociale mais dans une nouvelle politique des ressources humaines. Il faut créer des parcours et reconnaître les métiers pour motiver les agents et les sortir d'une éventuelle précarité* ».

## **2. Des collectivités portent une attention particulière aux conditions de travail génératrices de précarité**

#### **a. Les maladies du travail liées à l'usure professionnelle.**

##### **INITIATIVE**

##### **Anticiper l'usure professionnelle**

Une communauté urbaine a mis en place un dispositif spécifique de gestion de la carrière des métiers exerçant des métiers à forte pénibilité.

En premier lieu, un service « Maintien à l'emploi, prévention et handicap » a été créé. Ce service a pour rôle d'élaborer la politique de prévention, d'accompagner le secrétariat du comité d'hygiène et sécurité (CHS), d'initier et de contrôler des actions de prévention afin de préserver la sécurité et la santé des agents au travail et d'accompagner les agents dans leur repositionnement professionnel et dans les difficultés qu'ils peuvent rencontrer.

Ensuite, une démarche spécifique de recrutement a été mise en place. Le recruteur explique systématiquement aux agents concernés les contraintes physiques du poste, les risques liés au métier et les moyens de prévention et de surveillance médicale mis en œuvre. L'agent recruté est informé qu'il ne pourra effectuer le métier pendant toute sa carrière mais qu'il sera accompagné par la collectivité afin d'éviter un reclassement douloureux. La communauté urbaine s'engage notamment dans des actions de formation afin de faciliter cette reconversion professionnelle.

### ***b. Des collectivités mettent en place un accompagnement individualisé des agents en détresse psychologique***

Qu'elles considèrent qu'il s'agisse de précarité ou non, et qu'elles s'en sentent complètement ou seulement partiellement responsables, la plupart des collectivités commencent aujourd'hui à penser des actions contre les manifestations de la souffrance psychologique, car elles ont des conséquences sur la façon dont les agents remplissent leurs missions.

De plus en plus de collectivités mettent en place un suivi social individualisé, grâce au recrutement d'un ou plusieurs travailleurs sociaux, qui accompagnent les agents qui en ont besoin pour faire face à leurs difficultés financières et sociales.

En parallèle, certaines collectivités, moins nombreuses, mettent à disposition des agents un psychologue. Certaines collectivités interrogées ont par exemple passé un marché de prestation de services avec un psychologue qui reçoit sur rendez-vous dans des plages horaires prédéfinies. Les agents apprécient son extériorité à la collectivité.

Certaines collectivités choisissent en outre d'accompagner les cadres intermédiaires sur ces problématiques. Souvent, ils jouent un rôle de détection des difficultés. Dans tous les cas, ils devront savoir orienter l'agent en difficulté vers les professionnels adéquats. Pour les aider dans ce rôle difficile, une ville de moins 40 000 habitants a ainsi mis en place des formations de sensibilisation pour ses cadres.

\*\*\*

Si les collectivités interrogées ont toutes fait état d'actions plus ou moins poussées et structurées concernant les précarités induites par la conduite de l'action publique, les actions mises en œuvre face aux situations de précarité importées de la sphère privée sont manifestement plus sujettes à débat. Elles sont présentées ici sans préjuger de la classification des situations identifiées par les collectivités comme relevant de la précarité.

\*\*\*

## **B. Certaines collectivités mènent des actions de lutte contre les situations de précarité importée**

Les collectivités que nous avons interrogées n'apprécient pas de la même manière leur rôle dans la lutte contre la précarité quand celle-ci vient de l'extérieur. Il pourrait sembler intéressant de proposer une dichotomie de l'action menée par les collectivités sur les situations de précarité importées en deux thématiques : la lutte contre la précarisation (actions préventives) et la lutte contre la précarité au sens curatif. Dans les faits et au vu des échanges réalisés avec les collectivités, la distinction la plus opérante nous semble celle qui juxtapose d'un côté les actions individuelles ponctuelles et de l'autre les actions collectives et structurelles, au long cours, des collectivités.

## 1. Face aux précarités importées de la sphère privée, les collectivités conduisent le plus souvent des actions ponctuelles

### *a. Les prestations d'action sociale peuvent permettre d'agir sur la précarité importée*

Selon le CNAS, avant 2007, entre 350 000 et 500 000 agents territoriaux – appartenant principalement à de petites communes – ne bénéficiaient pas de prestations d'action sociale. Cette situation devrait changer grâce à la loi du 19 février 2007, qui les a rendues obligatoires.

L'action sociale participe de la lutte contre la précarisation des personnels territoriaux. Cependant, il n'existe aucune définition ni de liste précise des prestations d'action sociale pouvant être proposées par les collectivités à destination de leurs agents. A titre d'exemple, la plupart des collectivités propose des aides à l'installation dans un nouveau logement, des bons pour les naissances ou adoptions, des aides pour les enfants handicapés, des primes de départ, ou encore des titres de restauration. Il faut également noter que l'existence d'un restaurant administratif proposant des tarifs largement subventionnés peut constituer, en soi, une prestation sociale importante pour lutter contre la précarité des agents. Néanmoins, ces aides ne sont pas nécessairement attribuées selon des critères de ressources.

### *b. Les aides financières d'urgence*

La plupart des collectivités interrogées se sont dotées d'outils financiers pour répondre à des demandes d'aides financières d'urgence de la part de leurs agents. Cependant, le choix des outils diffère. Les aides se concentrent sur trois modalités. En premier lieu, sont accordés des secours, aides financières non remboursables. Ensuite, des prêts à taux zéro peuvent être demandés et sont remboursables sur plusieurs années. Enfin, des bons alimentaires, sous forme de chèques service à utiliser en supermarché sont également possibles.

Ces aides peuvent être attribuées soit directement, soit par le comité des œuvres sociales ou l'association du personnel, soit par un prestataire extérieur (CNAS, FNASS ou centre de gestion). Quelles que soit les modalités de gestion mises en place, ce type d'aide permet de faire face aux besoins financiers occasionnels, mais ne permet pas de traiter toutes les situations.

Plusieurs limites peuvent être soulevées. Il s'agit notamment des règles d'adhésion aux associations du personnel (il n'est parfois possible de s'inscrire que lors du premier mois de l'année), des principes d'intervention (certaines structures refusent d'apporter un secours financier occasionnel lorsque le type de dépense est jugé permanent, comme les dépenses de loyer) et des critères d'éligibilité jugés parfois restrictifs.

## INITIATIVE

### Un Conseil général met en place un fonds de solidarité

Afin d'aider ses agents en difficulté financière, un conseil général rencontré a depuis quelques mois mis en place un fonds de solidarité, présidé par l'élu en charge du personnel et piloté par la DRH. Après examen social par l'assistante sociale, l'institution choisit de faire ou non un don financier ainsi que son montant.

Il n'y a pas pour le moment de critères d'attribution stricts car le dispositif doit être adaptable. Jusqu'à présent, 15 dossiers ont été soumis à la collectivité et l'enveloppe financière attribuée au fonds est de 30 000 euros.

A terme, des commissions mensuelles devraient être mises en place. De plus, afin de faire connaître le dispositif, des brochures d'information ont été mises à disposition des assistants sociaux et une communication a été faite dans l'intranet de la collectivité. Les agents ont également reçu une lettre d'information accompagnant leur fiche de paye et les cadres intermédiaires ont été sensibilisés à ce sujet par le biais d'une newsletter.

## 2. Certaines collectivités développent des plans d'actions structurels

### *a. Les participations aux mutuelles santé et contrats de prévoyance*

Attendu depuis 2007, le projet de décret organisant la participation des collectivités territoriales et de leurs établissements publics au financement de la protection sociale complémentaire de leurs agents a été approuvé par le CSFPT en décembre 2010. Au titre de ce régime, les collectivités territoriales et leurs établissements publics pourront verser des participations au bénéfice des agents et retraités, soit au titre de contrats et règlements d'assurance souscrits par leurs agents et auxquels un agrément (label) aura été accordé soit au titre d'une convention de participation conclue avec un organisme d'assurance suite à une procédure de mise en concurrence. Le décret doit encore recevoir l'avis du Conseil d'Etat pour une publication qui devrait intervenir avant l'été 2011.

Les entretiens menés montrent l'intérêt des collectivités territoriales pour cet outil. En effet, certaines collectivités participaient déjà au paiement de la mutuelle santé et prévoyance de leurs agents. Les autres attendent la parution du décret pour s'engager sur cette voie.

### *b. Les actions sur le logement*

Alors que le logement a été cité comme une cause récurrente de précarité des agents publics territoriaux, l'action des collectivités sur cette thématique est beaucoup moins évidente que leur action sur la santé ou la prévoyance.

Certains acteurs interrogés déplorent la méconnaissance du parc immobilier de leur collectivité (notamment concernant les logements réservés) ou la sous-exploitation de certains logements (logements de fonction ou destinés à une opération d'aménagement future).

## INITIATIVE

### Le service logement d'une Communauté urbaine

Ce service, intégré à la DRH dans les années 2000, est aujourd'hui rattaché au département social. Le service est sollicité directement par les agents. Deux types de réponse sont alors possibles :

- ▶ La Communauté urbaine a recours au quota de logements réservés dans les offices pour lesquels elle offre des garanties d'emprunt. Les critères pour l'étude des dossiers et la soumission à la commission d'attribution des offices sont à la fois les critères propres aux organismes publics de l'habitat (taille de la famille/taille de l'appartement), mais aussi les critères posés en interne liés à l'urgence de la demande (santé, délinquance..), l'ancienneté de l'agent et l'ancienneté de la demande.
- ▶ De manière annexe, l'établissement public a recours aux logements qu'elle achète dans l'optique d'une démolition pour cause d'opération d'aménagement.

### *c. L'accompagnement des agents surendettés*

Outre les aides financières directes, il appartient souvent aux assistants sociaux d'aider les agents à préparer leurs dossiers de surendettement devant les commissions de surendettement de la Banque de France. En amont, ils essaient également de maintenir des contacts avec les organismes bancaires et de crédit pour négocier des remises sur des frais d'agios facturés, diminuer les frais bancaires mensuels.

Par ailleurs, trois collectivités ont mis en place une formation sur la gestion du budget familial ou la prévention du surendettement. Les agents sont inscrits sur la base du volontariat, après une orientation par les assistants sociaux.

Enfin, une collectivité a mené une campagne de communication dédiée à la prévention des risques liés au surendettement.

### Le surendettement demeure un sujet délicat à aborder

Un assistant social a confié la difficulté de mettre en place des actions dans ce domaine sans stigmatiser les agents bénéficiaires. Il réfléchit notamment à la mise en place d'un forum sur le surendettement et les crédits. Cependant, il reste conscient du caractère stigmatisant pour les agents de cette démarche, il préfère pour l'instant des actions plus curatives. A ce titre, il se rapproche notamment de l'association Que Choisir, pour trouver des solutions face aux ventes forcées, aux crédits excessifs.

### *d. La lutte contre l'illettrisme*

La prise en charge de l'illettrisme s'est davantage inscrite, au sein des collectivités interrogées, dans un objectif de sécurité au travail ou de reclassement professionnel plutôt que dans un objectif de résorption de la précarité individuelle.

Pour répondre à l'objectif de reclassement ou simplement offrir de nouvelles perspectives de carrière, certaines collectivités ont institué une politique de formation spécifique en direction de ces agents, pour faciliter leur accès à des savoirs de base et à des préparations aux concours.

Cette politique peut être menée en partenariat avec le CNFPT, qui propose des tests de positionnement et un parcours d'acquisition des savoir-faire.

#### INITIATIVE

##### **Lutter contre l'illettrisme en évitant la stigmatisation**

Une ville de plus de 80 000 habitants a récemment décidé de mener une action en trois volets qui concerne non seulement la lutte contre l'illettrisme mais aussi des formations Français Langue Etrangère (FLE), ainsi que des modules de révision des bases grammaticales.

L'objectif de cette action globale est de toucher toutes les catégories d'agents de la collectivité, quelle que soit la catégorie.

#### ***e. La lutte contre les addictions***

Les actions menées par les collectivités en matière de lutte contre les addictions sont souvent très liées aux questions de sécurité au travail et à la prévention santé. Ainsi, un Conseil régional a pris en compte cette thématique en élaborant son règlement intérieur sur l'hygiène et la sécurité pour mener des actions de sensibilisation des risques liés à l'alcool et des formations auprès de l'encadrement.

Dépassant le seul angle d'approche sécurité au travail, une ville de moins de 100 000 habitants a proposé un questionnaire à ses agents pour mieux connaître le risque. A la suite de cette enquête, des formations de sensibilisation ont été mises en place et un groupe de soutien composé de la médecine préventive, du service social et du CIPAT (Centre de Soins, d'Accompagnement et de Prévention en Addictologie - Spécialisé Alcoologie) a été créé pour aider les équipes à trouver des solutions.

\*\*\*

Les actions menées par les collectivités ont des résultats concrets sur la précarité des agents, que celle-ci soit issue de la collectivité ou importée de la sphère privée. Cependant, elles présentent des limites réelles et ne s'inscrivent pas nécessairement dans une vision globale du sujet. Il importe donc de construire, à partir d'un travail de cadrage de la notion, un programme d'actions mettant en cohérence l'ensemble des leviers de la lutte contre la précarité.

\*\*\*

### III. Préconisations pour une action locale de lutte contre les précarités

Dans son récent rapport, le CSFPT a avancé plusieurs axes de propositions afin de renforcer les actions de lutte contre la précarité dans les collectivités au niveau national (aménagement des concours d'entrée, obligation d'un régime indemnitaire...). La présente étude cherche à compléter cette approche avec une ambition différente. Elle entend donner des clés d'analyse et des pistes d'action aux dirigeants territoriaux afin qu'ils répondent à cette question : **en tant que manager et en tant que cadre territorial, comment puis-je agir à l'échelle de ma collectivité ?**

Nous proposons ici aux dirigeants territoriaux d'inscrire leurs démarches de lutte contre la précarité dans un système plus cohérent d'actions. Faisant le constat de la nécessité d'une définition plus claire, en amont de l'intervention des managers, nous proposons ici une grille de lecture des situations de fragilité, dans laquelle peuvent s'inscrire les actions à mener. Ce cadre d'analyse distingue des situations relevant clairement de la précarité, et d'autres qui, sans appartenir directement à notre définition de la précarité, posent aux collectivités des enjeux RH et managériaux importants. Nous faisons le choix de distinguer ces deux catégories de situations afin de clarifier l'action possible en matière de lutte contre la précarité.

Nos préconisations sont ainsi organisées en deux volets :

- ▶ Elaborer une stratégie structurante
- ▶ Agir sur la précarité et être attentif à son halo

---

## VOLET 1 : ELABORER UNE STRATEGIE STRUCTURANTE

---

### Axe 1 : Cadrer la notion et objectiver les situations

#### **Préconisation 1 : Réaliser en interne un travail de définition au moyen d'une grille d'analyse opérante**

##### Objectifs :

- Sortir d'une vision générale et trop complexe
- Etablir une grille de lecture de la précarité permettant d'en faire une catégorie d'actions pour les cadres territoriaux

Devant la difficulté qu'ont les collectivités territoriales à appréhender « la précarité », l'approche adoptée par l'une des institutions rencontrées a retenu notre attention. Le DRH de cette collectivité fondait son action sur la pyramide de Maslow, théorie de la motivation qui hiérarchise les besoins de l'individu. Avec cette approche, la collectivité a fait le choix de sérier la manière d'appréhender la précarité.

Sans prétendre appliquer systématiquement une grille unique d'analyse, notre proposition de définition peut fournir aux collectivités un cadre intellectuel sur lequel s'appuyer.

### 1. L'ambition de Maslow : établir, de façon dynamique, une hiérarchie des besoins humains

Abraham Maslow, dans *A theory of human motivation* (1943), s'appuie sur une définition et une hiérarchisation des besoins humains pour comprendre les motivations des individus. Il distingue ainsi cinq grandes catégories de besoins et bâtit cette approche sur une vision dynamique : il considère que l'individu passe à un besoin d'ordre supérieur quand le besoin de niveau immédiatement inférieur est satisfait.



## 2. La transférabilité de ces besoins à la fonction publique territoriale.

Quelles situations, spécifiques ou non à la fonction publique territoriale, empêchent la satisfaction des besoins identifiés par Maslow ?

### Situations de non-satisfaction des besoins de la pyramide de Maslow, rencontrées dans la fonction publique territoriale

#### Non-satisfaction des besoins physiologiques

##### Causes :

- ▶ Emploi insuffisamment rémunérateur : temps non complets, vacances
- ▶ Petites retraites
- ▶ Maladie de longue durée (problématique du demi-traitement)
- ▶ Insolvabilité
- ▶ Difficultés de vie : frais imprévus, enfants à charge, pension alimentaire, divorce

##### Conséquences :

- ▶ Incapacité à se nourrir correctement (bons alimentaires)
- ▶ Incapacité à se loger : cas d'agents dormant dans leur voiture

#### Non-satisfaction du besoin de sécurité

##### Causes :

- ▶ Emploi non-titulaire
- ▶ Vacances
- ▶ CDD de très courte durée
- ▶ Reclassement
- ▶ Surendettement
- ▶ Difficultés de vie : pension alimentaire, enfants à charge, frais imprévus

##### Conséquences :

- ▶ Absence de visibilité à moyen terme sur son emploi
- ▶ Difficulté à se loger correctement
- ▶ Difficulté à se payer une mutuelle (sécurité sociale et santé)

#### Non-satisfaction du besoin d'appartenance

##### Causes :

- ▶ Défaillances managériales
- ▶ Perte de sens du travail dans le domaine public

##### Conséquences :

- ▶ Stress et mal être au travail

#### Non-satisfaction du besoin d'estime de soi

##### Causes :

- ▶ Inadéquation emploi/compétences
- ▶ Défaillances managériales
- ▶ Situations de reclassement
- ▶ Addictions
- ▶ Illettrisme

##### Conséquences :

- ▶ Malaise au travail

#### Non-satisfaction du besoin d'accomplissement

##### Causes :

- ▶ Absence de plan de formations
- ▶ Non-possibilité de progression dans son travail
- ▶ Situation de reclassement

##### Conséquences :

- ▶ Absence de motivation

### 3. Compréhension des situations de précarité

L'analyse de la précarité à travers la pyramide de Maslow nous permet de développer une approche non plus générale mais sérielle et situationnelle de ce que pourrait être la précarité. Nous pouvons en effet lire en négatif dans cette pyramide les situations de précarité. Elles découlent de la non satisfaction des besoins identifiés.

A partir de cette analyse, il nous a semblé que, pour les 2 premiers niveaux de la pyramide, les situations de non satisfaction des besoins (besoins physiologique et besoin de sécurité) relevaient bien du champ de la précarité. En revanche, au-delà de ces 2 premiers cercles, l'appréciation des situations est plus floue et varie fortement d'une collectivité à l'autre, surtout en ce qui concerne le 3<sup>ème</sup> niveau de besoin. 8 collectivités de notre panel incluent les risques psycho-sociaux et les questions de stress au travail, voire même d'addiction (relevant du 4<sup>ème</sup> niveau de besoin) dans leur vision des situations précaires. Pour les autres, bien que ces difficultés soient interprétées comme des fragilités et/ou des enjeux RH et managériaux (lutte contre la dépendance, lutte contre le stress au travail, reclassements et évolutions des compétences des agents...), il ne s'agit pas de précarité en tant que telle et ces collectivités ne les traitent pas ainsi. Pour ces raisons, nous parlons pour les 3<sup>ème</sup>, 4<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> niveaux de besoins de « halo de précarité ».

### **Préconisation 2: Clarifier le périmètre d'intervention de la collectivité**

#### **Objectifs :**

- Définir la responsabilité que la collectivité souhaite assumer vis-à-vis de la précarité de ses agents
- Mobiliser les dirigeants de la collectivité sur les objectifs à atteindre

Pour agir efficacement, une collectivité doit être au clair sur son périmètre d'intervention : jusqu'où se considère-t-elle en devoir de répondre à une situation de précarité chez ses agents ? Cette question est celle de la responsabilité qu'une collectivité considère être la sienne.

Nous avons identifié quatre niveaux de responsabilité justifiant une action de lutte contre les précarités.

#### *La responsabilité de l'employeur*

Comme tout employeur, une collectivité est responsable de la précarité qu'elle génère pour ses agents. Il s'agit du type de responsabilité le plus couramment reconnu par les collectivités interrogées.

#### *La responsabilité de l'employeur public*

En tant qu'employeur public, une collectivité peut décider d'adopter une politique exemplaire à destination de ses agents dans le champ de la lutte contre la précarité. Au nom de cette exemplarité de l'employeur public, la collectivité supporte une responsabilité plus large que celle d'un employeur privé.

#### *La responsabilité du gestionnaire de service public*

En tant que gestionnaire de service public, une collectivité est astreinte au principe de continuité du service public. Elle ne peut pas par conséquent se désintéresser totalement de la situation difficile d'un agent, même si elle n'est pas de son fait, si cette situation a pour effet de dégrader la qualité du service rendu.

### *La responsabilité sociale de la collectivité*

Ce type de responsabilité n'est pas traditionnellement endossé par les collectivités interrogées. Bien plus englobante que les trois autres, elle conduit à agir contre une précarité dont la collectivité n'est absolument pas l'origine, ni le déclencheur et qui n'a pas *a priori* d'impact sur son activité. Elle agit alors en tant qu'acteur de la société dans laquelle elle s'insère. L'action de certaines collectivités pour l'accès au logement de leurs agents s'inscrit notamment dans cette démarche.

Ces grands types de responsabilité doivent servir de base à une discussion entre la direction générale et les élus. Cela passe notamment par l'identification de la précarité comme un champ d'action spécifique, au-delà de l'aide sociale classique. Cette clarification est indispensable : elle permet à la direction des ressources humaines de s'appuyer sur une feuille de route servant de fondement à ses actions et aux outils qu'elle peut mettre en place.

### **Préconisation 3 : Doter la collectivité d'un observatoire sur les questions de précarité.**

#### **Objectifs :**

- Objectiver les situations de précarité en vue d'actions calibrées
- Favoriser l'émergence d'un diagnostic partagé par tous les acteurs

#### **1. Consolider les données existantes.**

Les collectivités disposent toutes de données qui permettent d'offrir une visibilité minimale sur la précarité en leur sein : nombre de contrats de remplacement, nombre de contrats aidés, durée des congés longue maladie, niveaux de rémunération des agents... Certaines ont développé un système d'information des ressources humaines (SIRH) suffisamment performant pour leur permettre de consolider ces données et de constituer des tableaux de bord sur la précarité. Ce n'est cependant pas toujours le cas : la connaissance qu'a une collectivité de la précarité qu'elle génère (et *a fortiori* de celle qu'elle ne génère pas) reste à géométrie variable.

Avant d'envisager de créer de nouveaux indicateurs, une direction des ressources humaines doit être en capacité d'analyser les chiffres de son bilan social, de consolider l'ensemble des données dont elle dispose, notamment en faisant remonter des informations en provenance des directions, et d'évaluer, à l'aide de ces premiers éléments, l'étendue de la précarité au sein de la collectivité.

#### **2. Construire de nouveaux indicateurs.**

Dans un second temps, la collectivité peut construire de nouveaux indicateurs pour identifier les publics les plus fragiles et dépasser l'approche par la précarité dans l'emploi.

Il est alors nécessaire de cultiver la communication entre la DRH et les directions opérationnelles et de mobiliser d'autres outils (questionnaires par exemple), afin d'obtenir une observation plus fine des situations de précarité : agents vivant sous le seuil de pauvreté, familles monoparentales, situations de surendettement, etc.

Toutefois l'employeur public ne peut pas aller trop loin dans cette démarche. Le risque serait pour la collectivité d'avoir une connaissance trop intrusive de la vie de ses agents. Les données récoltées doivent selon nous concerner avant tout les situations de précarité correspondant aux deux premiers étages de la pyramide de Maslow.

## Axe 2 : Organiser l'intervention des acteurs

### **Préconisation 4 : Construire un cadre d'action politiquement et administrativement opérant**

#### **Objectifs :**

- Appréhender la précarité dans sa dimension transversale en garantissant la cohérence de l'action menée
- Clarifier le cadre d'action des principaux acteurs de la lutte contre la précarité, du politique au personnel de terrain

Nos entretiens ont révélé une approche segmentée des actions de lutte contre la précarité. Alors que la question de la précarité des agents est éminemment transversale, puisqu'elle touche à la politique salariale, à la politique de recrutement, à la politique de formation, à la politique d'action sociale, il importe de structurer le cadre d'action si l'on veut faire de la lutte contre la précarité un axe d'intervention global. Cette structuration d'un cadre d'action est d'autant plus nécessaire que les acteurs dédiés sont multiples (élu au personnel, assistants sociaux de personnel, psychologues, CESF) mais aussi le rôle essentiel des cadres intermédiaires, premier relais de la lutte contre la précarité des agents qui sont sous leur responsabilité directe.

#### **1. Identifier des objectifs de lutte contre la précarité et établir une priorisation politique, sur la base de l'observation menée**

La définition d'objectifs et l'inscription de la question à l'agenda politique et administratif paraissent être un préalable au déploiement d'actions en matière de lutte contre les précarités. Cela permet de mobiliser l'administration et d'organiser un suivi annuel des actions mises en œuvre. Les objectifs assignés ont vocation à évoluer en fonction de la remontée d'information issue des outils d'observation.

La définition d'objectifs globaux ne doit pas empêcher un nécessaire dépassement d'une action sociale à visée universaliste, et la définition de leviers d'action différents pour chaque public touchés par la précarité.

#### **2. Structurer administrativement l'action menée, en faisant de la lutte contre la précarité des agents un axe du Schéma Directeur des Ressources Humaines (SDRH) mais aussi des projets de service les plus concernés**

Il s'agit de faire de la lutte contre la précarité un axe d'action identifié par les acteurs, de la direction des ressources humaines aux cadres de terrain, permettant d'identifier les priorités, les acteurs ressources, les dispositifs mis en œuvre et de clarifier les rôles et responsabilités de chacun.

La lutte contre la précarité étant une problématique transversale à de multiples sujets de ressources humaines, paraît nécessaire d'en faire un axe du Schéma Directeur des Ressources Humaines. Cela permet de poser les principes généraux et les modalités d'intervention de la

collectivité, mais également de décliner les objectifs définis au sein de chaque volet d'action de la DRH : rémunérations, parcours professionnels, recrutements, formation, action sociale, etc.

Afin de ne pas faire de la DRH le seul porteur du sujet, il paraît également pertinent d'inscrire la lutte contre la précarité des agents dans les projets de service des unités les plus susceptibles d'être concernés par les situations de précarité.

## **Préconisation 5 : Structurer la DRH dans une perspective de lutte contre la précarité en créant des modes de travail pluridisciplinaires**

### **Objectifs :**

- Adapter les compétences des agents ressources
- Créer des modes de travail permettant une appréhension globale de la situation de l'agent

Une approche globale de la situation professionnelle et personnelle de l'agent ne peut fonctionner que si l'ensemble des acteurs communiquent entre eux et travaillent en commun.

### **1. Se doter de compétences spécifiques pour l'accompagnement des agents en situation de précarité**

Toutes les collectivités ne disposent pas de moyens suffisants pour recruter des agents spécifiquement dédiés à l'accompagnement des agents précaires : assistants sociaux de personnel, conseillers en économie sociale et familiale (CESF), ou psychologues du travail. Cependant, ces acteurs sont essentiels à un accompagnement efficace des agents précaires et leurs profils sont complémentaires : connaissance des problématiques spécifiques aux agents publics, capacité à mobiliser les ressources de la collectivité au-delà des dispositifs de droit commun. A défaut de recruter directement ces profils, les collectivités peuvent se poser la question de la mutualisation de ces fonctions entre plusieurs entités ou de la mobilisation des centres de gestion.

Au-delà, les agents de la DRH peuvent être sensibilisés à la problématique de la précarité des agents publics et un agent administratif de la DRH doit être désigné référent sur les actions de lutte contre la précarité (suivi du SDRH) et formé spécifiquement aux enjeux de la précarité.

### **2. Organiser le travail en transversalité des principaux acteurs de la lutte contre la précarité**

La DRH doit être pilote dans l'articulation des différents intervenants. Certes, les agents administratifs de la DRH, les assistants sociaux, les CESF, les médecins du travail ont des cultures professionnelles différentes et obéissent à l'impératif du secret professionnel, ce qui peut complexifier le partage d'informations. Mais il est pourtant nécessaire de construire un réseau d'acteurs, permettant de faciliter le repérage des situations de précarité et l'accompagnement global des agents. Pour cela, il convient par exemple, de créer des groupes de travail entre assistants sociaux/ CESF, psychologues du travail et cadres intermédiaires et de susciter des réunions récurrentes entre les acteurs principaux de l'accompagnement des agents.

## **Préconisation 6 : Mobiliser les managers de proximité et consolider leurs compétences pour mieux lutter contre les précarités**

### **Objectifs :**

- Faciliter la détection et l'orientation des agents en précarité.
- Identifier les managers comme des relais d'information.

### **1. Faire des cadres intermédiaires les relais de la politique de lutte contre la précarité**

Une action de lutte contre la précarité dans une collectivité, aussi volontariste soit-elle, ne peut être efficace qu'en s'appuyant sur les cadres de proximité. En effet la direction des ressources humaines, et a fortiori la direction générale, ne sont généralement informées que des situations les plus graves, et de plus, lorsqu'elles se sont dégradées fortement. Les marges de manœuvre sont alors limitées.

Seuls les chefs d'équipe et autres cadres de terrain qui sont au contact direct des agents peuvent :

- ▶ prévenir la dégradation de la situation d'un agent en ayant connaissance de ses difficultés.
- ▶ réagir suffisamment en amont pour enrayer le processus de précarisation une fois qu'il est lancé.
- ▶ faire remonter l'information aux personnes compétentes lorsqu'ils ne disposent pas des outils managériaux pour répondre aux demandes de leurs agents.

Il s'agit donc de s'appuyer sur les acteurs de terrain les plus proches des agents pour favoriser un accompagnement efficace. Les managers de proximité doivent pouvoir, en amont de toute situation de précarité, être identifiés comme relais d'information par leurs agents. Ils doivent également devenir des personnes ressources pour pouvoir les accompagner, en ayant les bons mots, en connaissant les bons réflexes et en utilisant les procédures adaptées.

### **2. Consolider les compétences des managers de proximité en matière de lutte contre les précarités**

Pour que ce positionnement de proximité soit efficace, il est nécessaire de sensibiliser les cadres intermédiaires aux enjeux de la précarité de leurs agents, et de les former à son identification. Des réunions ponctuelles avec les assistants sociaux, notamment lors des prises de postes mais aussi, de manière plus structurelle, chaque année, permettraient de sensibiliser les cadres intermédiaires aux actions entreprises dans la collectivité et dont ils seront le relais dans leur service. Des formations spécifiques peuvent être envisagées. En particulier, lors d'une prise de poste avec des responsabilités managériales, les encadrants doivent être formés à la détection de difficultés chez les agents et aux solutions managériales qui peuvent constituer une première réponse. Par ailleurs, un guide méthodologique pourrait être rédigé par la direction des ressources humaines et diffusé aux managers (format papier ou sur intranet) pour répondre de manière pragmatique et concrète aux questions que peuvent soulever les situations de précarité rencontrées : que dois-je faire lorsqu'un de mes agents semble avoir des difficultés financières ? lorsqu'un de mes agents est régulièrement en arrêt maladie ?

Une attention particulière doit être portée aux services techniques ; ils se caractérisent en effet par une plus grande proportion d'agents en situation d'encadrement du fait d'un fonctionnement par petites équipes.

### 3. Structurer un dispositif d'orientation des agents en situation de précarité

Par ailleurs, il est nécessaire de structurer un dispositif d'orientation par les cadres de leurs agents en situation de précarité, *a minima via* la communication auprès des cadres sur les dispositifs existants de lutte contre la précarité et les personnes ressources à la DRH. Dans les grandes structures, il serait souhaitable que chaque manager connaisse son référent unique sur la question : le principe du *single point of contact* (point d'entrée unique) garantit le traitement adéquat aux situations soulevées et la bonne information postérieure de tous les acteurs concernés.

#### **Préconisation 7: Questionner les modes d'intervention financière de la collectivité pour lutter contre les précarités**

##### **Objectif :**

→ Adapter les modalités d'action aux besoins identifiés au sein de la collectivité

Pour lutter contre la précarité, une collectivité doit se doter d'outils d'intervention financière au bénéfice de ses agents. Il lui appartient donc de réfléchir aux modalités de cette intervention : souhaite-t-elle l'assumer en régie directe, par le biais d'une association du personnel ou en ayant recours à un organisme national d'action sociale (CNAS ou FNASS) ? La gestion en régie permet à la collectivité d'assurer la cohérence entre ses objectifs, son diagnostic interne et les modalités d'intervention financière utilisées. Le recours à un organisme national permet de bénéficier d'économies d'échelle et d'une gamme de prestations plus variée.

Dans tous les cas, la collectivité doit questionner et évaluer l'utilité du mode d'intervention retenu : l'offre de service est-elle adaptée aux besoins de la collectivité en termes de lutte contre les précarités ? Bénéficie-t-elle d'un taux de retour sur cotisation convenable ? Les critères d'éligibilité des aides sont-ils adaptés ?

Enfin, si elle choisit de s'appuyer sur un COS ou une association du personnel en charge de l'action sociale dans le cadre de la lutte contre les précarités, la collectivité doit être attentive au développement d'outils de partage d'informations. L'association du personnel constitue certes une entité autonome dans son fonctionnement, mais elle doit s'intégrer dans les orientations de la collectivité en matière de lutte contre la précarité. Elle pourra le faire d'autant mieux qu'une stratégie claire a été définie ; cette stratégie peut servir de base à une modification des statuts de l'association et à un conventionnement plus serré avec l'exécutif.

#### **Préconisation 8: Inscrire l'action de la collectivité en partenariat avec les acteurs institutionnels ou associatifs de l'action sociale**

##### **Objectifs :**

- Coordonner l'action des services de DRH avec les services sociaux des villes (CCAS) et des conseils généraux.
- Mobiliser les associations intervenant dans le champ de la précarité.

L'action des collectivités peut utilement s'appuyer sur le tissu d'intervenants locaux, qu'ils soient institutionnels ou associatifs, afin d'optimiser l'accompagnement des agents.

Le lien entre le service social de la collectivité et les dispositifs de droit commun d'accompagnement social prévu par les villes et départements ne semble pas toujours aller de soi. Or deux constats s'imposent à l'issue des entretiens menés. D'une part, même lorsque les assistants sociaux (AS) de la collectivité sont bien identifiés, les agents choisissent parfois d'aller voir leur assistant social de secteur qui peut leur signaler les outils mis à leur disposition par la collectivité (fonds de secours, formations...). Inversement, les services sociaux internes à la collectivité ont parfois besoin d'échanger avec l'AS de secteur qui peut suivre l'agent à d'autres titres. D'autre part, selon sa taille et ses moyens financiers, une collectivité n'a pas forcément les moyens d'avoir en interne tout l'éventail des professionnels pouvant intervenir sur des situations de précarité (un psychologue, un conseiller en économie sociale et familiale par exemple) et peut donc avoir à s'appuyer sur le réseau de droit commun existant.

Dès lors, le travail en commun des institutions s'impose comme une évidence et pourrait faire l'objet d'une réflexion sur ses possibilités de renforcement, pouvant aller jusqu'à un conventionnement. Il s'agit de construire un véritable partenariat permettant à l'agent de bénéficier d'une orientation vers les institutions et partenaires adaptés et de points d'entrée privilégiés au sein de ces organismes.

Les partenariats avec le monde associatif répondent à la même logique : des associations sur certains territoires ont développé une expertise qui doit être connue des collectivités et pouvoir être mobilisée par celles-ci.

## Axe 3 : Faire connaître les dispositifs

### **Préconisation 9 : Communiquer sur les droits des agents et les services à leur disposition**

#### Objectifs :

- Fournir une information fiable et adaptée aux besoins des agents
- Mobiliser les agents et les personnes ressources de la collectivité

#### **1. Communiquer sur les dispositifs mis en place dans la collectivité.**

Cette information peut être individuelle et/ou collective. Dans le premier cas, l'assistant social, ainsi que tout personnel médical présent dans la collectivité, sont des relais fondamentaux des politiques de la collectivité, au travers de leurs rencontres individuelles avec les agents. De manière plus générale et systématique, une lettre informative accompagnant la feuille de paye est également un moyen efficace pour mobiliser les agents sur leurs droits et les services à leur disposition.

Des dispositifs d'information collectifs peuvent également être mis en œuvre : l'édition de plaquettes de communication permet de diffuser une information fiable et générale, tandis que l'instauration de réunions ponctuelles, par direction notamment, permet de mobiliser les agents et de répondre à leurs interrogations. L'intranet, s'il existe, doit également être mobilisé à cet effet.

#### **2. Communiquer sur les services et les personnes ressources de la collectivité**

Lorsque des assistants sociaux sont présents, ils doivent être bien identifiés par les agents, tant en ce qui concerne leur rôle que leurs actions au sein de la collectivité. Afin de surmonter le risque de stigmatisation, il peut être pertinent de communiquer sur le service social autrement que comme pourvoyeur d'aides financières d'urgence et de le présenter comme un relais d'information de tous ordres.

De manière générale, il est souhaitable de lancer une campagne régulière de communication sur l'existence de tous les acteurs internes et externes de la lutte contre les précarités (y compris le médecin du travail ou encore, s'ils sont présents, les psychologues du travail).

### Axe 1 : Agir directement sur le cœur des situations de précarité

#### **Préconisation 10: Favoriser le recrutement statutaire en ayant à l'esprit la souplesse de gestion offerte par le statut**

##### **Objectif :**

→ Diminuer la part des non titulaires dans le personnel de la collectivité

Il est finalement relativement facile pour une collectivité, les statistiques en attestent, de recruter des agents non titulaires, y compris dans des situations où elle devrait recruter des agents stagiaires et titulaires. Les conditions de recours aux non titulaires fixées par l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 peuvent en effet laisser la place à des interprétations larges. Par ailleurs, le contrôle exercé par les services préfectoraux s'est considérablement affaibli depuis plusieurs années. Les collectivités, souvent effrayées par un statut jugé – à tort- surprotecteur, préfèrent parfois faire appel à des non-titulaires là où des recrutements pérennes s'imposeraient.

Pourtant, le statut laisse de réelles marges de manœuvre aux collectivités. Ainsi, la période qui suit la nomination d'un agent, et durant laquelle il est stagiaire, est une période d'essai d'une durée d'un an, soit bien plus que dans le secteur privé, durant laquelle la collectivité a la possibilité de s'assurer que l'agent recruté est bien apte à remplir ses fonctions. Si ce n'est pas le cas, la collectivité peut prolonger la période de stage pour une année supplémentaire, et elle a surtout la possibilité de ne pas titulariser l'agent. Le juge administratif a toujours réaffirmé qu'il n'y avait pas de droit à la titularisation pour l'agent. La collectivité dispose donc d'une grande marge de manœuvre dans ce domaine, et elle doit pleinement l'utiliser.

De la même manière, l'employeur peut sanctionner un agent lorsque celui-ci commet une faute. Le juge administratif a, dans ce domaine également, toujours confirmé que les collectivités disposaient de larges possibilités de sanctions, du simple avertissement à la révocation.

Enfin, un fonctionnaire peut être licencié pour insuffisance professionnelle. Cette possibilité est méconnue des collectivités, y compris souvent des directions des ressources humaines.

Il ne s'agit pas d'encourager les collectivités à sanctionner ou à licencier, mais bien simplement de rappeler ce que prévoit le statut de la fonction publique territoriale. Les collectivités ne doivent donc pas prétexter de la rigidité du statut pour recruter des non-titulaires pour occuper des emplois permanents.

## **Préconisation 11 : Travailler sur une nouvelle organisation du travail permettant de réduire l'emploi précaire**

### **Objectifs :**

- Réduire le recours aux temps non complets
- Réduire le recours aux contractuels

Il s'agit principalement pour les collectivités de trouver une organisation du travail qui permette de réduire les temps non complets. Les managers doivent construire des organisations qui répondent aux besoins des usagers mais qui n'obligent pas des agents à travailler à temps non complet. Ce travail est complexe puisqu'il remet en cause des manières de travailler souvent anciennes et qu'il nécessite parfois de repenser l'organisation de plusieurs services, alors qu'un seul est concerné par la problématique des temps non complets. Plusieurs pistes peuvent être étudiées:

- ▶ Constituer des pools d'agents titulaires remplaçants afin d'éviter le recours aux contractuels pour des remplacements ponctuels ;
- ▶ Développer le travail sur plusieurs sites pour constituer des temps complets ;
- ▶ Ne pas remplacer des postes vacants pour offrir des temps complets ou des temps partiels choisis.
- ▶ Concernant l'emploi à temps non complet résiduel, il peut être pertinent de les transformer en jobs d'été, ce qui permet aux étudiants de financer une partie de leurs études.

## **Préconisation 12 : Mieux accompagner les transitions professionnelles des agents**

### **Objectifs :**

- Eviter le basculement des agents dans des situations de fragilité, vectrices de précarité
- Anticiper les besoins de reclassement professionnel

La vie professionnelle est jalonnée de périodes de transition : lors de la prise de poste ; lors de la rupture d'un contrat ; lors d'un reclassement à la suite d'une usure professionnelle ; enfin, lors d'un départ à la retraite.

En premier lieu, l'accompagnement des nouveaux agents constitue un élément clef de leur bonne intégration. Ils doivent être informés dès leur prise de poste de l'existence du service social le cas échéant et des divers aides dont ils peuvent bénéficier. Leur éligibilité à l'action sociale ne doit pouvoir faire l'objet d'un délai de carence qui peut empêcher de traiter certaines situations de fragilité.

En second lieu, il convient d'anticiper la fin de contrat des agents contractuels, car celle-ci peut conduire à des fragilités financières en raison du délai de versement de l'allocation chômage.

Par ailleurs, la collectivité doit travailler sur les métiers sujets au reclassement pour inaptitude. En effet, les métiers les plus pénibles de la fonction publique territoriale – notamment ceux de ripper, agent d'entretien, égoutier, jardinier ou agent territorial spécialisé des écoles maternelles – entraînent une usure professionnelle très rapide. Tout d'abord, l'élaboration du document unique d'évaluation des risques doit permettre de créer des programmes de prévention. Ceux-ci

comprennent souvent des formations gestes et postures, des modifications de l'ergonomie des postes ou la mécanisation de certaines tâches. Toutefois, il importe aussi d'anticiper l'inaptitude physique en envisageant dès le début de carrière, la mobilité vers des postes plus protégés. Cela suppose au niveau de la collectivité, une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et une préparation des agents au changement. En effet, pour accepter une mobilité, les agents doivent avoir conscience que leur métier sera amené à évoluer pour préserver leur santé. Avant même que ne surviennent les premiers signes d'inaptitude, la collectivité doit leur proposer des formations permettant de développer de nouvelles aptitudes, en accord avec leur projet professionnel au sein de la collectivité.

Enfin, il est également de la responsabilité de la collectivité d'anticiper les départs en retraite et d'accompagner les jeunes retraités (par exemple, pendant les 18 premiers mois). En particulier, la collectivité peut les aider à monter des dossiers de demande d'aides auprès des caisses de retraite.

### **Préconisation 13 : Accompagner les agents dans les événements et accidents de la vie**

#### **Objectif :**

→ Eviter le basculement des agents dans des situations de fragilité, vectrices de précarité

Il semble essentiel que les collectivités soient attentives aux « accidents de la vie » qui peuvent fragiliser les agents et entraîner leur précarisation. Dans nombre de collectivités territoriales, ce suivi est déjà effectué, mais il importe qu'elles développent un panel d'outils aisément mobilisables, permettant d'aider les agents traversant des difficultés passagères, afin d'éviter que celles-ci ne découchent sur une véritable précarité.

Ainsi, en matière de lutte contre la précarité financière, les collectivités peuvent par exemple créer des fonds de solidarité accessibles aux agents traversant une situation financière difficile. En outre, les collectivités peuvent aider rapidement des agents ayant des difficultés pour se loger, en développant des conventionnements avec des associations spécialisées, en recourant au dispositif de cautionnement des loyers par l'employeur, ou en mobilisant temporairement des logements du parc immobilier de la collectivité.

Enfin, les cas de décès, de divorces ou de ruptures familiales et affectives doivent appeler une attention particulière de la part des managers, qui sont les mieux à même d'orienter leurs agents vers les interlocuteurs appropriés.

## **Préconisation 14 : Utiliser le levier des formations pour lutter contre la précarisation des agents**

### **Objectifs :**

- Informer les agents sur leurs droits sociaux
- Les outiller face aux problématiques de la consommation

La formation peut intervenir comme un levier pour prévenir les situations de précarité, mieux gérer leur apparition ou empêcher l'enclenchement d'une dynamique de précarisation.

Les agents sont souvent démunis face à la multitude des acteurs, à la diversité des dispositifs d'aide sociale et à la complexité des procédures. Il est nécessaire d'organiser l'information de tous les agents de la collectivité sur leurs droits sociaux par des moyens adaptés aux différents niveaux de qualification. Il peut s'agir de formations diffuses (notamment au travers d'expositions, de forums..) ou plus ponctuelles, notamment lors de la journée d'accueil des nouveaux agents. A titre d'exemple, la collectivité doit veiller à sensibiliser ses agents concernant la garantie maintien de salaire, la couverture santé (y compris la CMU et CMU-C), le revenu de solidarité active (RSA),...

Par ailleurs, des formations spécifiques peuvent être organisées afin d'éviter les cas de surendettement et surmonter les difficultés de certains agents à gérer le budget familial. Elles peuvent être effectuées soit en interne par la direction des ressources humaines grâce au recrutement d'un conseiller en économie sociale et familiale, soit en externe, via le CNFPT notamment. Ces formations sont l'occasion de sensibiliser les agents aux risques des crédits à la consommation, aux conditions générales d'emprunt mais aussi aux principes d'une gestion équilibrée de leur budget.

Le lieu, les horaires et le calendrier de ces différents types de formations doivent faire l'objet d'une réflexion particulière. En effet, ces formations ne doivent pas stigmatiser les agents qui y participent. Elles pourraient ainsi être couplées à d'autres formations ou être organisées en dehors du temps de travail.

## Axe 2 : Etre attentif au halo de précarité

### **Préconisation 15 : Accompagner les agents vers plus d'autonomie**

#### **Objectifs :**

- Diminuer la part des agents en situation d'illettrisme
- Prévenir les situations d'addiction et accompagner les agents vers un suivi thérapeutique

Des difficultés d'ordre personnel, telles que l'illettrisme ou les pratiques addictives, peuvent être sources d'exclusion et de perte d'autonomie pour des agents territoriaux. Or les collectivités territoriales n'appréhendent souvent ces situations que sous le seul angle de la sécurité au travail. Il est important de sortir de cette unique approche par les risques : lutter contre l'illettrisme et les addictions permet également de mieux traiter les problèmes de reclassement, de mobilité, d'adaptation au poste mais aussi et surtout de favoriser le développement personnel de l'agent.

#### **1. Prévenir les pratiques addictives et accompagner les agents vers un suivi thérapeutique**

Il s'agit de mener des campagnes de prévention en interne (prévention de l'alcoolisme, plans de lutte contre les drogues et les toxicomanies..). Les personnels médicaux présents au sein des collectivités doivent sensibiliser et communiquer individuellement, comme collectivement, sur les risques, personnels et professionnels, de telles pratiques. Les managers doivent être sensibilisés au problème des addictions et accompagnés par des personnels spécialisés lorsqu'ils sont confrontés à de telles situations. A titre d'exemple, il peut être créé au sein de la collectivité un groupe « Addictions » composé des acteurs internes concernés, voire de ressources externes spécialisées dans la lutte contre ces phénomènes. Ce groupe aurait un rôle à la fois d'information collective sur mais également d'orientation des personnes en situation d'addiction vers un suivi thérapeutique.

#### **2. Identifier, orienter et accompagner les agents en situation d'illettrisme**

La difficulté majeure consiste à identifier les personnes en situation d'illettrisme. Une fois encore, le personnel médical, les assistants sociaux mais également les cadres intermédiaires doivent devenir des personnes ressources. Pour ce faire, ils doivent notamment bénéficier de formations adéquates leur permettant d'identifier de telles fragilités.

Pour lutter contre l'illettrisme, il est nécessaire de bien communiquer sur les formations ouvertes aux agents. De plus, la mise en place d'une formation à plusieurs strates, à destination des agents illettrés, mais également des agents ne maîtrisant pas la langue française et des agents rencontrant des difficultés orthographiques, permet d'ouvrir le spectre des bénéficiaires et de réduire ainsi le risque de stigmatisation. Un travail de pédagogie autour de l'élaboration des projets de formation individuels est par ailleurs primordial : les perspectives d'évolution professionnelle rendues possibles peuvent par exemple être une source de motivation importante, alors que l'effort demandé est conséquent.

## **Préconisation 16 : Favoriser l'épanouissement professionnel de tous les agents**

### **Objectifs :**

- Favoriser la motivation des agents publics
- Lutter contre les risques psychosociaux

La place du travail dans la vie des agents publics territoriaux, à l'image de la société française dans son ensemble, évolue. L'épanouissement des agents au travail et l'équilibre entre leur vie privée et professionnelle sont essentiels afin d'éviter la survenance de risques psychosociaux. Il est dès lors de la responsabilité des collectivités de répondre aux besoins et demandes de leurs agents en termes de parcours et d'évolution de carrière et de veiller à la reconnaissance du travail accompli.

### **1. Favoriser le bien-être au travail**

Le baromètre d'ENDENRED réalisé avec Ipsos sur le « Bien-être et l'implication des agents et des salariés en France » montre que globalement, les agents de la fonction publique ont plus de fierté et de plaisir au travail que les salariés du privé. Selon ce même baromètre, quatre principaux moteurs de la motivation peuvent être identifiés : la qualité de vie au travail ; l'équilibre entre vie personnelle et professionnelle – plus de 50% des agents de la fonction publique estiment qu'ils travaillent trop – ; les perspectives d'évolution, l'adéquation entre les compétences de l'agent et son poste – plus de 40% des agents considèrent que leurs compétences ne sont pas assez bien exploitées – ; enfin, la reconnaissance du manager et la rémunération.

Il est important que les agents en situation de stress ou de malaise au travail sachent qu'il existe des interlocuteurs à la DRH à même de les aider et qu'un accompagnement individuel peut être envisagé.

Pour favoriser l'accomplissement des agents et lutter contre les risques psychosociaux, il nous semble que la collectivité doit être particulièrement attentive au levier du management. Il appartient en effet au manager direct de donner du sens à l'action menée et de favoriser la reconnaissance du travail de ses agents. Il s'agit de veiller à sensibiliser les cadres intermédiaires à l'enjeu d'estime de soi de leurs collaborateurs, ainsi qu'à leur rôle quant à la gestion du stress et au soutien qu'ils peuvent apporter aux agents qui font état d'une volonté d'évoluer dans leur carrière.

### **2. Offrir de véritable parcours professionnels**

D'autre part, il s'agit d'offrir à tous les agents, y compris les moins qualifiés, des perspectives d'évolution de carrière.

Le statut de la fonction publique offre de nombreux atouts pour favoriser un déroulement de carrière attractif aux agents. Cependant, ceux-ci ne sont pas toujours exploités et la mise en œuvre des différentes possibilités offertes peut paraître complexe.

En effet, en prévoyant la séparation du grade et de l'emploi, le statut ouvre aux agents la possibilité de changer plusieurs fois de métiers dans leur carrière, en interne ou vers l'extérieur – vers les 50 000 employeurs de la fonction publique territoriale, vers d'autres fonctions publiques ou vers le privé.

Par ailleurs, le dispositif de formation des agents publics est riche. Ces formations sont des leviers importants de développement personnel et d'évolution professionnelle. L'engagement d'une

collectivité en matière de formation peut se matérialiser à travers des outils simples tels un passeport-formation (livret personnel de l'agent, recensant les formations effectuées, l'évolution de sa carrière, les préparations de concours...) et un guide des formations (présentant les différentes formations proposées par la collectivité et les droits et obligations des agents en formation).

De plus, le statut offre des possibilités d'avancement et de promotion interne par concours, examen ou au choix, qui jouent un rôle de motivation. Le remplacement du système des quotas d'avancement par celui du ratio promus/promouvables librement défini par la collectivité permet désormais de proposer de véritables opportunités de carrière aux agents et de donner des marges de manœuvre dans une logique de gestion par les compétences.

## **Préconisation 17 : Porter une attention particulière aux projets de réorganisation de services**

### **Objectifs :**

- Anticiper les difficultés pouvant être déclenchées par les projets de réorganisation
- Impliquer en amont tous les acteurs concernés.

Ces projets, quand ils touchent aux missions, aux horaires ou au lieu de travail de l'agent ou à l'équipe avec laquelle il travaille, sont souvent vecteurs de stress et/ou révélateurs de situations de précarité.

Il convient d'associer au plus tôt dans la conception du projet de réorganisation la médecine préventive y compris en l'incluant dans l'équipe projet qui devra mener à bien cette réorganisation. Le médecin du travail, voire le psychologue du travail s'il en existe un dans la collectivité, apportent en effet un éclairage particulier sur les choix à réaliser dans le cadre de ce changement, notamment par l'expérience qu'ils ont des conséquences sur la santé des individus de tels changements.

Par ailleurs, il est souhaitable que la mise en œuvre d'une réorganisation s'appuie dès le début sur la médecine préventive en actant la mise en place d'une cellule d'écoute et en communiquant sur l'existence de celle-ci. La cellule d'écoute permet d'apporter une réponse au stress et aux interrogations des agents mais également de faire remonter des informations anonymisées pour l'équipe projet sur la manière dont les agents vivent le changement.

La majeure partie du stress vécu par les agents impliqués dans un projet de réorganisation est dû à l'incertitude de leur situation personnelle. Il est donc souhaitable de réussir à objectiver les pertes individuelles le plus tôt possible.

La création, pour l'occasion, d'un baromètre de climat social, sollicitant à intervalles réguliers l'avis des agents touchés par le changement, leur degré de compréhension et d'appréhension, peut permettre de mieux saisir les principales interrogations et d'adapter en conséquence la communication sur le changement, voire le contenu du projet.

La communication sur le changement doit être particulièrement soignée : elle doit, de manière régulière, véhiculer le sens du projet, ses finalités, son avancement, être adaptée à la situation de ses destinataires et utiliser toute la diversité des canaux de transmission (réunion d'équipe, réunion plénière, cérémonie des vœux, intranet, newsletter, courrier accompagnant la fiche de paie, journal interne, vidéo,...). Il est important de ne pas surestimer la diffusion d'une information.

Enfin, un équilibre est à trouver quant à la durée du projet de réorganisation : elle doit être annoncée à l'avance avec la mention d'une date butoir sur laquelle on ne reviendra pas (*deadline*), elle doit être rapide pour profiter d'une dynamique de changement mais elle doit aussi être réaliste en donnant aux agents le temps nécessaire pour accepter le changement.

## Annexe : Tableau récapitulatif des entretiens réalisés

Collectivité	Personnes rencontrées				
	DGS ou DGA ressources	Elu en charge des RH	Directeur ou directeur adjoint des RH	Assistant social	Chef de service à la DRH
Conseil régional					
Conseil régional					
Conseil régional					
Conseil régional					
<b>Conseil général</b>					
Conseil général					
Conseil général					
Conseil général					
Conseil général					
Conseil général					
<b>Communauté urbaine</b>					
Communauté urbaine					
Communauté urbaine					
<b>Ville et communauté d'agglomération</b>					
Ville et communauté d'agglomération					
Ville et communauté d'agglomération					
Ville					
<b>Centre de gestion</b>					
Centre de gestion					
<b>Collectivité d'outre mer</b>					
Collectivité d'outre mer					