



**VERS L'EMPLOI TITULAIRE DANS LA  
FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE DE  
LA REUNION :  
UNE AMBITION A PARTAGER**

**Séance Plénière du 15 novembre 2017**

**Rapporteur : Monsieur Bruno COLLIGNON**

Conseil supérieur de la fonction publique territoriale – Ministère de l'Intérieur

Place Beauvau – 75800 PARIS Cedex 08

Tél. : 01.53.43.84.10 – Site internet : [www.csfpt.org](http://www.csfpt.org)



## SOMMAIRE

AVANT-PROPOS .....	5
<b>INTRODUCTION</b> : le territoire de la Réunion, une situation sociale, administrative et économique atypique .....	7
<b>PARTIE 1 : L'EMPLOI PUBLIC, LE RECRUTEMENT ET LA GESTION DES PERSONNELS TERRITORIAUX</b> .....	12
CHAPITRE 1 : L'EMPLOI PUBLIC, LES EMPLOIS AIDES, FACTEURS DE COHESION SOCIALE, D'EGALITE ET DE DEVELOPPEMENT DU TERRITOIRE .....	12
1. PANORAMA DES EFFECTIFS POUR LES TROIS VERSANTS DE LA FONCTION PUBLIQUE A LA REUNION .....	12
2. PRECARITE STATUTAIRE ET PRECARITE FINANCIERE DES AGENTS NON TITULAIRES ET CONTRACTUELS.....	17
CHAPITRE 2 - LA GESTION DE L'EMPLOI PUBLIC DANS LES COLLECTIVITES.....	19
1. LE POINT DE VUE DES ACTEURS LOCAUX .....	20
2. LES POLITIQUES DE RECRUTEMENT DES COLLECTIVITES TERRITORIALES REUNIONNAISES .....	21
<b>PARTIE 2 : UN CONTEXTE FINANCIER CONTRAINT POUR LES COLLECTIVITES</b> .....	33
CHAPITRE 1 - UNE STRUCTURE FINANCIERE SPECIFIQUE.....	33
1. DES DEPENSES SUPERIEURES A LA MOYENNE NATIONALE .....	33
2. UNE MASSE SALARIALE ATYPIQUE .....	35
3. DES CHARGES DE FONCTIONNEMENT ELEVEES .....	43
4. DES BESOINS D'EQUIPEMENT IMPORTANTS MAIS UN EFFORT INSUFFISANT .....	44
5. DES RESSOURCES INSUFFISANTES ET UNE PEREQUATION INEGALE.....	45
CHAPITRE 2 : LA DEPENSE PUBLIQUE DE L'ETAT, CARACTERISTIQUES ET PERSPECTIVES.....	48
CONCLUSION.....	51
PRECONISATIONS .....	53
REMERCIEMENTS.....	55
ANNEXES.....	56



## Avant-propos

L'objectif principal de ce rapport est d'établir un état des lieux portant sur l'ensemble des agents non titulaires, catégorie majoritaire parmi les agents territoriaux de la Réunion, et au sein de laquelle on identifie la situation particulière des personnels « intégrés », anciens « journaliers communaux », embauchés à partir des années soixante par des contrats oraux ou écrits pour des périodes courtes et renouvelées, sans base légale.

La situation spécifique des agents territoriaux de la Réunion a été identifiée pour la première fois par le CSFPT dans son rapport sur la précarité, adopté en 2011. Celui-ci mettait en avant le caractère général de précarité, très marqué, des personnels non titulaires employés dans les collectivités ultra marines, et en particulier à la Réunion<sup>1</sup>.

Dans ce rapport qui s'appuie sur les études de l'Observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences de la fonction publique territoriale, la proportion de titulaires territoriaux comparée était de 84 % en Guadeloupe, contre 55% en Martinique et 25% seulement à la Réunion<sup>2</sup>.

Ce rapport souhaite également identifier et analyser les pratiques de recrutement et de gestion des agents non titulaires et contractuels<sup>3</sup> par les employeurs territoriaux, en particulier après l'entrée en vigueur de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012, dite loi «SAUVADET» .

Il s'agit de mettre en lumière la diversité des agents non titulaires, y compris contractuels, réunionnais dont l'importance au regard de l'ensemble des effectifs territoriaux constitue un problème, en identifiant la réalité, les causes et les effets de la précarité statutaire et financière qui affectent ces personnels.

Comme dans les autres DOM, l'importance accordée aux emplois aidés comme outil au service de la cohésion sociale et de la solidarité nationale est aussi abordée, puisque cette politique publique participe de manière importante à la présence des services publics sur l'ensemble du territoire réunionnais.

L'existence d'une grande précarité et de fortes inégalités de revenus appellent aussi à situer le territoire réunionnais comparativement aux départements métropolitains dont les caractéristiques sociales, économiques et d'emploi se rapprochent de la Réunion.

De même, la comparaison avec les autres départements d'outre-mer a semblé un facteur de comparaison utile, bien que chaque territoire ultramarin ait sa propre spécificité.

Le deuxième objectif est de présenter des pistes de réflexion et d'évolution de la situation statutaire des agents territoriaux en tenant compte des fortes contraintes notamment financières des collectivités territoriales réunionnaises.

---

<sup>1</sup> Rapport du CSFPT – 16 mars 2011 – « la précarité dans la fonction publique territoriale »

<sup>2</sup> Etude de l'Observatoire de l'emploi des métiers et des compétences « les territoriaux domiens et de Mayotte au service du développement de leurs territoires » - synthèse n°31 février 2010

<sup>3</sup> L'emploi de ces deux termes résulte de la réalité des situations constatées puisque certains agents sont des non titulaires recrutés sans contrat, nommés sur la base d'un arrêté individuel.

La méthode et les supports employés ont été multiples et les sources d'information très variées :

- ✓ Une enquête initiale en novembre 2016 auprès des collectivités territoriales de la Réunion et échanges avec les employeurs et les représentants des personnels, lors des deux visio-conférences des 10 novembre 2016 et 19 juin 2017.
- ✓ L'analyse des études régionales et nationales annuelles et des études sur les métiers du CNFPT pour la Réunion.
- ✓ L'exploitation des données statistiques disponibles auprès de l'INSEE, de la DGAFP et du ministère de l'action et des comptes publics.
- ✓ La lecture des rapports parlementaires et des rapports de la Cour des Comptes sur la Réunion pour l'ensemble des thèmes concernant ce territoire.

A l'issue de la période d'élaboration de ce rapport, les membres de la formation spécialisée n°5 regrettent l'absence de communication de données statistiques pourtant sollicitées auprès de l'Etat, empêchant ainsi d'approfondir l'analyse présentée.

Par ailleurs, l'attention du CSFPT portée à la situation des agents territoriaux de la Réunion est renforcée par l'actualité relative à la décision récente du gouvernement de strict maintien des crédits affectés aux emplois aidés, malgré l'utilisation de plus de 60 % du volume annuel des contrats à fin juin 2017.

La conséquence immédiate dans le département de la Réunion, a été une diminution importante des emplois aidés à la rentrée 2017, ce qui a entraîné un manque d'effectifs dans les établissements scolaires et un retard dans la rentrée scolaire de nombreux établissements.

Cette situation a mobilisé les employeurs locaux, et un déblocage de mille emplois a été accordé par la Préfecture de la Réunion.

Pour pallier les effets de cette décision, certaines communes ont trouvé la solution de recourir à nouveau à des personnels «journaliers» affectés dans les établissements scolaires.

## **INTRODUCTION : le territoire de la Réunion, une situation sociale, administrative et économique atypique**

*La Réunion est un territoire jeune, qui présente le paradoxe d'une croissance dynamique et d'un chômage persistant.*

*Ce cumul engendre une situation sociale fortement dégradée et entraîne des répercussions négatives sur la situation sanitaire de la population, sur l'éducation et la jeunesse, en grande difficulté.*

### **La démographie et les soldes migratoires.**

La population de la Réunion est estimée à 842 767 personnes au 1er janvier 2014 et croît à un rythme soutenu (plus de 1,2% par an entre 2006 et 2011), notamment grâce à un nombre de naissances plus important que de décès. En 2040, la population pourrait augmenter de 27%, le million d'habitants devant être dépassé en 2030.

Cependant, le taux de croissance de la population ralentit et l'évolution démographique est différente d'une commune à l'autre.

Le vieillissement de la population pose la question des retraites, tant en ce qui concerne les lieux de vie des personnes âgées, que leur pouvoir d'achat. Cette partie de la population vit avec des ressources très faibles, en dessous du revenu minimum vieillesse ; le manque de logements et la tension du prix du foncier et des loyers créant des contraintes qui aggravent leur situation.

En 2040, le nombre de personnes âgées de plus de 60 ans représentera un quart de la population.

Les flux migratoires sont marqués par des départs plus nombreux que les arrivées. Le solde migratoire devient ainsi négatif : - 2 300 personnes par an, soit - 0,3%.<sup>4</sup>

**En 2010**, comme le signalait une note de l'INSEE, la Réunion connaît des flux migratoires multiples, qui modifient les structures de la population. En effet, les populations migrantes sont différentes par l'origine, l'âge et le sexe ; ces mouvements affectent en profondeur la démographie réunionnaise.<sup>5</sup> Ces statistiques concernent la population âgée de 15 à 64 ans.

**En 2014**, le solde migratoire (différence entre les entrées et les sorties) est négatif pour les 18-24 ans (- 6 %) (*référence INSEE 2015*).

Par contre, le solde naturel reste le moteur de la démographie avec des naissances plus nombreuses que les décès. Il explique à lui seul la croissance de la population, apportant chaque année 10 000 habitants supplémentaires.

Cette inégalité se traduit par des pertes de population dans certaines communes (Cilaos, Sainte Marie et Le Port, par exemple) ou au contraire, par une forte croissance (Plaine des palmistes, la Possession, Les Avirons). Saint Denis, chef-lieu du département voit sa population augmenter régulièrement.

---

<sup>4</sup> Source : bilan démographique INSEE – 2015

<sup>5</sup> Dossier INSEE MIGRATIONS - la Réunion- n° 136 - 2010

La durée de vie augmente chaque année, mais comparée à la France métropolitaine, l'espérance de vie est inférieure d'environ 2 ans pour les hommes et pour les femmes.

Le taux de natalité diminue légèrement, mais entre 15 et 24 ans, les réunionnaises ont deux fois plus d'enfants que les métropolitaines.

Il s'ensuit que le marché de l'emploi local, comme dans les autres DOM et COM, ne peut absorber l'arrivée annuelle de jeunes sur le marché du travail ce qui explique une migration de plus en plus importante des jeunes de moins de 25 ans.

### **Chômage et pauvreté: une situation sociale préoccupante.**

La croissance de l'emploi est réelle mais reste insuffisante pour absorber l'augmentation de la population active, même si le nombre de créations annuelles d'emplois est plus élevé que dans d'autres régions.

Pourtant la croissance et la création d'emplois ont été fortes entre 2002 et 2012, poussées par la croissance démographique.

Par exemple, pour la zone économique Est de la Réunion, la croissance annuelle du nombre d'emplois a été de 28,6% par an, contre 3,6% pour l'ensemble de la France entre 2002 et 2012.

Plus précisément, comme l'indique le tableau comparatif régional présenté en annexe 12, le taux d'activité des 15-64 ans sur la base du recensement de 2013 est de 69.2% ce qui le met au même niveau qu'en Guadeloupe ou en Martinique.

Par comparaison, ce taux d'activité est de 70.2% dans la Région des Hauts-de-France.

Dans le même temps, le volet des emplois aidés a été augmenté de manière significative. En 2014, un total de 27 100 contrats aidés a été signé, plus de la moitié des bénéficiaires ayant un niveau CAP/BEP.

A la date du 31 décembre 2015, 44 021 personnes bénéficiaient d'un contrat aidé ou d'une mesure d'accompagnement vers l'emploi.

A la date du 31 décembre 2014, ce chiffre était de 39 404.

Cependant, en 2015, le taux de chômage, bien qu'en baisse, est toujours important puisqu'il est de 24,6% contre 9,7% pour la France métropolitaine et 10,4% valeur France entière (valeur 3<sup>ème</sup> trimestre 2016).<sup>6</sup>

Ce chômage, endémique à la Réunion crée une situation sociale hors normes, par comparaison avec le territoire métropolitain, mais également avec les autres territoires ultramarins.

Néanmoins, en 2016, le taux de chômage baisse de 1,7 point, soit 7 000 chômeurs de moins en un an. Il se situe pour cette période, en dessous des taux de la Guadeloupe et de la Guyane.

Cette baisse est due pour moitié à celle de la population, sur fond de recul de l'activité féminine et pour moitié à la hausse de l'emploi<sup>7</sup>.

Au sens du BIT<sup>8</sup>, la Réunion compte 78 000 chômeurs, le taux de chômage est de 24,1%.

---

<sup>6</sup> Voir tableau en annexe 12

<sup>7</sup> Référence : note mensuelle INSEE – communiqué de presse juin 2016 – REUNION

<sup>8</sup> En application de la définition internationale adoptée en 1982 par le Bureau international du travail (BIT), un chômeur est une personne en âge de travailler (15 ans ou plus) qui répond simultanément à trois conditions :

- être sans emploi, c'est à dire ne pas avoir travaillé au moins une heure durant une semaine de référence ;

- être disponible pour prendre un emploi dans les 15 jours ;

- avoir cherché activement un emploi dans le mois précédent ou en avoir trouvé un qui commence dans moins de trois mois.

«Le nombre de chômeurs avait déjà baissé de 8 000 entre 2014 et 2015», rappelle l’Insee dans sa publication annuelle.

Elle a concerné davantage les femmes (- 2,5 points) et les 15-24 ans (- 7,2 points). Le taux de chômage des femmes rattrape celui des hommes. La donnée la plus spectaculaire est sans conteste la chute vertigineuse de la population active. Elle baisse de 4 000 personnes, ce qui explique, à elle seule, la diminution de moitié du nombre de chômeurs en 2016.

Les éléments chiffrés suivants, permettent également de mieux préciser le contexte socio-économique de ce territoire, valeur 2015 :

- ✓ 97 993 bénéficiaires du RSA, (y compris RSA socle-jeunes),
- ✓ 63 500 bénéficiaires des allocations pôle emploi.

### Une jeunesse en grande difficulté

Un des points les plus alarmants concerne les jeunes de ce territoire qui subissent de plein fouet les effets de ce sous-emploi chronique.

31,5% de la population réunionnaise a moins de 20 ans, la moyenne nationale s’établissant à :

- 23,9% pour la France entière,
- 24,3% pour la France métropolitaine,<sup>9</sup>
- 33,2% pour l’Outre-Mer, Mayotte y compris.

✓ Le chômage :

58,6% des actifs de moins de 25 ans sont à la recherche d’un emploi, ce chiffre est de 70 % en Guadeloupe. (INSEE 2015)

✓ L’importance du décrochage scolaire et universitaire :

Plus largement, selon le recensement de 2010, près d’un jeune réunionnais sur deux, âgé de 16 à 24 ans est non scolarisé et ne possède aucun diplôme du secondaire.

En 2011, la part des 15-24 ans sans diplôme est nettement supérieure à la moyenne de la France métropolitaine (8,9%), puisqu’il est de 18,9% à la Réunion.

✓ L’illettrisme :

Selon le rapport du Conseil Economique Social et Environnemental de la Réunion, publié en septembre 2016, l’illettrisme est un facteur aggravant et marquant de la situation des jeunes réunionnais.

Selon un rapport de l’observatoire des territoires 2014 «qualité de vie, habitants, territoires», le taux d’illettrisme chez les jeunes de 15 à 24 ans est de 21% à la Réunion.

27,6% de la population totale est en difficulté de lecture, cela concerne 15,5% des jeunes de 15-24 ans ; cette situation ne s’aggrave pas, mais elle ne s’améliore pas.

### Niveau de vie et pouvoir d’achat

En équivalent temps plein (ETP), **le salaire net annuel** à La Réunion dans le secteur privé est de 22 150 euros en 2010 (1 846 euros par mois). Il est inférieur au niveau de la France métropolitaine (24 980 euros). Cette faiblesse des salaires du secteur privé résulte avant tout d’une structure de l’emploi différente de la Métropole avec peu de cadres et davantage d’employés et d’ouvriers non qualifiés.

<sup>9</sup> Voir tableau annexe 12

Dans la fonction publique, le salaire net annuel en ETP est de 31 080 euros (2 590 euros par mois). Il est supérieur de 22% à celui de la France métropolitaine en raison du dispositif de sur-rémunération. Il est également supérieur de 36% au salaire moyen du secteur privé, alors qu'en Métropole ces deux salaires moyens sont proches.

**Le revenu fiscal médian** valeur INSEE (revenus fiscaux 2011) atteint 880 euros à la Réunion, 1 100 euros en Martinique, 1 270 euros dans le département de Seine Saint Denis et 1 350 euros dans le Pas de Calais.

Par comparaison, **le revenu médian national** est de 1 601 euros par foyer fiscal en 2011 (source) le revenu fiscal annuel de référence moyen par foyer est de 17 497 euros pour la Réunion et de 24 285 euros pour la métropole.

#### Définitions :

**Le revenu médian** est le revenu tel que la moitié des salariés de la population considérée gagne moins et l'autre moitié gagne plus. Il se différencie du **revenu moyen** qui est la moyenne de l'ensemble des revenus de la population considérée.

### **Démographie scolaire**

Le vieillissement de la population et la stabilité de la courbe des naissances ont comme corollaire l'amorce d'une baisse des effectifs scolaires, dans le premier degré et une stabilisation dans le second degré.

Ainsi, entre 2011 et 2016, on constate une légère diminution des effectifs du premier degré, tant dans le secteur public que privé, puisque le nombre d'élèves passe de 121 644 élèves à la rentrée 2010-2011 à 118 510 élèves à la rentrée 2016-2017.

Dans le second degré, les effectifs étaient de 100 995 élèves en 2010-2011, et de 101 600 en 2016-2017.

Il faut noter que les effectifs scolaires de la Réunion représentent une part importante dans l'ensemble des DOM :

- 45,3% des effectifs dans le premier degré,
- 40,0% des effectifs dans le second degré.

La localisation géographique de cette population scolaire est également très inégale.

Les communes de Saint Denis et de Saint Paul rassemblent 29% des effectifs dans le primaire et le secondaire, secteurs public et privé confondus, pour un bassin de population de 248 000 habitants, soit 29 % de la population concentrée sur ces deux communes.

### **La situation sanitaire**

Sur la base d'un rapport public thématique de la Cour des comptes de juin 2014, intitulé «la santé dans les outre-mer, une responsabilité pour la République», il est reconnu que les différents territoires ultramarins connaissent une situation sanitaire beaucoup plus satisfaisante que celle des pays qui les avoisinent ; mais qu'ils restent confrontés à des difficultés persistantes.

Ce rapport pointe notamment l'insuffisance de moyens pour la prévention, l'inadaptation des effectifs des professionnels de santé en fonction des bassins de vie, ainsi que les difficultés du secteur hospitalier public.

Le rapport indique notamment que *«la précarité économique et sociale ainsi que des risques environnementaux aggravent la vulnérabilité des populations, ce qu'illustre la persistance d'une surmortalité maternelle et infantile aux multiples causes, si lourdes que l'objectif de*

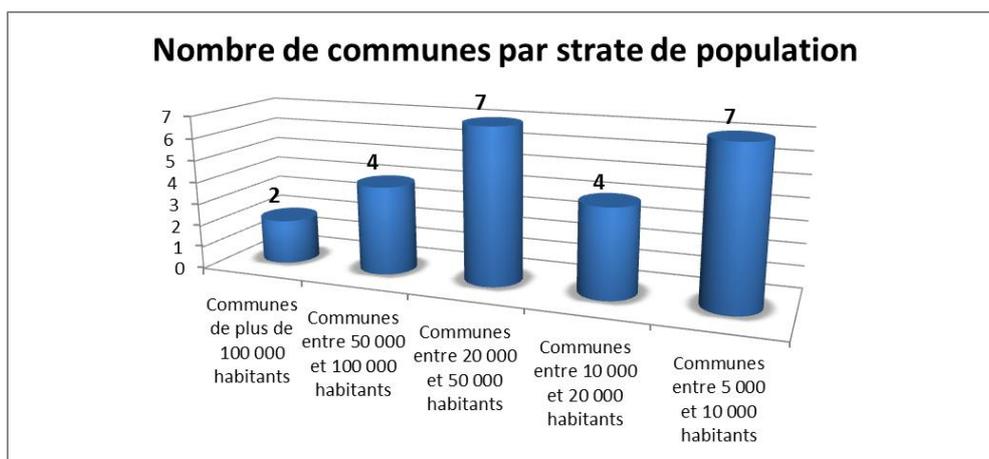
*réduction fixé en 2009 par le plan santé Outre-mer n'a pu être atteint. La situation sanitaire demeure de ce fait fréquemment une source de fortes inégalités».*

Enfin, à ces écarts économiques et sociaux s'ajoute **la fracture numérique**, véritable frein au développement économique de ce territoire, puisque en 2012, la connexion à internet ne concernait que 50% de la population contre 81% en moyenne nationale.

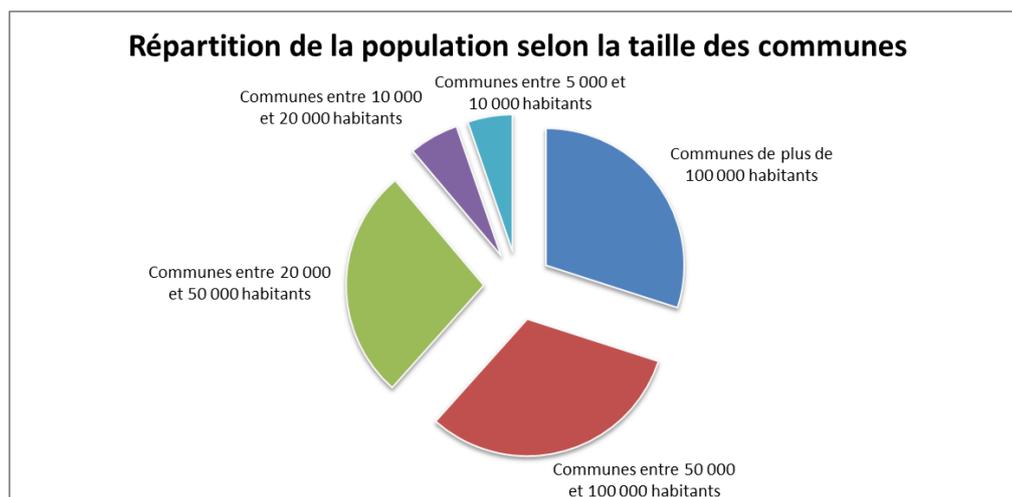
Dans le cadre du plan France très Haut débit, un effort substantiel est cependant prévu pour les territoires ultramarins.

### Une organisation administrative territoriale unique

Le département de la Réunion compte 24 communes, regroupées en 5 Communautés d'Agglomération regroupant entre 123 000 et 215 000 habitants. La répartition des communes par strate est la suivante :



Par ailleurs, 89% des habitants de la Réunion vivent dans les 13 communes comptant plus de 20 000 habitants.



A titre de comparaison avec un département métropolitain, le département de l'Oise qui compte 818 000 habitants comporte 666 communes regroupées dans 3 Communautés d'Agglomération et 18 Communautés de Communes.

Cette spécificité réunionnaise réduit le nombre d'employeurs publics et devrait faciliter la concertation.



En 2015, l'INSEE recense les effectifs suivants pour La Réunion :

Ensemble (en milliers)	Fonction publique de l'État (en milliers)	Fonction publique territoriale (en milliers)	Fonction publique hospitalière (en milliers)	Effectifs de la fonction publique pour 100 habitants	Effectifs de la fonction publique pour 100 emplois salariés
85	32,3	42,7	10,1	10	33,6

Extrait du rapport «les collectivités territoriales en chiffres» - publié en juin 2017 – données 2015 - y compris emplois aidés.

Une comparaison avec les autres départements métropolitains, présentée en annexe 10, permet de constater que dans les départements de même strate de population, le taux d'administration est moindre. Cet écart s'explique en grande partie par le nombre important d'emplois aidés et un nombre plus important d'agents de catégorie C dans les collectivités de la Réunion.

On remarque dans le tableau suivant que le bloc communal (communes, établissements publics locaux et EPCI) regroupe la majorité des emplois territoriaux, soit 67% des effectifs pour les régions d'Outre-Mer.

#### Répartition des effectifs territoriaux par région d'Outre-Mer selon le type de collectivité (source : les collectivités locales en chiffres – édition 2017) <sup>10</sup>

Région	Effectifs au 31 décembre			Structure en 2015 %		Répartition en 2015 (en %)					
	2014	2015	2015/2014	Poids des fonctionnaires	Poids de la Cat C	Départements et régions	Communes et Etablissements communaux	Organismes Intercommunaux	SDIS (a)	Autres (b)	Ensemble des col.
France métropolitaine	1 896 928	1 898 540	+ 0,1%	75,2	76,0	19,1	61,4	15,6	2,7	1,1	100,0
Guadeloupe	16 179	16 459	+ 1,7 %	78,8	86,6	19,6	67,7	9,7	2,6	0,4	100,0
Guyane	9 191	9 371	+ 2,0 %	59,1	82,2	33,8	56,3	4,2	2,9	2,8	100,0
Martinique	17 260	17 213	- 0,3 %	66,4	79,0	24,3	64,8	7,3	2,2	1,4	100,0
La Réunion	41 897	42 659	+ 1,8%	33,5	86,3	20,5	69,9	6,0	2,8	0,8	100,0
Régions d'outre-mer	84 527	85 702	+ 1,4 %	51,6	84,4	22,6	67,0	6,8	2,7	1,1	100,0
France	1 981 455	1 984 242	+ 0,1 %	74,2	76,4	19,3	61,6	15,3	2,7	1,1	100,0

(a) SDIS : Services départementaux d'incendie et de secours.

(b) OPHLM, caisses de crédit municipal, régies, CNFPT, centres de gestion et autres EPA locaux.

Source : Insee, SIASP.

Champ : France hors Mayotte. Emplois principaux. Tous statuts, y c. les bénéficiaires de contrats aidés, les assistants maternels et les apprentis.

Le faible taux d'agents titulaires est une spécificité de ce territoire, bien en deçà de celui des autres collectivités d'outre-mer, hors Mayotte.

Par ailleurs, la localisation de l'emploi public est inversement proportionnelle à l'emploi privé comme le présente la carte de la page précédente. En effet, pour éviter un chômage trop important dans certaines parties du territoire réunionnais, l'emploi public est considéré comme un élément de gestion de la situation sociale.

C'est également dans le bloc communal (communes, EPCI, caisses des écoles, centres communaux d'action sociale) que l'on retrouve le plus grand nombre d'agents non titulaires.

<sup>10</sup> Tableau complet en annexe 11

## **1.2 La place des emplois aidés et des emplois d’avenir dans la politique publique de l’emploi à la Réunion.**

Même si au plan juridique, ces emplois sont des emplois de droit privé, leur insertion dans la gestion des services par les collectivités réunionnaises est manifeste et constitue une particularité de ce territoire, tant par le nombre que par leur affectation dans les services.

Au plan national, le rôle des collectivités territoriales dans les dispositifs des emplois aidés est déterminant.

Depuis des années, les gouvernements successifs ont financé ces dispositifs afin de faire baisser à court terme les chiffres du chômage.

L’Etat a lancé un vaste dispositif d’accompagnement vers l’emploi en faveur des jeunes et des publics les plus éloignés de l’emploi, en ciblant principalement les employeurs publics et plus spécifiquement les communes en ce qui concerne la Réunion.

Depuis deux ans, cette politique se recentre en direction des adultes et des personnes de plus de 50 ans, qui connaissent un chômage de longue durée.

Dès 2002, les bases juridiques de la majorité des recrutements étaient les dispositifs d’aide à l’emploi dont l’effectif dépassait les 12 000.

**Ce territoire est, aujourd’hui, celui qui a le plus grand nombre d’emplois aidés pour l’ensemble du territoire français.**

Le nombre d’emplois aidés a connu une décroissance entre 2005 et 2010, en raison d’un accès à l’emploi contractuel public, à la suite des dispositifs de régularisation des agents de catégorie C en 2006, dans le cadre de négociations entre les employeurs, l’Etat et les organisations syndicales. Depuis 2012, on constate une forte hausse, passant de 5 670 emplois à 11 160 en 2014<sup>11</sup>.

**A partir de 2012**, dans les collectivités territoriales de la Réunion, et en particulier dans les communes, le nombre d’emplois aidés a pris le pas sur la création d’emplois statutaires permanents, grâce à un taux de prise en charge par l’Etat particulièrement élevé des contrats CAE-CUI non marchands (financement par l’Etat entre 60% et 95%). Ce taux de prise en charge de 95% est le plus élevé pour l’ensemble des emplois aidés en France.

Ce constat est particulièrement marqué pour les années 2012-2014, puisque 5 490 contrats, soit 89% de plus qu’en 2012 ont été signés.

Plus récemment, entre 2013 et 2014, les collectivités réunionnaises ont signés 2 420 contrats d’emplois aidés supplémentaires, ce qui porte la proportion d’emplois aidés à 26,7% de l’ensemble des effectifs territoriaux.

Mais en 2016, dans le cadre du plan d’urgence pour l’emploi mis en place à La Réunion, cette politique s’oriente désormais prioritairement vers le secteur marchand<sup>12</sup>.

Cependant, on observe, depuis la création des emplois d’avenir, une volonté plus marquée de la part des employeurs locaux de mieux cibler les candidatures dans la perspective de la préparation de concours.

Considérant que ce dispositif doit prendre fin en 2020, la question de la gestion de l’emploi de ces jeunes et de leur insertion durable dans le monde professionnel est posée.

La pérennité de ces dispositifs pourrait se poser à plus court terme, puisqu’il semble, selon une déclaration récente du ministre de l’Action et des comptes publics, que le nombre des

<sup>11</sup> Chiffres extraits des tableaux de bord régionaux de l’Observatoire de l’emploi des métiers et des compétences de la FPT

<sup>12</sup> Treizième réunion de la commission de la transparence sur les dispositifs d’aide de l’État à l’insertion et à l’accompagnement dans l’emploi – juin 2016 - [http://www.reunion.gouv.fr/spip.php?page=article\\_print&id\\_article=1746](http://www.reunion.gouv.fr/spip.php?page=article_print&id_article=1746)

emplois aidés, dont plus de 70% ont été utilisés durant le premier semestre 2017, serait diminué au cours du second semestre<sup>13</sup>.

Pourtant, une étude de la DARES sur les emplois d'avenir<sup>14</sup> précise que la moitié des bénéficiaires d'emplois d'avenir non marchands ont un emploi six mois après leur sortie de contrat.

L'enjeu est donc important, l'utilisation de ces contrats par les collectivités territoriales doit s'inscrire dans cet objectif.

Concernant les emplois d'avenir, une étude récente publiée par le CNFPT en mai 2017 indique que les jeunes passés par une collectivité territoriale ont plus de chance de rester dans leur structure à l'issue de leur contrat (33%) que ceux qui étaient dans une association (24%), d'après une étude du ministère du travail publiée en mars 2017.

Quant aux dispositifs de formation, ceux-ci sont pris en charge par le CNFPT dans le cadre d'une convention nationale d'objectifs et de moyens avec la DGEFP (Délégation Générale à l'Emploi et à la Formation Professionnelle) depuis avril 2013.

Concernant les Contrats Uniques d'Insertion et les Contrats : le CNFPT est compétent pour la formation des CUI-CAE depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017. Un bilan sera disponible fin 2017.

L'objectif posé par ce dispositif était d'ouvrir l'accès aux jeunes de 16 à 25 ans à une qualification et à une insertion professionnelle durable.

D'après l'étude précitée, qui concerne l'ensemble des collectivités, seuls 500 jeunes sur les 58 000 au total ont suivi une formation certifiante. 200 certifications enregistrées au RNCP (répertoire national des certifications professionnelles) ont été délivrées, soit moins de 1% du total des emplois d'avenir.

Néanmoins, les formations relatives aux habilitations et aux permis de conduire ont concerné 51% des jeunes embauchés dans une collectivité entre octobre 2013 et mars 2014.

Cette insuffisance de formation est localement constatée à La Réunion, puisque plusieurs interlocuteurs présents lors de la visio-conférence du 19 juin 2017 ont pu le souligner.

Comme l'indique le tableau ci-dessous, la proportion de bénéficiaires de contrats d'avenir employés dans les collectivités territoriales de la Réunion est très faible, comparée aux effectifs.

Années	Formation adaptation environnement territorial	Formation métiers
2014	683	NC
2015	780	1159
2016	320	1493

*Source : données CNFPT rapports d'activité délégation régionale de la Réunion.*

Cette diminution interroge et doit être comparée avec la hausse significative du nombre d'emplois aidés dans ce département.

Une des explications à ces statistiques réside dans la durée parfois très courte de certains contrats aidés, de quelques mois, renouvelés ou non, qui empêche tout parcours de formation pour le bénéficiaire du contrat aidé.

D'autres intervenants ont également mis en avant une forme de contradiction de la part des services de l'Etat qui encouragent fortement les collectivités territoriales à s'engager dans les

<sup>13</sup> Source : Le Monde du samedi 8 juillet 2017

<sup>14</sup> DARES ANALYSES – mars 2017 – n° 019 « les jeunes sortant d'emploi d'avenir non marchand : quelle insertion dans l'emploi six mois après ? »

parcours des contrats aidés, mais qui leur reprochent également leur volume de dépenses, notamment en ce qui concerne la masse salariale.

Dans la fonction publique territoriale réunionnaise, chaque catégorie de collectivité définit une politique de recrutement différente selon ses missions.

Ces emplois aidés sont très majoritairement présents dans les communes, les intercommunalités, les caisses des écoles et les services d'aide à la personne gérés par les municipalités et dans les services départementaux en contact avec la population et qui assurent un service de proximité.

On peut considérer que les différents dispositifs d'aide à l'emploi sont tellement utilisés par les collectivités territoriales, qu'ils sont devenus, au fil des années, indispensables au bon fonctionnement des services<sup>15</sup>.

Cela semble particulièrement avéré pour les emplois dans les secteurs scolaires, l'animation et la restauration scolaire.

Plus généralement, les emplois aidés occupent des emplois peu qualifiés de catégorie C en lieu et place des agents titulaires ou non titulaires, comme le montre le tableau sur l'évolution des emplois permanents par cadre d'emplois, dans les collectivités territoriales réunionnaises<sup>16</sup>.

Il ressort des témoignages d'agents territoriaux et d'élus locaux, que les emplois d'avenir exercent des fonctions en lieu et place des emplois permanents, qu'ils sont intégrés dans les effectifs opérationnels et en particulier dans les emplois d'aide à la personne ou les emplois techniques.

Certains d'entre eux occupent même des fonctions d'encadrement des personnels permanents.

Ces anomalies semblent connues et identifiées par les services de l'Etat et par les différents acteurs publics du dispositif.

Dans quelles collectivités peut-on trouver les emplois aidés<sup>17</sup> ?

Collectivités	2005	2010	2012	Evolution 2005/2012	2013	2014	Evolution 2013/2014	Evolution 2005/2014
Département et région	658	817	740	82	920	1230	310	572
CDE - CCAS	845	1692	1420	575	2610	3320	710	2475
EPCI	248	613	360	112	570	780	210	532
Communes	7946	4730	3150	-4796	4640	5830	1190	-2116
<b>TOTAL</b>	<b>9697</b>	<b>7852</b>	<b>5670</b>	<b>-4027</b>	<b>8740</b>	<b>11160</b>	<b>2420</b>	<b>1463</b>

Dans une étude de 2017 intitulée «les contrats aidés, quels objectifs, quel bilan ?»<sup>18</sup>, la DARES constate qu'à court terme, les contrats aidés, particulièrement ceux du secteur non marchand, permettent de soutenir efficacement l'emploi. Ainsi, on estime que 21 000 emplois ont été créés en 2015 grâce à l'augmentation du nombre de contrats aidés : 13 000 dans le secteur non marchand, 4 000 dans le secteur marchand et 4 000 dans les structures de l'insertion par l'activité économique. À plus long terme, en revanche, les effets sur l'insertion professionnelle sont mitigés. Si le passage en contrat aidé du secteur marchand semble avoir

<sup>15</sup> Dossier INSEE « économie de la Réunion » n°126 – la question de l'emploi précaire dans les collectivités réunionnaises.

<sup>16</sup> Voir annexe 8

<sup>17</sup> Extrait des tableaux de bord régional LA REUNION – Observatoire de l'emploi, des métiers CNFPT

<sup>18</sup> DARES ANALYSES – mars 2017- n° 021

un effet positif sur la reprise d'emploi, les contrats aidés du secteur non marchand semblent plutôt, au vu des études existantes, réduire légèrement les chances d'être en emploi non aidé après la fin du contrat.

Comme le remarque la Chambre Régionale des Comptes dans certains de ses avis sur la gestion de collectivités de la Réunion, «... ces personnels participent majoritairement à l'administration communale. Le recours de ces agents sous contrat de droit privé, pourrait constituer des risques financiers en cas de requalification de ces contrats par les juridictions prud'homales». En effet, le non-respect des obligations de l'employeur en matière de formation, d'orientation professionnelle et de validation des acquis a pu entraîner la requalification de contrats aidés en contrats à durée indéterminée.<sup>19</sup>

## 2. PRECARITE STATUTAIRE ET PRECARITE FINANCIERE DES AGENTS NON TITULAIRES ET CONTRACTUELS

**La précarité statutaire** est clairement identifiée dans le rapport sur la précarité des personnels territoriaux du CSFPT en 2011, et ne semble pas se résorber pour les personnels de la Réunion, puisque le nombre d'agents non titulaires ne diminue pas, au contraire.

Cette analyse aurait été plus pertinente si le CSFPT avait pu disposer d'informations plus précises issues des bilans sociaux des collectivités, mais ces données n'ont pas été transmises malgré la demande du CSFPT.<sup>20</sup>

Néanmoins, il semble que l'établissement et la communication des bilans sociaux prévus par l'article 33 de la loi 84-53 du 26 janvier 1984 et par le décret 97-443 pris en application de cet article, ne soient pas systématiques pour l'ensemble des collectivités de la Réunion.

Pour lutter contre un chômage endémique, les employeurs publics, principaux employeurs du territoire, intègrent l'emploi public dans un dispositif global, mais qui, en raison de cette gestion majoritairement «sociale» et du coût lié à la sur-rémunération pour les agents titulaires, ne peut donc être conduit dans le strict respect du droit statutaire.

Ce choix de privilégier une forme «re-distributive» de l'emploi public entraîne de la précarité si l'on adopte une lecture «statutaire» de ces formes d'emploi. Cependant, au regard de la définition stricte de la précarité, la réalité peut parfois s'écarter de cette analyse.

Le nombre important de non titulaires dans les effectifs territoriaux de ce territoire appelle également un questionnement sur la mise en œuvre des plans de résorption de l'emploi précaire au niveau national.

Le constat d'une précarité financière et d'une inégalité entre les agents titulaires et les agents non titulaires est reconnu par les employeurs locaux.

Même en l'absence de données précises, il apparaît qu'une partie significative, non mesurée, des agents non titulaires et contractuels, bénéficie d'un aménagement adapté du statut.

Il existe donc, de fait, une grande inégalité de traitement entre les agents qui exercent leurs fonctions à grade et emploi équivalents, selon la taille, les ressources, la volonté politique ou encore les caractéristiques financières et fiscales des collectivités.

---

<sup>19</sup> Cour de Cassation – chambre sociale, 11 juillet 2012 affaire n°11-13827

<sup>20</sup> Annexe 4

## **La précarité et l'inégalité financière : conséquences de la lente régularisation des personnels «intégrés» et création d'une fonction publique territoriale à deux vitesses.**

Concernant le secteur public, pour les trois versants, par comparaison avec le traitement de l'agent public moyen national, tel que présenté en annexe 9, la Réunion occupe une place particulière avec un poids relativement faible des effectifs titulaires et la part importante des effectifs de bénéficiaires de contrats aidés.

Le salaire net moyen en 2015 des de 1891 euros pour l'ensemble de la fonction publique territoriale et de 1920 euros hors emplois aidés.

Le salaire net moyen y compris les emplois aidés des agents des collectivités territoriales de la Réunion est plus faible en raison d'un nombre important d'agents de catégorie C, même si une part plus importante de ces agents est à temps complet, comparativement aux agents publics de catégorie C métropolitains.

On constate également un écart de rémunération entre les agents titulaires et non titulaires, ces derniers étant privés dans leur grande majorité, de la sur-rémunération, pour une grande majorité d'entre eux d'un déroulement de carrière et de rémunération, mais surtout des autres éléments de traitement que sont le SFT et l'indemnité de résidence.

De plus, la rémunération des non titulaires connaît de grandes variations, selon les collectivités et la taille des communes, leur richesse, certaines ayant mis en place un système d'avancement de carrière et un régime indemnitaire, comme nous l'avons décrit ci-dessus.

Les budgets des collectivités territoriales subissent des pressions fortes, comme le département qui porte le poids non maîtrisé des dépenses d'action sociale et du financement du R.S.A ; sans réforme des finances locales des collectivités ultramarines, il est donc difficile d'envisager une évolution favorable pour les agents non titulaires qui ne bénéficient pas déjà des systèmes statutaires et de rémunération aménagés.

## CHAPITRE 2 - LA GESTION DE L'EMPLOI PUBLIC DANS LES COLLECTIVITES

L'examen plus détaillé des politiques de recrutement par type de collectivité, présenté ci - après, permet de mieux cerner la problématique de la spécificité de l'emploi public territorial réunionnais.

Par comparaison avec les indicateurs nationaux sur la fonction publique territoriale, comme le détaille le tableau n°1, il est établi que la fonction publique territoriale réunionnaise est atypique du point de vue de sa structure, par une forte représentation des catégories C et un taux de féminisation légèrement inférieur à la moyenne nationale (tableau 5 : évolution des effectifs territoriaux de la Réunion 2005-2014).

*Tableau 1 : fonction publique territoriale - France ENTIERE*

Répartition des effectifs et taux de féminisation, par statut et catégorie selon le niveau de collectivité au 31 décembre 2015  
(effectifs en milliers)

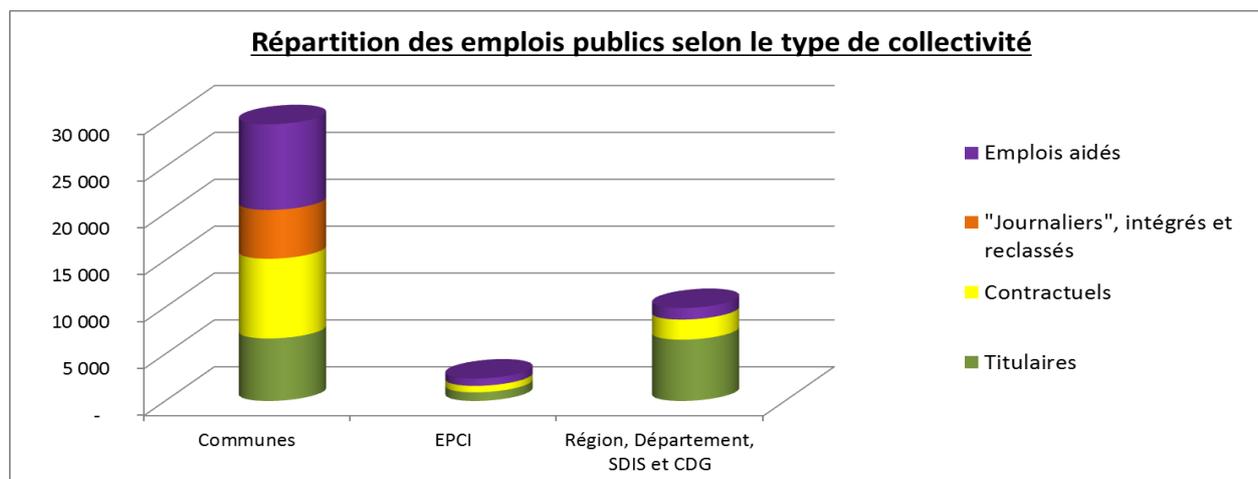
		Organismes communaux	Organismes intercommunaux	Organismes départementaux	Régions	Autres <sup>(a)</sup>	Total
<b>Fonctionnaires</b>							
A	Effectifs	57,7	27,9	43,1	7,6	1,1	137,3
	% de femmes	64,8 %	54,7 %	66,8 %	60,5 %	45,0 %	63,0 %
B	Effectifs	101,9	37,4	72,4	4,7	0,7	217,1
	% de femmes	61,6 %	57,4 %	71,3 %	63,3 %	54,2 %	64,1 %
C	Effectifs	730,8	153,9	169,7	60,2	2,2	1 116,8
	% de femmes	61,4 %	48,2 %	46,1 %	57,5 %	54,7 %	57,0 %
n.d.	Effectifs	0,5	0,1	0,5	0,0	0,0	1,1
	% de femmes	69,2 %	72,2 %	69,7 %	100 %	100 %	69,8 %
<b>Total</b>	<b>Effectifs</b>	<b>890,9</b>	<b>219,3</b>	<b>285,7</b>	<b>72,5</b>	<b>4,0</b>	<b>1 472,3</b>
	<b>% de femmes</b>	<b>61,7 %</b>	<b>50,6 %</b>	<b>55,6 %</b>	<b>58,2 %</b>	<b>52,0 %</b>	<b>58,7 %</b>
<b>Contractuels et collaborateurs de cabinet</b>							
A	Effectifs	20,6	11,7	8,1	2,5	1,7	44,7
	% de femmes	60,9 %	52,9 %	61,3 %	53,3 %	49,2 %	58,0 %
B	Effectifs	29,8	13,6	9,5	0,5	1,0	54,4
	% de femmes	58,6 %	52,2 %	73,7 %	58,8 %	51,5 %	59,5 %
C	Effectifs	183,8	38,4	16,4	5,5	1,3	245,4
	% de femmes	73,9 %	64,7 %	63,7 %	61,2 %	58,5 %	71,4 %
n.d.	Effectifs	9,7	2,0	1,6	0,4	0,1	13,8
	% de femmes	70,2 %	55,0 %	71,7 %	62,5 %	59,1 %	67,9 %
<b>Total</b>	<b>Effectifs</b>	<b>243,9</b>	<b>65,8</b>	<b>35,6</b>	<b>8,9</b>	<b>4,1</b>	<b>358,3</b>
	<b>% de femmes</b>	<b>70,8 %</b>	<b>59,7 %</b>	<b>66,2 %</b>	<b>58,9 %</b>	<b>53,0 %</b>	<b>67,8 %</b>
<b>Assistants maternels et familiaux</b>							
C	Effectifs	11,8	1,6	36,0	-	0,0	49,3
	% de femmes	99,6 %	98,7 %	92,2 %	-	100 %	94,2 %
<b>Bénéficiaires de contrats aidés</b>							
C	Effectifs	69,9	14,9	8,5	1,4	0,2	94,9
	% de femmes	52,2 %	49,8 %	53,6 %	47,4 %	62,8 %	51,9 %
<b>Apprentis</b>							
C	Effectifs	6,1	1,4	1,3	0,5	0,0	9,3
	% de femmes	47,9 %	47,3 %	49,5 %	45,2 %	54,2 %	47,9 %

En équivalents-temps plein annualisés.

Source : Insee, SIASP.

Champ : France hors Mayotte. Tous statuts hors militaires et assistants maternels.

Tableau 2 : effectifs des personnels des collectivités territoriales de la Réunion



## 1. LE POINT DE VUE DES ACTEURS LOCAUX

### ✓ L'analyse sur les conditions de l'accès à l'emploi public par le CESER DE LA REUNION

Extrait de la contribution du Conseil Economique, Social et Environnemental Régional de La Réunion pour un développement du territoire au regard du principe de l'«égalité réelle», du 2 septembre 2016.

*«L'accès à l'emploi dans la Fonction Publique Territoriale :*

*La circulaire du 12 décembre 2012 relative à la mise en œuvre du dispositif de la loi du 12 mars 2012, exclut près de 75% d'agents territoriaux non titulaires de l'île de la Réunion. En effet elle spécifie que : «l'exigence de conformité du recrutement aux dispositions de l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 implique que l'accès à la titularisation n'est pas possible aux agents recrutés illégalement, y compris lorsque la régularité du contrat n'a pas été contestée dans le cadre de l'exercice du contrôle de légalité».*

*Or, à la Réunion, nombreux sont les agents des collectivités, en particulier communales, qui ont été recrutés illégalement, et très souvent la régularité du contrat n'a pas été contestée dans le cadre du contrôle de légalité, et ce, par manque de moyens des services préfectoraux.*

*L'article 2 du décret n° 2015-1912 du 29 décembre 2015 portant diverses dispositions relatives aux agents contractuels de la Fonction Publique Territoriale, éloigne encore plus les agents non titulaires de la Réunion du statut de la Fonction Publique Territoriale : « les mots agents non titulaires sont remplacés par les mots agents contractuels.*

*La loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et aux obligations des fonctionnaires, qui prolonge le dispositif de la loi du 12 mars 2012, exclut toujours les agents non titulaires de la fonction publique territoriale de la Réunion.*

*Par ailleurs, la circulaire du 21 novembre 2011 relative à la mise en œuvre du protocole d'accord sur la sécurisation des parcours professionnels précisait que la DGAFP était chargée de piloter, en étroite coordination avec la DGEOM, la DB, la DGCL et la DGOS un groupe de*

*travail, avec les partenaires sociaux, sur le dossier de la Réunion. Ce groupe de travail qui devait se réunir quelques semaines après la parution de cette circulaire du 21 novembre 2011, avait pour objectif d'identifier les réponses adaptées pouvant être apportées aux situations spécifiques constatées localement. Il ne s'est jamais réuni. Il y a donc lieu de trouver là, des réponses à cette situation qui ne peut perdurer».*

✓ **Echanges en visio-conférence avec les employeurs locaux et les représentants des personnels de la Réunion**

A deux reprises, le 10 novembre 2016 et le 19 juin 2017, les membres de la FS5 du CSFPT ont pu échanger leurs points de vue avec leurs homologues réunionnais sur les différents thèmes évoqués dans ce rapport.

Les remarques et les réactions des acteurs locaux réunionnais présents ont été insérées dans ce document et ont enrichi et éclairé l'ensemble de la réflexion du CSFPT.

D'un point de vue global, l'approche ouverte sur l'ensemble de l'environnement de l'emploi territorial à la Réunion a été perçue de manière positive.

**L'association des maires du Département de la Réunion (A.M.D.R)** a communiqué au CSFPT une contribution à ce rapport, dans laquelle elle souligne notamment la difficulté de faire converger la fonction publique territoriale réunionnaise vers l'emploi titulaire si les conditions financières, notamment les ressources des collectivités n'évoluent pas d'un point de vue structurel. Elle insiste également sur la qualification de «précarité» au regard de la situation administrative des agents territoriaux contractuels qui bénéficient de garanties et de droits dont certains s'approchent des droits statutaires.

A propos des contrats aidés, l'AMDR considère que ce dispositif est indispensable au fonctionnement des services publics locaux.

La totalité de la contribution est annexée au rapport.

## **2. LES POLITIQUES DE RECRUTEMENT DES COLLECTIVITES TERRITORIALES REUNIONNAISES**

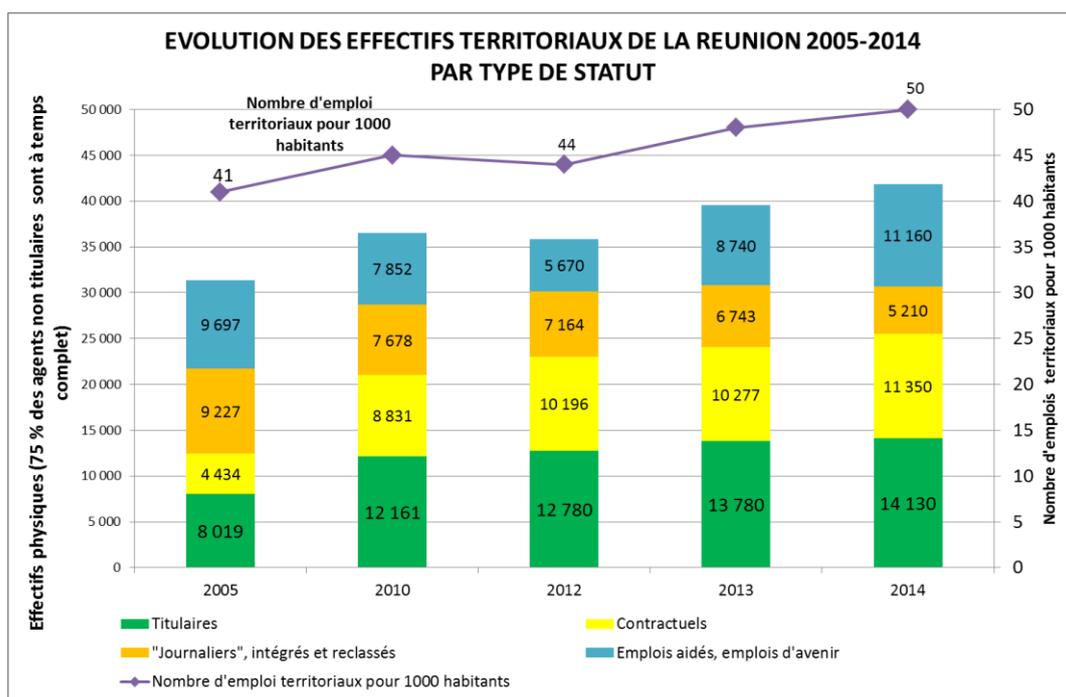
### **2.1 Synthèse régionale : une progression continue de l'emploi public territorial**

Depuis 2005, le ratio «agents territoriaux par habitant» a évolué, passant de 41 en 2005 à 50 en 2014.

Le tableau 3, ci-dessous, met en lumière la progression du nombre d'emplois aidés, corrélé au nombre d'agents non titulaires, en particulier après 2010.

Cette structure atypique caractérise donc la fonction publique territoriale réunionnaise d'un point de vue quantitatif, mais également dans sa composition, puisque les contrats aidés participent de manière de plus en plus importante au fonctionnement des services.

*Tableau 3*



Plus précisément, entre 2013 et 2014 les effectifs ont évolué de **5,8%** (1,6% dans l'ensemble de la FPT) et 2/3 d'entre eux sont des contractuels et des emplois aidés.

La progression des recrutements entre 2013 et 2014 est très marquée par celle des emplois aidés, qui représentent désormais 26,7% de l'emploi territorial, comparé à 4,5 % pour le territoire national.

Le tableau suivant (tableau 4) qui présente la répartition par catégories, permet de constater la persistance de la faible proportion de catégories A et B, ainsi que la stabilité de cette répartition (hors emplois aidés).

*Tableau 4*

Effectifs dans la FPT		LA REUNION (en %)		NATIONAL (en %)
		2013	2014	2014
Femmes			50,8	
Hommes			49,2	
Titulaires		34,8	33,8	74,1
Non titulaires		43,0	39,6	21,4
Emplois aidés		22,1	26,7	4,5
Age (hors emplois aidés)	Moins de 30 ans	7,5	6,8	10,8
	Plus de 55 ans	21,8	23,4	20,4
	Age moyen	45 ans et 8 mois	45 ans et 3 mois	44 ans et 7 mois
Catégorie	A	7,0	7,0	9,3
	B	10,1	10,2	13,9
	C	82,0	82,1	76,1

Comme l'indique le tableau présenté en annexe 11, entre 2014 et 2015, les effectifs territoriaux ont continué d'augmenter, de 1,8% y compris les emplois aidés.

En 2015 les fonctionnaires représentent 33,5% des effectifs, à comparer avec la proportion de 33,8% mesurée en 2014.

L'emploi public est considéré par les décideurs locaux comme un important facteur de cohésion sociale et territoriale mais au détriment de l'emploi statutaire. L'importance du volume des emplois aidés accentue également cet écart ainsi que les pratiques liées à la gestion de ces emplois aidés.

La fonction publique territoriale réunionnaise se caractérise par les éléments suivants :

- ✓ Une majorité d'agents de catégorie C.
- ✓ Une majorité à temps complet sur des emplois permanents.
- ✓ Une majorité sont âgés de 50 ans et plus.
- ✓ Une majorité d'hommes.
- ✓ Les cadres d'emplois les plus concernés par l'emploi non titulaire sont les adjoints administratifs, les adjoints techniques, les ATSEM, les agents sociaux, les adjoints d'animation.

Le tableau suivant (tableau 5) présente l'évolution chronologique des emplois territoriaux et leur nature sur la période 2005-2014, sur la base des enquêtes régionales effectuées par l'observatoire de la fonction publique territoriale.

Tableau 5

**EVOLUTION DES EFFECTIFS TERRITORIAUX DE LA REUNION 2005-2014**

Données en effectifs physiques 75% des agents non titulaires sont à temps complet

Effectifs HORS EMPLOIS AIDES	2005		2010		2012*		2005/2012		2013		2014		2013/2014 variation nombre	2005/2014	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Variation		Nombre	%	Nombre	%		Variation globale	
							En nombre	En %						En nombre	En %
titulaires	8 019	36,8	12 161	42,4	12 780	42,4	4 761	60,4	13 780	44,7	14 130	46	350	6 111	77,3
contractuels	4 434	20,4	8 831	30,8	10 196	33,8	5 762	30,5	10 277	33,4	11 350	37	1 073	6 916	156,6
"journaliers" intégrés et reclassés	9 227	42,8	7 678	26,8	7 164	23,8	-2 063	-23	6 743	21,9	5 210	17	-1 533	-4 017	-44
<b>TOTAL</b>	<b>21 680</b>	<b>100</b>	<b>28 670</b>		<b>30 140</b>		<b>8 460</b>	<b>39</b>	<b>30 800</b>		<b>30 690</b>		<b>-110</b>	<b>9 010</b>	<b>41,5</b>
Evolution de la population	<b>772 907</b>		<b>821 136</b>				<b>48 229</b>	<b>6,2</b>	<b>835 103</b>					<b>62 196</b>	<b>8</b>

Effectifs Y compris emplois aidés	2005		2010		2012*		2005/2012		2013		2014		2013/2014 variation nombre	2005/2014	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Variation		Nombre	%	Nombre	%		Variation globale	
							En nombre	En %						En nombre	En %
Titulaires	8 019	25,4	12 161	33,3	12 780	35,6	4 761	60,4	13 780	34,9	14 130	33,8	350	6 111	77,3
Contractuels	4 434	14,1	8 831	24,2	10 196	28,5	5 762	30,5	10 277	26	11 350	27,1	1 073	6 916	156,6
"Journaliers" intégrés et reclassés	9 227	29,6	7 678	21	7 164	20	-2 063	-23	6 743	17	5 210	12,4	-1 533	-4 017	-44
Emplois aidés, emplois d'avenir	9 697	30,9	7 852	21,5	5 670	15,9	-4 027	-42	8 740	22,1	11 160	26,7	2 420	1 463	15,1
<b>TOTAL</b>	<b>31 377</b>		<b>36 522</b>		<b>35 810</b>		<b>4 433</b>	<b>14,1</b>	<b>39 540</b>		<b>41 850</b>		<b>2 310</b>	<b>10 473</b>	<b>33,3</b>

\* Loi n° 2012-1189 du 26 octobre 2012 portant création des emplois d'avenir

Sources : enquêtes annuelles régionales de l'observatoire de la FPT

## Commentaires du tableau :

✓ **Concernant les agents titulaires**, on remarque que cette catégorie progresse, même si elle est encore inférieure à la moyenne nationale ou comparée à la fonction publique territoriale de Guadeloupe ou de Martinique.

Elle a progressé en volume de 73 % entre 2005 et 2014 et sa proportion est passée de 25,4% à 33,8% de l'ensemble, si l'on inclut les emplois aidés.

Cette proportion d'emplois titulaires est faussée par la fréquente insertion des emplois aidés dans les statistiques sur le nombre total d'agents, en raison de leur proportion très importante.

Si l'on se rapporte aux seuls emplois publics, la part des emplois titulaires représente alors 46,1% de l'emploi public territorial réunionnais en 2014, alors que la proportion était de 36,8% en 2005.

✓ **Concernant les agents non titulaires**, en incluant les emplois aidés, la part des anciens agents journaliers intégrés et reclassés par plusieurs plans de régularisation depuis 1991 représentait presque 30% des effectifs en 2005. Du fait de la pyramide des âges de ces agents, essentiellement masculins, ceux-ci ne représentent plus que 12,4 % environ des effectifs non titulaires.

Les trois quart sont recrutés sur des emplois permanents, avec un remplacement systématique des départs en retraite des «journaliers régularisés» par des personnels non titulaires, dans le cadre de la circulaire préfectorale du 8 septembre 2006, comme cela sera exposé ci-dessous.

L'ensemble des effectifs non titulaires a connu une variation, hors emplois aidés, de 41,5% entre 2005 et 2014, et le nombre des autres agents contractuels est passé de 4 434 agents en 2005 à 11 350 agents en 2014.

On constate donc une forte croissance durant cette période, d'une part, en 2009, en raison de la contractualisation de nombreux emplois aidés, en CDD ou CDI, ce qui explique la baisse importante de ces effectifs en 2010, et d'autre part, par un recrutement important de catégories C tout au long de cette période<sup>21</sup>.

Si l'on isole la catégorie des anciens «journaliers», l'emploi contractuel, représentait 14,1% en 2005 et 27,1% en 2014, de l'ensemble des agents territoriaux, en incluant les contrats aidés, 20,4% en 2005 et 37% en 2014, hors emplois aidés.

Lors de la visio-conférence du 19 juin 2017, plusieurs participants réunionnais ont remarqué que ces chiffres étaient depuis dépassés, puisque le nombre de contrats d'emplois aidés proposés par l'Etat avait été depuis fortement majoré.

Sur la base de ce constat général, il apparaît que la grande majorité de ces agents non titulaires sont, pour la plus grande part d'entre eux, des agents communaux, et pour la moitié, issus d'une politique de recrutement engagée dans les années soixante, sur la base de contrats «journaliers», politique spécifique à ce territoire.

Ces recrutements ont été effectués en dehors du cadre prévu par la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et notamment, les conditions de recrutement de personnels non titulaires.

Ces agents sont désormais, en grande majorité, bénéficiaires de contrats en CDI pour la plupart, mais ont été isolés dans le tableau statistique pour mieux identifier les évolutions de chaque catégorie.

---

<sup>21</sup> Voir évolution des effectifs par cadre d'emplois en annexe 8

La typologie des agents territoriaux à la Réunion est la suivante :

- Agents titulaires, bénéficiaires de la sur rémunération.
- Agents «permanents» avec un arrêté individuel et un déroulement de carrière (anciens agents journaliers), qui sont comparables à des agents titulaires, mais sans sur-rémunération.
- Agents contractuels en CDI, qui évoluent à partir d'un indice/cadre d'emploi/grade/échelon et qui suivent un déroulement de carrière.
- Agents contractuels en CDD.
- Emplois aidés sur des emplois permanents.

De fait, on peut établir l'existence d'une «précarité juridique» en raison d'un contournement du statut, notamment des règles de recrutement des agents non titulaires et contractuels par les employeurs communaux, parfois, en dehors des cas prévus par la loi du 26 janvier 1984, ou adaptés en fonction de la situation historique de certains agents. Cette situation est confirmée par les participants aux deux visio-conférences organisées avec la Réunion, de nombreux agents «journaliers communaux» ayant été «régularisés» pour une durée indéterminée, par de simples arrêtés, mais sans être titularisés.

## **2.2 Les politiques de recrutement par type de collectivités**

### **A) La région et le département, le SDIS et le Centre de Gestion**

En 2014, ces employeurs recensent 9 920 agents, dont 2 150 contractuels et 1 230 emplois aidés<sup>22</sup>.

Ces collectivités et organismes emploient donc une majorité d'agents titulaires, et la proportion d'emplois aidés est faible.

Plus spécifiquement, la région a fait face à un effectif global qui a triplé depuis 1998, en raison de l'intégration des personnels TOS et DDE transférés avec les nouvelles compétences de ces collectivités.

En 1998, on dénombrait dans les services régionaux, 429 agents dont 64% de titulaires.

En 2009 : 1 300 agents dont 85% de titulaires (dont 672 TOS, 41 agents des routes, et 93 au CRR).

La hausse des effectifs est liée d'une part, au transfert de nouvelles compétences et des moyens humains (TOS dans les lycées, agents des routes...), et d'autre part, à l'élargissement de ses missions et au renforcement de ses axes prioritaires d'interventions.

L'augmentation des effectifs à la Région a nécessité un effort financier important, le budget consacré au personnel est passé de 15 millions d'€ en 1998 à 62 millions d'€ en 2009.

Cette collectivité a choisi de procéder à la titularisation de la presque totalité de ses agents, lorsque les conditions étaient remplies.

Il est à noter que pour ces personnels, l'Etat a financé les coûts liés à ces transferts de personnels, dans le cadre des différents textes relatifs aux transferts de compétences. La dépense relative à la titularisation de ces personnels a pu en être amoindrie.

---

<sup>22</sup> Tableau de bord régional 2014 – observatoire de l'emploi des métiers et des compétences de la FPT – mars 2017

## **B) Les intercommunalités**

En 2014, les effectifs rattachés à une structure intercommunale sont les suivants :

Titulaires :	920 agents
Contractuels :	690 agents
Soit un total de :	1 610 agents

Si l'on ajoute les 780 emplois aidés, l'effectif total du bloc intercommunal est de 2 390 agents.

Il est à noter que la proportion d'emplois aidés est de 32 % des effectifs, cette proportion étant la plus élevée pour l'ensemble des collectivités territoriales.

Les postes occupés majoritairement par les emplois aidés sont les emplois les moins qualifiés.

## **C) Les communes : une situation historique marquée par de nombreuses adaptations au statut.**

Afin de mieux comprendre cette structure unique de l'emploi public communal, il convient de se reporter plus de 50 ans en arrière.

### 1- Des années soixante à la circulaire préfectorale du 8 septembre 2006

Durant la période 1960-1995, les communes ont procédé à l'embauche de plus de 12 000 agents publics «journaliers communaux autorisés».

Les journaliers, embauchés par des contrats écrits ou oraux, souvent pour des périodes de quinze jours, essentiellement dans les communes, rémunérés sur la base du travail effectué ont ainsi bénéficié d'un emploi public « social », qui a participé à la gestion du chômage endémique sur ce territoire.

Ce type de recrutement de la part des employeurs locaux a perduré jusqu'à la fin des années 90.

Il est à noter que cette situation a perduré après l'entrée en vigueur de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, qui affirmait le principe du recrutement statutaire.

**En 1991**, la circulaire «Constantin», du nom du préfet en poste à l'époque, avec l'accord des syndicats, tendait :

- à mettre fin au recrutement des non titulaires en dehors de la loi de 1984,
- à garantir aux journaliers «autorisés» en poste, les protections sociales et professionnelles élémentaires, en redéfinissant leur situation au regard du statut de la FPT.

Ce processus d'intégration et de reclassement a été mis en œuvre dans la plupart des communes (20/24) après la négociation d'un protocole d'accord entre l'Etat, les organisations syndicales et les employeurs.

**En 1994**, cette situation constituait un sujet de préoccupation de l'Etat qui a diligenté une mission de l'Inspection Générale de l'Administration afin de réaliser un réel état des lieux, en 1994. Le rapport remis à cette occasion, largement diffusé localement, a ravivé un véritable dialogue entre tous les partenaires locaux concernés.

**En juillet 1998** : signature d'un accord entre l'association des maires du département de la Réunion et les organisations représentatives des personnels concernés.

A l'issue de cette négociation, une solution est trouvée pour «intégrer» les plus de dix mille agents permanents non titulaires.

Un reclassement, sans titularisation, par référence aux grilles indiciaires de la fonction publique métropolitaine est validé. Cet accord, dépourvu de base légale, mais approuvé par l'Etat a concerné les trois quarts des journaliers.

**En 2003**, ni l'Etat ni les collectivités locales ne sont parvenus à finaliser ces accords dans toutes les communes.

Des compromis locaux, aux limites de la légalité ont été trouvés dans la moitié des communes de l'île : l'intégration des anciens «journaliers» communaux, mais au salaire métropolitain, sans sur-rémunération.

Le gouvernement souhaitait que l'ensemble des municipalités s'engagent dans cette voie, dans un délai de cinq ans. Mais les syndicats ont refusé l'officialisation de ce statut hybride.

A cette date : 2 communes sur 24 ont refusé l'intégration, 13 communes ont finalisé, 9 n'avaient pas encore commencé.

Un délai de 5 ans a été accordé pour achever le processus.

La régularisation de la situation des agents intégrés ou reclassés s'est poursuivie, **certaines collectivités** ont pris les mesures suivantes :

- CAP spécifiques.
- Mise en place d'une notation annuelle.
- Avancement d'échelon à l'ancienneté minimum, voire avancement de grade.
- Versement du SFT.

## 2- La circulaire préfectorale du 8 septembre 2006.

En 2006, une circulaire préfectorale prend acte de l'accord tripartite de 2003 entre l'Etat, les organisations syndicales et les employeurs territoriaux pour finaliser la régularisation commencée et rendre homogène la situation globale des agents non titulaires, dont les anciens journaliers. Elle accorde des droits mais pose également des conditions.

Elle a comme objectif de cadrer sur le territoire réunionnais, les modalités d'application des dispositions relatives aux agents non titulaires de la loi 2005- 843 du 26 juillet 2005, dite loi DUTREIL.

En effet, l'article 14 de cette loi met fin aux possibilités de renouvellement abusif des contrats à durée déterminée des agents non titulaires sauf dans deux types de situation :

- ✓ *Lorsqu'il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes.*
- ✓ *Ou lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient pour des emplois de catégorie A.*

***La circulaire a pour objectif de préciser les modalités de mise en œuvre des articles 14 et 15 de la loi, qui permettent de donner un «statut légal» aux personnels dit «journaliers communaux» ou «personnels permanents non titulaires» à la Réunion.***

Elle vise trois catégories d'agents non titulaires, et transpose les dispositions de la loi :

- ✓ Les agents «intégrés» par le dispositif de 1998

L'intégration ayant créé un lien à durée indéterminée entre l'agent bénéficiaire et la collectivité employeuse, les «intégrés» dès qu'ils auront atteint 6 ans d'ancienneté, se verront proposer par le maire la signature d'un CDI.

✓ Les agents recrutés par contrats verbaux

CDI possible lorsque les agents sont en fonction depuis au moins six années de manière continue. Les agents d'au moins 50 ans se voient proposer un contrat en CDI obligatoirement, lorsqu'ils ont une ancienneté d'au moins 6 ans sur les 8 dernières années.

✓ Les agents recrutés par contrat écrit

Possibilité d'un contrat en CDI pour les agents en fonction depuis au moins 6 ans de manière continue, les agents de plus de 50 ans devront obligatoirement bénéficier d'un CDI.

En dessous d'une ancienneté de 6 ans, ils pourront bénéficier d'une reconduction limitée à 6 ans, au-delà de laquelle un contrat en CDI devra être proposé.

**Deux dérogations sont cependant accordées :**

**La première** prévoit que pour l'ensemble des catégories citées ci-dessus, les CDI prendront en compte la situation acquise dans la collectivité par chaque agent concerné et pourront comporter des dispositions en matière d'avancement et de déroulement de carrière.

Les maires sont « *vivement encouragés à proposer, après consultation du comité technique paritaire, de tels contrats. Dans le cas contraire, une application stricte du statut de la FPT sera effectuée par les services du contrôle de légalité* ».

**La seconde** crée un aménagement pour les employeurs locaux, concernant les recrutements d'agents en catégorie C, avec la perspective de résorption de l'emploi précaire particulièrement marquée pour les catégories C.

**Pour une période de dix ans**, soit jusqu'en 2016, une souplesse de recrutement est laissée aux communes selon les modalités ci-après :

- ✓ Le nombre d'agents non titulaires de catégorie C de la commune est arrêté à la date du 1<sup>er</sup> janvier 2006.
- ✓ Au 31 décembre 2015, ce nombre devra être inférieur de 15 %.
- ✓ Par conséquent, le nombre maximum qu'une commune pourra recruter serait donc égal à la différence entre le nombre de personnels partis à la retraite et le dixième des effectifs visés en 2016 sur la base de ce pourcentage.
- ✓ Les renouvellements successifs de contrats à durée déterminée signés à partir de l'entrée en vigueur de la circulaire ne pourront dépasser une durée totale de six années, incluant, la durée du contrat aidé, pour ceux en ayant bénéficié.

Au-delà de six ans, le contrat de l'agent ne pourra être reconduit que pour une durée indéterminée.

En dehors de ce cadre, tout autre recrutement d'agent de catégorie C doit s'effectuer en conformité avec le statut de la FPT.

3- Cependant, depuis 2006, la progression de l'emploi territorial se poursuit en raison de la fonction de «buvard social» de l'emploi public communal, en particulier pour les petites et moyennes collectivités (voir tableau ensemble des effectifs - période 2005/2014 – page 25).

Il est établi que le nombre de ces recrutements, d'agents titulaires, non titulaires, contractuels et d'emplois aidés n'a pas suivi le cadre fixé par la circulaire préfectorale précitée (source : notes et études régionales de l'Observatoire territorial des emplois, des métiers et des compétences).

La validité de cette circulaire ayant expiré en 2016, il semble que les acteurs publics locaux ne disposent, au moment de la rédaction de ce rapport, d'aucune information sur sa prolongation

ou sur un retour au strict respect des textes encadrant le recrutement des personnels territoriaux.

Rapporté à l'évolution de la population de la Réunion, qui a augmenté de 94 896 habitants, soit 12,9% entre 2002 et 2013, il y a lieu d'observer que la croissance des effectifs territoriaux a augmenté plus vite que la croissance démographique du territoire<sup>23</sup>.

Cependant, la localisation géographique de certains bassins de vie, le développement de zones d'habitat de plus en plus éloignées des communes les plus importantes et la création d'équipements et de services publics associés, constituent une partie de l'explication à la croissance des effectifs territoriaux.

Lors de l'adoption de la loi SAUVADET du 12 mars 2012, cette situation atypique a exclu une grande partie de ces agents des dispositifs de régularisation, au motif du caractère historique «illégal» de leur recrutement.

Un des points d'étude à prévoir serait d'analyser les données relatives aux concours et aux examens professionnels organisés par le Centre de gestion, celui-ci regroupant l'ensemble des collectivités de l'Ile de la Réunion.

En 2014, un recensement de l'emploi public du bloc communal, c'est-à-dire, les communes, les intercommunalités, les caisses des écoles et les CCAS permet de constater que les deux tiers des emplois sont occupés par des agents non titulaires et des emplois aidés, dont le nombre est supérieur au nombre d'agents non titulaires, en particulier dans les caisses des écoles, puisqu'ils représentent 92% des effectifs.

**Pour clore ce paragraphe, il s'avère que l'emploi public territorial est un facteur de cohésion sociale assumé et encouragé par l'Etat.**

Toutefois, l'intégration des emplois de «journaliers saisonniers» et d'une partie des emplois aidés, en 2006 a positionné la masse salariale des collectivités à un niveau critique. Ce niveau est persistant depuis, le nombre d'agents titulaires et d'agents non titulaires ayant également progressé pour accompagner l'accroissement de la population et des besoins en services, notamment sociaux.

### 2.3 La formation des personnels territoriaux

Sur la base des rapports d'activité 2014-2015 et 2016 communiqués par le CNFPT, pour la délégation régionale de la Réunion, il ressort que malgré une hausse de l'activité formation entre 2015 et 2016, les agents de catégorie C ne représentent que 54% des stagiaires alors qu'ils représentent 82% des effectifs.

Cette proportion était de 57% en 2014 et de 60% en 2015.

Les chiffres communiqués ci-dessous incluent les bénéficiaires des contrats «emplois d'avenir».

Années	Nombre de stagiaires	dont agents de cat C	dont agents communaux
2014	14306	8154	5300
2015	14984	8990	5933
2016	18916	10214	6843

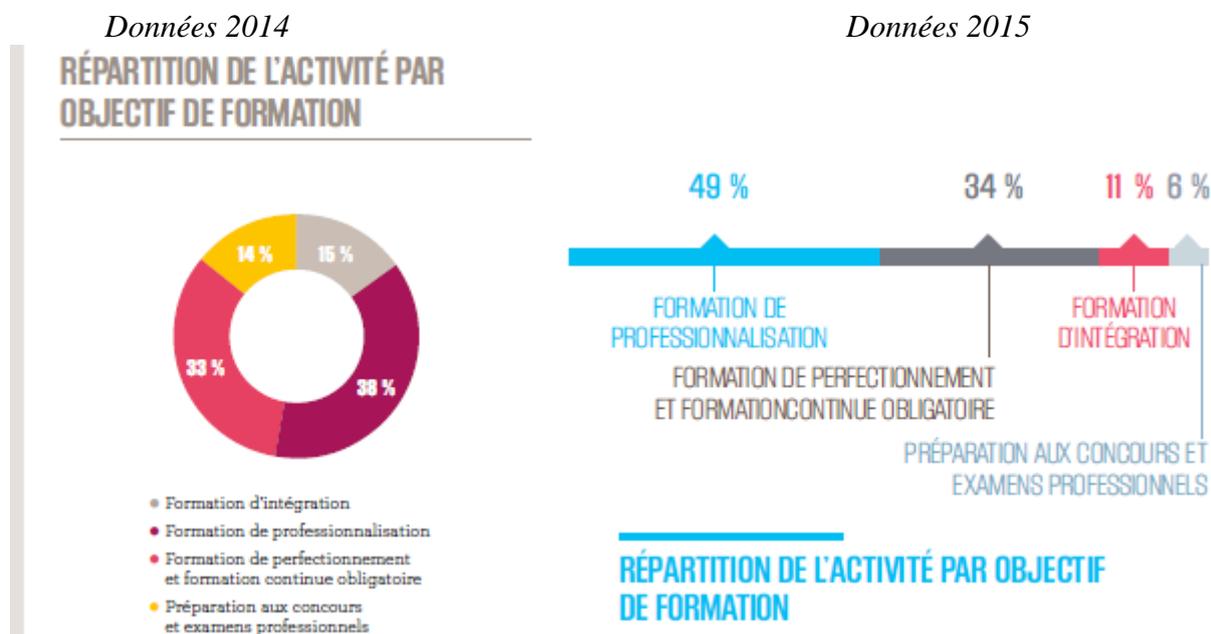
<sup>23</sup> INSEE – bulletins recensements régionaux 2005-2005-2010-2013

Concernant la nature des activités de formation, il est à noter que les actions de préparation aux concours et examens professionnels ont connu une diminution entre 2014 et 2015.

Les formations d'intégration sont stables.

Les personnels communaux représentent plus des deux tiers des agents accueillis.

*Ventilation des actions de formation – CNFPT- DR de la Réunion :*



La délégation régionale souhaite attirer l'attention du CSFPT sur l'impossibilité de déterminer la proportion d'agents non titulaires parmi l'ensemble des stagiaires.

En effet, lors de leur inscription en formation, les collectivités ne les identifient pas de manière claire.

Les agents sont acceptés dans ces formations en fonction de leur métier et des prérequis éventuellement demandés.

Ces observations valent pour la formation professionnelle et pour les préparations aux concours et aux examens professionnels.

Concernant la formation d'intégration des agents de catégorie C, qui représente une grande partie des agents territoriaux de la Réunion la délégation a pris l'initiative de proposer aux collectivités l'accès à la formation d'intégration destinée aux agents stagiaires de catégorie C, soit 5 jours, aux agents non titulaires.

Le dispositif a été ouvert aux agents non titulaires nouvellement recrutés mais également aux agents non titulaires en poste.

Du point de vue de la délégation régionale du CNFPT, Il n'était pas question, compte tenu des objectifs de la formation d'intégration, à savoir, donner des éléments sur l'environnement territorial, sur le statut de la FPT et sur le droit à la formation, de refuser les agents non titulaires, composante majoritaire des effectifs territoriaux à la Réunion.

Dans les années qui ont suivi, les collectivités ont largement inscrit leurs agents, quelle que soit leur ancienneté, à cette formation.

L'offre de formation dans le domaine de la lutte contre l'illettrisme est également en évolution constante, puisque en 2014, ce type d'actions a connu une croissance de 151% en nombre de jours formation/stagiaire, et a bénéficié à 227 agents en 2014.

Enfin, l'aide à l'élaboration d'un plan de formation dans les collectivités est une des priorités de la délégation régionale, 10 d'entre elles ont été accompagnées en 2016.

Par contre, le taux d'absentéisme, c'est-à-dire la différence entre le nombre d'inscrits et le nombre de présents dans les stages, est élevé, puisqu'il est de 19,9% en 2016, ce taux est constant.

## **PARTIE 2 : UN CONTEXTE FINANCIER CONTRAINT POUR LES COLLECTIVITES**

Sur la base du rapport de M. Georges PATIENT Sénateur de Guyane, rapport remis en août 2014, il a semblé utile d'intégrer un certain nombre d'éléments relatifs à l'environnement budgétaire et financier des collectivités territoriales employeurs pour l'ensemble des collectivités ultramarines au présent rapport sur la Réunion.

En effet, les caractéristiques propres à l'ensemble de ces collectivités sont transposables dans leur grande majorité aux collectivités réunionnaises, et l'on peut retenir trois axes principaux.

La structure financière des collectivités réunionnaises est atypique, selon trois critères :

- ✓ Des charges de fonctionnement élevées, en particulier au plan de la masse salariale ; en particulier pour le bloc communal.
- ✓ Des ressources qui ne sont pas au niveau pour les communes et le département.
- ✓ une impasse budgétaire structurelle.

Pour illustrer ce propos, en l'absence d'une étude financière ciblée, il est tout de même possible de se reporter aux données collectées par le rapport annuel sur les finances des collectivités locales, édité par le Comité des Finances Locales<sup>24</sup>.

Les rapports portant sur le contrôle budgétaire de certaines collectivités, établis par la Chambre régionale des Comptes de la Réunion permettent également de conforter cette analyse de portée générale.

### **CHAPITRE 1 - UNE STRUCTURE FINANCIERE SPECIFIQUE**

Le tableau suivant présente les comptes des budgets principaux des collectivités réunionnaises ; à l'exclusion des budgets des Etablissements Publics Locaux, comme les caisses des écoles et les CCAS.

#### **1. DES DEPENSES SUPERIEURES A LA MOYENNE NATIONALE**

Les tableaux suivants présentent une analyse des comptes des collectivités de la Réunion, et les écarts avec les comptes des collectivités françaises dans leur ensemble.

Les postes de recettes «impôts locaux – autres impôts et taxes - concours de l'Etat» sont comparés, mais il est important de noter que la structure et la marge de manœuvre des collectivités de la Réunion sont très différentes des collectivités métropolitaines ; la faiblesse des recettes fiscales directes et le poids des concours de l'Etat et des taxes indirectes comme l'octroi de mer doivent être signalés.

Par ailleurs, les dotations de l'Etat, à travers la DGF principalement, ne prennent pas assez en compte les besoins de péréquation spécifiques de ces territoires.

---

<sup>24</sup> [http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/statistiques/brochures/ofl2016\\_08.pdf](http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/statistiques/brochures/ofl2016_08.pdf)

Tableau 6

**Tableau comparatif tout secteur public (en € / habitant)**

2015	LA REUNION				France ENTIERE		LA REUNION			France ENTIERE			
	Communes de moins de 10 000 habitants	Communes de plus de 10 000 habitants	Communes	Groupements à fiscalité propre	Communes	Groupements à fiscalité propre	Secteur communal	Département	Région	Secteur communal	Département	Région	
Nbre d'EPCI	7	17	24	5	35 858	2 062							
Nbre d'habitants	44 537	799 080	843 617	843 617	65 800 000	65 800 000							
En € par habitant	<b>Dépenses de fonctionnement</b>	<b>1 552</b>	<b>1 348</b>	<b>1 359</b>	<b>518</b>	<b>1 041</b>	<b>467</b>	<b>1 778</b>	<b>1 721</b>	<b>588</b>	<b>1 359</b>	<b>901</b>	<b>271</b>
	Charges de personnel	995	807	817	92	553	109	909	325	179	663	184	49
	<b>Recettes de fonctionnement</b>	<b>1 643</b>	<b>1 423</b>	<b>1 434</b>	<b>543</b>	<b>1 205</b>	<b>536</b>	<b>1 878</b>	<b>1 770</b>	<b>819</b>	<b>1 593</b>	<b>1 005</b>	<b>343</b>
	Impôts locaux	255	413	405	191	497	278	596	163	31	775	313	70
	Autres impôts et taxes	855	436	458	250	94	68	708	951	386	163	353	137
	Concours de l'Etat	193	205	205	66	277	131	271	433	27	407	219	122
	<b>Dette</b>	<b>802</b>	<b>1 005</b>	<b>994</b>	<b>447</b>	<b>963</b>	<b>365</b>	<b>1 441</b>	<b>478</b>	<b>671</b>	<b>1 303</b>	<b>511</b>	<b>333</b>
Taux d'épargne	10,9%	11,7%	11,6%	8,7%	14,2%	18,8%	10,7%	5,5%	23,8%	15,4%	10,5%	20,1%	
Charges de personnel / Dépenses de fonctionnement	64%	60%	60%	18%	53%	23%	51%	19%	30%	49%	20%	18%	
Ratio / Recettes de fonctionnement	Impôts locaux	16%	29%	28%	35%	41%	52%	32%	9%	4%	49%	31%	20%
	Autres impôts et taxes	52%	31%	32%	46%	8%	13%	38%	54%	47%	10%	35%	40%
	Concours de l'Etat	12%	14%	14%	12%	23%	24%	14%	24%	3%	26%	22%	35%

Source : comptes simplifiés des CT site du Ministère des comptes et de l'action publique<sup>25</sup>

<sup>25</sup> <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/etudes-et-statistiques-locales>

## **Commentaires :**

Parmi l'ensemble de ces dépenses, **les dépenses de personnel** représentent le poste dont l'écart avec les collectivités métropolitaines est le plus marqué ; sa progression est également plus sensible que dans les collectivités métropolitaines, quels que soient le type et la taille des collectivités.

Bien entendu, la sur-rémunération est un facteur important pour comprendre cet écart, mais le nombre d'agents/collectivité selon les seuils démographiques est également une clé de lecture.

Il ressort de plusieurs rapports de la Chambre régionale des Comptes que la gestion de la masse salariale des collectivités réunionnaises est porteuse de marges de manœuvre importantes.

## **2. UNE MASSE SALARIALE ATYPIQUE**

### **2-1 Pour les personnels titulaires : la sur-rémunération des personnels publics ultramarins**

#### **1- Cadre général**

Selon le récent rapport de la Cour des comptes sur les compléments de rémunérations des fonctionnaires d'Etat Outre – mer, *«Dans les DOM, le régime applicable à La Réunion se singularise par une base juridique irrégulière pour une partie des «sur- rémunérations».*

*En vertu de la loi du 3 avril 1950, les fonctionnaires affectés en Guadeloupe, à la Martinique, en Guyane et à La Réunion bénéficient d'une majoration de traitement de 25%. S'y ajoute, depuis un décret du 22 décembre 1953, un complément dit « temporaire », fixé d'abord à 5%, puis porté à 15% en Guadeloupe, en Martinique et en Guyane par un décret du 28 janvier 1957. Ainsi, dans ces trois DOM, la «sur- rémunération» est de 40% du traitement brut de base pendant la durée du séjour outre-mer.*

*S'agissant de La Réunion, le décret précité de 1953 a prévu que «le complément [temporaire était] payé à sa contre-valeur en monnaie locale», c'est-à-dire en franc CFA, monnaie qui avait cours dans l'île jusqu'en 1975. Par la suite, un décret du 15 mars 1957 a porté ce complément à 10% et a institué un « index de correction » visant à couvrir le risque de dévaluation du franc CFA par rapport au franc métropolitain. Puis un décret du 22 juin 1971 a étendu cet index à l'ensemble de la rémunération (majoration de traitement et complément temporaire compris). Sa valeur a été fixée à 1,138 par deux arrêtés de 1979. Depuis, la majoration totale du traitement brut de base d'un fonctionnaire affecté à La Réunion est de 53,63%».*

Dans les COM, les fonctionnaires d'Etat bénéficient par exemple d'une majoration de 108% à Saint-Pierre-et-Miquelon ou en Polynésie française (pour les îles du Vent et les îles Sous-le-Vent) et encore plus pour les autres subdivisions.

Enfin, une réduction de 30% de l'impôt sur le revenu (40% en Guyane) a été appliquée initialement aux fonctionnaires puis étendue à l'ensemble de la population des DOM.

Pour les personnels de l'Etat et de la fonction publique hospitalière, les compléments de rémunération sont, selon les différents types de collectivités ultramarines :

- ✓ Majoration et indexation de traitement.
- ✓ Prime spécifique d'installation.
- ✓ Indemnité logement outre-mer.
- ✓ Indemnité de sujétion géographique et indemnité d'éloignement.

Deux lois, treize décrets, onze arrêtés sont aujourd'hui en vigueur pour gérer le régime des compléments de rémunération des personnels publics ultramarins, hors délibérations des collectivités territoriales, puisque les dispositifs de complément de rémunération sont étendus aux personnels territoriaux titulaires depuis les années 1980.

*La question du coût de la vie, support de la sur-rémunération.*

Sur la base des relevés de prix établis par l'INSEE et plusieurs rapports, alors que la différence des prix entre la métropole et l'outre-mer se situe entre 7 et 15%, l'actuel différentiel de prix entre la métropole et l'outre-mer est sans rapport avec l'ampleur des sur-rémunérations (de 40 à 120% de majoration du traitement de base).

Néanmoins, d'autres analyses viennent rendre cette lecture plus complexe, comme l'indiquent les débats et auditions de la délégation sénatoriale à l'Outre-mer consacrés à la thématique de la vie chère en 2013-2014.

L'évaluation de «la vie chère» dans les territoires ultra-marins est complexe et exerce une pression récurrente sur le sujet des compléments de rémunération versés aux agents publics titulaires.

**Le rapport d'information fait au nom de la commission des lois constitutionnelles à la suite d'une mission à la Réunion en mars 2012, par MM. Jean Pierre SUEUR, Christian COINTAT et Félix DESPLAN, sénateurs, est éclairant.**

En constatant la difficile évaluation du niveau des prix, en raison d'un nombre important de facteurs et des origines multiples, ces députés préconisent notamment de mettre fin aux mécanismes qui créent des monopoles de fait dans le secteur de la distribution.

La sur-rémunération des fonctionnaires est présentée comme un facteur secondaire de maintien de prix élevés dans plusieurs secteurs, notamment le logement.

Les habitudes de consommation des familles aux revenus les moins élevés accentuent encore le poids de certaines dépenses, puisque selon un rapport de l'INSEE de 2011, le logement et les dépenses alimentaires représentent la majorité des dépenses de ces foyers<sup>26</sup>.

*La suppression progressive de la sur-pension de retraite*

S'agissant de «l'indemnité temporaire de retraite» (ITR), dite aussi «sur-pension», cet avantage était accordé aux fonctionnaires de l'État retraités, domiciliés dans un territoire d'outre-mer (TOM) ou à la Réunion (les Antilles et la Guyane ne sont pas concernées). Il s'agit d'un bonus de 35% (pour La Réunion) à 75% (pour la Polynésie française) sur le montant de la pension (soit une dizaine de milliers d'euros). Cela étant, l'ITR, jugée «trop chère», «injuste et inéquitable», ne sera plus attribuée à compter de janvier 2028, conformément aux modifications législatives récentes. Une extinction progressive est mise en place depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009.

## **2- La loi de régulation économique outre-mer de 2012, une réponse à la question de la vie chère dans les territoires ultramarins.**

Le gouvernement a promulgué, le 20 novembre 2012, une loi spécifique relative à la dérégulation économique. Elle se proposait de conduire la lutte de manière nouvelle. L'idée était qu'il existait des fondements structurels à la vie chère dans les Dom et que c'était sur ces éléments structurels qu'il fallait agir.

<sup>26</sup> Rapport 2011 de l'INSEE « enquête budget de famille » - INSEE analyses REUNION - publié par l'observatoire régional des prix des marges et des revenus. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1285730>

Dans les territoires ultramarins, les handicaps de compétitivité (petite taille, éloignement, absence de ressources...) engendrent des surcoûts qui majorent logiquement les prix. Mais il existe aussi une domination structurelle qui se manifeste par une relation asymétrique défavorable à la concurrence. Du fait de l'étroitesse des marchés, la constitution de monopoles ou d'oligopoles est fréquente et la dépendance forte vis-à-vis des fournisseurs extérieurs et des intermédiaires de l'approvisionnement.

La loi se proposait d'agir sur la formation des prix tout au long de la chaîne, c'est-à-dire sur l'ensemble de la structure concurrentielle qui détermine les prix. Les principales mesures concernaient la régulation des prix de gros dans le cas de monopoles ou d'oligopoles, l'interdiction des droits d'importation exclusive, la multiplication des possibilités de saisir l'autorité de la Concurrence ainsi que la création d'un pouvoir d'injonction structurelle pour cette autorité, qui consistait à exiger d'un groupe dominant la revente de certains actifs.

Pour le public, l'élément le plus visible de cette politique était le bouclier «qualité-prix» (BQP), chargé une nouvelle fois de modérer le prix des produits de grande consommation. L'État et le commerce de détail négocient sur le prix global d'une liste de produits génériques. C'est un prix plafond à respecter par chaque magasin, lequel identifie ensuite le produit retenu avec son prix, affiche la liste avec le prix global et détaillé et assure un étiquetage. Il y a des contrôles, assorti de sanctions, un suivi, une évaluation, une négociation annuelle ainsi qu'une révision possible.

La liste du BQP (début 2013) comporte 108 produits (dont 46 locaux), pour un coût global maximum autorisé de 296 euros, soit une diminution de 12,85% par rapport au prix global des produits de la liste avant négociation. Cela concerne uniquement la grande distribution. C'est le plus gros effort des Dom et la concurrence joue avec un prix global affiché inférieur à 291 euros. Six mois après le début du dispositif, la demande des produits BQP avait progressé en moyenne de 61%. Au début de 2014, le BQP est renégocié sans difficulté (110 produits et 300 euros), après quelques ajustements dans la liste pour éviter la cannibalisation et les produits sans intérêt nutritionnel évident. On compte désormais 48 produits locaux et 14% de baisse du prix global de la liste, par rapport à 2013. Les professionnels semblent bien jouer la carte locale et la modération des prix.

Comme pour les produits solidaires, l'impact du BQP sur la demande constitue une opportunité de développement pour les produits locaux. Mais cela reste au final un dispositif incapable de majorer significativement le pouvoir d'achat des ménages, surtout celui des plus modestes.

Un exemple portant sur le coût des pièces détachées automobiles, relevé par l'Observatoire des prix, des marges et des revenus de la Réunion est explicite, tout comme le surcoût des logements tant pour l'accès à la propriété que dans un cadre locatif.<sup>27</sup>

### **3- Les effets des différents éléments constitutifs de la sur-rémunération.**

En 2012, le coût des «sur-rémunérations» pour les agents de la Fonction Publique de l'Etat exerçant en dehors de la France métropolitaine était estimé à 1.178 Milliards d'euros. Nous ne disposons pas de données sur le coût de la sur-rémunération des agents territoriaux, ces informations n'étant pas regroupées ni publiées pour l'ensemble des collectivités réunionnaises.

Il semble également que dans plusieurs collectivités la sur-rémunération et le régime indemnitaire attribués par la collectivité ne sont pas identifiés séparément au sein du budget.

---

<sup>27</sup> <http://www.opmr.re/etude-sur-le-prix-des-pieces-detachees/>

- Le coût du droit au congé bonifié peut parfois s'avérer être un élément de réticence à l'embauche et à la mobilité en métropole pour les fonctionnaires ultramarins.
- Le poids de la «majoration» entraînant un niveau de dépenses de personnel très élevé, ralentit les avancements de grade et de promotion dans le département d'origine des agents et crée aussi un déficit de personnel encadrant (A et A+).

Selon les auteurs de plusieurs des rapports précités, ces avantages seraient la cause de l'image peu gratifiante des fonctionnaires auprès des populations locales (manque de légitimité, d'efficacité) ; entraîneraient un niveau de dépenses de personnel très élevé (de + 10% en moyenne par rapport aux autres collectivités de l'Hexagone) et seraient à l'origine de la situation financière préoccupante des administrations d'outre-mer (dette importante, manque d'investissement du secteur privé...). Or, ces dernières sont les principaux employeurs, dans ces territoires où le chômage, et notamment celui des jeunes, reste élevé et le niveau d'investissement faible.

C'est pour ces raisons qu'à l'issue des États généraux et du Conseil interministériel de l'outre-mer de 2009, le gouvernement avait décidé de proposer des réformes visant :

- à redéployer la dépense publique outre-mer afin de permettre de redonner des marges de manœuvre aux administrations ;
- à améliorer les conditions de recrutement et d'emploi des agents de la fonction publique outre-mer.

Les premières actions prises à la suite de ces états généraux ont consisté en une réflexion orientée vers une «normalisation» progressive de la rémunération des fonctionnaires<sup>28</sup> et côté recrutement et carrière des fonctionnaires, deux circulaires du 23 juillet 2010<sup>29</sup> ont été signées par les ministères concernés. Parmi les mesures : diversité des recrutements en catégorie A et A+ favorisée, utilisation de la visioconférence lors des procédures de sélection, ouverture systématique au niveau local des centres d'épreuves écrites des concours afin d'éviter les déplacements longs et coûteux...

#### **4- L'application des compléments de rémunération aux personnels territoriaux de la Réunion.**

Conséquence directe de la dimension sociale de l'emploi public territorial, et plus particulièrement communal, la part de la masse salariale dans les budgets locaux est d'autant plus importante que le volume global du budget de la collectivité est de moindre importance.

Extrait du rapport de M. PATIENT, Sénateur de Guyane - août 2014 :

*«Enfin, la question des personnels employés par les collectivités des DROM, et tout particulièrement par les communes, ne doit pas être éludée. Elle se présente sous deux aspects : des effectifs supérieurs aux collectivités hexagonales d'une part et la sur-rémunération de ces personnels d'autre part.*

*Les dépenses de personnel représentaient en 2011, dans les communes des DROM, près de la moitié des dépenses de la section de fonctionnement, soit 806 euros par habitant contre 598 euros dans l'hexagone. En 2013, pour les départements, les montants étaient respectivement de 307 euros par habitant Outre-mer et 179 euros dans l'hexagone. Ils étaient de 121 et 45 euros pour les régions (Source : rapport de l'observatoire des finances locales 2013).*

*S'il est incontestable que les collectivités ont procédé à des recrutements importants afin de pallier la situation sociale difficile de leurs administrés et tout particulièrement des plus jeunes d'entre eux, on*

<sup>28</sup> Les DOM, défi pour la République, chance pour la France, 100 propositions pour fonder l'avenir - rapport sénatorial n° 519 - juillet 2009

<sup>29</sup> **Circulaire du 23 juillet 2010** relative à la mise en œuvre des mesures transversales retenues par le Conseil interministériel de l'outre-mer pour favoriser l'émergence d'une fonction publique plus représentative du bassin de vie qu'elle administre ; **Circulaire du 23 juillet 2010** relative à la mise en œuvre des mesures transversales retenues par le Conseil interministériel de l'outre-mer du 6 novembre 2009, notamment celles qui concernent les modalités de participation des ultramarins aux concours de la fonction publique.

*doit souligner également que l'Etat a partagé la responsabilité de ces recrutements avec la mise en place régulière de dispositifs d'emplois aidés et la forte incitation à y avoir recours. Les collectivités ultramarines ne doivent donc en aucun cas être montrées du doigt pour ces sureffectifs. Ce sont elles qui recourent le plus à des emplois contractuels, ce qui leur confère un rôle de buvard social dont l'enjeu est particulièrement important dans des territoires où le chômage est endémique. Bien au contraire, il appartient désormais à l'Etat de les accompagner, notamment dans la mise en œuvre du processus de résorption de l'emploi précaire enclenché par la loi du 13 mars 2012».*

Il peut être utile de préciser que l'application de ce régime indemnitaire aux personnels territoriaux devrait en principe, relever d'une délibération de l'organe délibérant. L'application, par principe de l'homologie entre les trois versants de la fonction publique, de textes réglementaires, ne concerne que les agents de l'Etat et de la fonction publique hospitalière.

Néanmoins, la jurisprudence semble parfois refuser l'application de ces compléments de rémunération aux personnels territoriaux, comme le juge par exemple, la cour administrative d'appel de Nantes dans sa décision du 17 juillet 2007, qui juge qu'en l'absence de dispositions législatives explicites visant les fonctionnaires territoriaux, les éléments de traitement versés à ces agents et liés à la sur-rémunération seraient infondés.

### **5- Les prises de position nationales et de la Cour des Comptes.**

Dans un rapport d'information à la commission des finances de l'Assemblée Nationale présenté le 13 mars 2007, sur «l'amélioration de la transparence des règles applicables aux pensions de retraite et aux rémunérations d'Outre-mer»<sup>30</sup>, la prise de position sur la question de la vie chère est clairement posée :

*«En effet, le cœur du sujet réside en ce point : la vie chère pèse sur les fonctionnaires mais aussi – et plus durement encore – sur les salariés du secteur privé les plus fragiles. Mettre sous les projecteurs les marges injustifiées dans le commerce doit permettre de baisser les prix outre-mer. Dès lors, et sur la base du maintien du pouvoir d'achat des fonctionnaires, il est possible d'imaginer une baisse des coefficients de majoration des traitements. Ce dispositif n'aurait que des avantages : outre le maintien du pouvoir d'achat du secteur public, il permettrait de faire progresser significativement le pouvoir d'achat des salariés les plus modestes. Votre Rapporteur est convaincu qu'il s'agit là de la seule méthode possible de réforme».*

Par la suite, de nombreux autres rapports, ayant un sujet plus large que la question de la rémunération des personnels titulaires ultramarins mettent en question ce régime complémentaire, citons par exemple :

- **Les DOM, défi pour la République, chance pour la France, 100 propositions pour fonder l'avenir - rapport sénatorial n° 519 - juillet 2009.**
- **Les préconisations du rapport parlementaire de Messieurs Sueur, Cointat et Desplan, Sénateurs (2012) – extrait :**

*«Selon les informations fournies par M. Christian Roux, président de la chambre régionale des comptes de La Réunion, seule la commune de Saint-Louis connaît aujourd'hui des difficultés budgétaires profondes. Cinq autres communes sont, quant à elles, dans une situation tendue.*

#### ***Le poids élevé des charges de personnel pour les communes***

*A l'instar des communes des quatre autres départements d'outre-mer, les communes de la Réunion connaissent des **charges de personnel importantes**. Elles représentent 64,1% des charges de fonctionnement contre 52,4% pour les communes métropolitaines. Selon M. Christian Roux, on comptabilise 45 agents communaux pour 1 000 habitants.*

*La forte croissance des charges de fonctionnement des communes réunionnaises pose la question de la soutenabilité des politiques publiques qui les sous-tendent. Alors que les*

<sup>30</sup> <http://www.assemblee-nationale.fr/12/pdf/rap-info/i3780.pdf>

recettes courantes stagnent, la masse salariale des communes et des EPCI augmente fortement, ce qui conduit à une **rigidité des charges de structure**.

Comme l'a relevé la Cour des Comptes, la politique de création d'emplois, souvent précaires, «les a conduites à des effectifs pléthoriques et à des coûts salariaux par habitant élevés». En effet, afin de faire face aux difficultés économiques et sociales de l'île, les communes ont développé une **politique d'équilibre social par des recrutements massifs**, qui s'avère aujourd'hui dispendieuse<sup>1</sup>.

En 2010, la charge budgétaire représentée par les non-titulaires s'élevait à 51,7% de la charge de personnels et celle des agents titulaires à seulement 36,4%. Ces parts s'élevaient respectivement à 48,5% et 29,3% en 2007. On constate que **la part budgétaire des non-titulaires a progressé plus rapidement que celle des titulaires**.

M. Christian Roux a exprimé de vives inquiétudes quant à l'application de la loi relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique<sup>1</sup> qui poursuit quatre objectifs :

- faciliter la requalification en contrat à durée indéterminée des contrats correspondant en réalité à des besoins pérennes ;
- ouvrir, pendant quatre ans et sous certaines conditions, un dispositif particulier d'accès à l'emploi titulaire ;
- mieux définir les cas de recours aux agents contractuels ;
- moderniser leur gestion (évaluation, formation, rémunération à la performance, conditions de fin de contrat, droits sociaux).

Or, les non-titulaires représentent 70% des agents de la fonction publique à La Réunion. Se pose la question de l'application de ces mesures pour les contractuels qui n'ont pas été recrutés légalement. Par ailleurs, certains contractuels ne réclament pas leur titularisation, car ils bénéficient déjà d'un déroulement de carrière intéressant. Si un grand nombre d'agents contractuels demandent l'application de ces mesures, les communes réunionnaises pourraient rencontrer des difficultés budgétaires majeures pour assumer ces nouvelles dépenses.

Par ailleurs, comme vos rapporteurs l'ont rappelé précédemment, les communes ont pu avoir recours aux contrats aidés. Ainsi, la commune de Saint-Louis a recruté une centaine de personnes sur la base de ces contrats. Or, les bénéficiaires estiment que les communes doivent les recruter, ce qui représente une autre source potentielle de dépenses.».

## **Le rapport au premier ministre de M Victorien LUREL, «Egalité réelle Outre-mer» de mars 2016.**

Dans la perspective d'organiser les conditions d'une égalité réelle des chances de toutes les collectivités sur le plan de la mise à niveau des investissements et des infrastructures, la question est posée également dans ce rapport.

### **Extrait :**

«**Recommandation n°11** : Dans le but de réduire les inégalités internes engager, après au moins deux plans quinquennaux de convergence, une réflexion sur une réforme du dispositif des sur-rémunérations en réaffectant les économies dégagées au financement des plans de convergence.».

### **L'avis de deux Premiers présidents de la Cour des Comptes :**

- M. Philippe SEGUIN en 2009 considérait que les causes structurelles rencontrées par les collectivités des DROM, et tout particulièrement des communes, étaient essentiellement les suivantes :

- des charges de personnel plus élevées dues à la majoration de traitement, sur laquelle les élus n'ont pas de pouvoir réel de décision ;

- le problème de l'adaptation des dotations de droit commun aux collectivités des DOM, avec notamment la question de la prise en compte de la superficie des communes guyanaises ;
- le retard d'équipement des DROM ;
- des potentiels fiscaux inférieurs.

Le Premier président invitait à engager une réflexion sur ces causes structurelles, sauf à ce que soit remise en cause la décentralisation dans les DROM.

- M. Didier MIGAUD, considère, en 2011, que les communes disposent de ressources disponibles suffisantes mais qu'elles doivent être optimisées en particulier par une actualisation des bases cadastrales.

Il regrette les choix en faveur des dépenses privilégiant l'emploi public au détriment de l'investissement en estimant que «ces choix de politique communale [sont] difficilement soutenables à terme». Il conteste le rôle «d'employeur social» des communes comme ayant un effet d'éviction sur l'emploi des cadres, provoquant ainsi un déficit d'expertise et de pilotage et un effet d'éviction sur les dépenses d'investissement, «parent pauvre» des politiques communales.

- **Le rapport de la Cour des Comptes de février 2015 sur «les compléments de rémunération des fonctionnaires d'Etat Outre-mer : refonder un nouveau dispositif».**

En constatant que les motifs de création de ces dispositifs, comme l'attractivité, la dureté de la vie dans ces territoires éloignés avaient petit à petit été remplacés par la compensation de la vie chère comme objectif, alors que le législateur ne l'avait jamais évoqué.

La Cour des comptes estime le niveau de la charge budgétaire et l'impact sur le budget de l'Etat, soit en terme de rémunérations, à une dépense de 1.178 M€ en 2012.

Pour les collectivités territoriales, le nombre d'agents concernés est évalué à 75 000 personnes pour les seuls DOM en 2011.

La Cour remarque que les agents locaux ne sont pas soumis à l'éloignement et à l'isolement, propres aux agents de l'Etat venant de métropole.

La Cour préconise une indispensable réforme du régime, en redéfinissant les niveaux de sur-rémunérations, visant à :

- ✓ Compenser les écarts de prix avec la métropole.
- ✓ A couvrir les frais d'installation outre-mer.
- ✓ A compenser les sujétions propres à la vie outre-mer (éloignement, pénibilité).

L'objectif principal étant de maintenir l'attractivité des postes dans ces territoires.

La Cour propose également de réviser les coefficients en retenant comme nouvelle base, le différentiel réel du coût de la vie établi par l'INSEE.

Il a été vu précédemment que la détermination de ce coût de la vie ne fait pas toujours l'objet de consensus parmi les acteurs locaux.

A ces propositions, la Cour des comptes ajoute un ensemble de mesures d'accompagnement, consciente de la sensibilité du sujet et de l'impact économique potentiellement récessif sur les économies locales.

Enfin, il est préconisé de porter une attention particulière à la formation des fonctionnaires originaires d'outre-mer, par le moyen de bourses régionales ou nationales, afin d'améliorer le recrutement local des fonctionnaires de l'Etat.

Le développement de la régionalisation des concours est également cité.

En conclusion, la Cour des comptes considère que ce dispositif est à bout de souffle, mais que les enjeux d'attractivité des postes et de compensation du surcoût de la vie sont une réalité.

Il est à noter que l'application de la sur-rémunération aux personnels de Mayotte n'a pas été l'occasion d'aborder ce sujet dans son ensemble, en 2017.

Ce débat sur les effets de la sur-rémunération à l'égard de l'économie locale, est central. En effet, l'écart lié à l'augmentation des traitements publics, même mineure, par l'effet du GVT<sup>31</sup> (mesures individuelles d'évolution de carrière) ou par des mesures catégorielles de portée nationale (Parcours professionnel carrières et rémunérations - PPCR) est d'autant plus visible dans un contexte de faible inflation car les salaires du secteur privé n'augmentent pas ou à la marge.

Est-il un facteur d'inflation ou assure-t-il le maintien d'un pouvoir d'achat indispensable pour une partie de la population active ?

Toutefois, l'on peut constater que :

- ✓ L'Etat est dans une logique d'étude de réorganisation du système actuel, complexe , coûteux et non adapté aux besoins pour répondre aux nouveaux enjeux de la gestion des personnels de l'Etat ( mobilité , non-discrimination...).
- ✓ La question de la vie chère, un des motifs de l'existence de ce dispositif est un sujet controversé, les services de l'Etat, les représentants locaux des territoires ultramarins ainsi que les auteurs des rapports parlementaires précités n'ont pas le même point de vue, notamment sur la fiscalité indirecte et l'évaluation des prix.<sup>32</sup>

## **2-2 La rémunération des agents non titulaires et contractuels**

Concernant les éléments de rémunération, il ressort des auditions des employeurs territoriaux et des représentants des personnels réunionnais que la rémunération de ces agents est individualisée, tant du point de vue du traitement que vis-à-vis du régime indemnitaire, hors complément « sur-rémunération ».

Comme cela a été indiqué ci-dessus, dans les années 2000, l'ensemble des collectivités, à l'invitation de l'Etat et en accord avec les organisations syndicales a conduit à un reclassement statutaire des agents «journaliers communaux» sur les cadres d'emplois correspondants qui a entraîné un coût important de mise à niveau financière.

De même, la suppression des cadres d'emplois d'agent technique et d'agent administratif a fait peser un coût supplémentaire qui explique en partie le poids important de la masse salariale de ces collectivités.

---

<sup>31</sup> GVT : glissement Vieillesse Technicité : notion de variation de la masse salariale à effectif constant et intégrant les effets des avancements individuels, changements de grade, de cadre d'emploi.

<sup>32</sup> Tableau des prix constatés par une étude de l'INSEE pour certains produits

Par comparaison avec les agents titulaires, l'on constate de grandes disparités selon le type de collectivités, certaines collectivités ayant choisi de verser un régime indemnitaire à leurs agents non titulaires, et d'assurer un déroulement de carrière.

Plusieurs d'entre elles ont également créé des Commissions Administratives Paritaires pour les agents «non titulaires» afin d'harmoniser la situation de ces agents.

Cette situation concerne certaines grandes communes.

La réalité sociale des communes petites et moyennes se traduit par une rémunération homogène à catégorie équivalente.

La question de la convergence avec la création en 2018 des commissions consultatives paritaires prévues par l'article 52 de la loi n° 2016-483 du 20/04/2016 et relatif aux commissions consultatives paritaires (C.C.P.) compétentes pour les agents contractuels quel que soit le type de recrutement est posée.

Selon les réponses des huit communes ayant répondu à notre enquête de 2016, le montant moyen des salaires versés à leurs agents non titulaires à temps complet s'échelonne entre 1 023€ et 1 225 €, sans plus de connaissance du grade de référence pour ces réponses.

Le tableau ci-dessous permet une comparaison avec les salaires nets moyens en ETP en 2015, versés dans la fonction publique territoriale.<sup>33</sup>

**Salaires nets mensuels moyens en équivalent-temps plein en 2015**

	Répartition des effectifs <sup>(a)</sup> en 2015 (en %)	Salaires nets moyens 2015 (en euros)	Évolution des salaires nets moyens	
			en euros courants (en %)	en euros constants (en %)
<b>Ensemble</b>	<b>100,0</b>	<b>1 891</b>	<b>+0,8</b>	<b>+0,8</b>
Titulaires	78,9	1 972	+1,1	+1,0
<i>catégorie A</i>	7,5	3 277	+0,2	+0,1
<i>catégorie B</i>	11,6	2 305	+0,3	+0,3
<i>catégorie C</i>	59,8	1 744	+1,2	+1,2
Non-titulaires	16,3	1 677	+0,7	+0,7
Autres statuts	0,5	1 726	+4,0	+3,9
<b>Ensemble hors bénéficiaires de contrats aidés</b>	<b>95,8</b>	<b>1 920</b>	<b>+1,1</b>	<b>+1,0</b>
Emplois aidés	4,2	1 213	+0,7	+0,7

Les collectivités réunionnaises, en particulier les communes, demeurent fortement contraintes par un contexte socio-économique particulièrement difficile, dans les choix de recrutement et la gestion de leur personnel. Cependant, la politique volontariste de recrutement ne faiblit pas depuis 2005.

En l'absence d'informations précises sur les indicateurs de rémunérations, de durée de renouvellement de contrats, de conditions d'attribution de compléments de rémunération et d'attribution de régime indemnitaire, il est difficile d'apprécier la réalité de ces situations.

Quoi qu'il en soit, cette régulation sociale est exercée au détriment de l'emploi statutaire qui progresse, mais sans atteindre le seuil de 50% en 2014.

### 3. DES CHARGES DE FONCTIONNEMENT ELEVEES

Comme le montre le tableau page 33, les comptes des *communes* se distinguent de ceux des communes métropolitaines par des dépenses de fonctionnement plus importantes, en

<sup>33</sup> Source : rapport sur les collectivités locales 2017 - DGAFP

particulier celles affectées à la masse salariale, une structure des recettes provenant d'autres impôts et taxes que les impôts locaux de l'ordre de 1 à 4, et d'une dette équivalente.

L'ensemble du secteur communal (EPCI et communes) affecte 1 778 euros par habitant à ses dépenses de fonctionnement, et 1 359 euros pour le secteur communal métropolitain.

Les impôts locaux ne représentent que 28% de l'ensemble de leurs recettes (16% pour les communes de moins de 10 000 habitants) ce qui incite à s'interroger sur la réalité du principe de «libre administration» concernant ces collectivités.

D'un point de vue structurel, les charges de fonctionnement ont souvent un niveau de progression qui absorbe totalement ou en grande partie la croissance mécanique des recettes fiscales.

La capacité d'autofinancement de plusieurs communes est faible, voire négative pour certaines.

*Le département* connaît un effet de ciseaux en raison de la baisse de ses ressources et surtout une explosion de ses dépenses sociales, notamment celle affectée au RSA, dont le nombre de bénéficiaires est parmi l'un des plus importants de France.

Ces charges de fonctionnement sont plus dynamiques que les recettes et les dotations perçues par les collectivités.

#### **4. DES BESOINS D'EQUIPEMENT IMPORTANTS MAIS UN EFFORT INSUFFISANT**

Les collectivités des DOM – COM et l'Etat effectuent un effort important de rattrapage en équipements. C'est particulièrement le cas pour les régions, et dans les domaines des transports, de l'aménagement urbain et du traitement des déchets.

L'Union Européenne apporte sa contribution, notamment dans le cadre des programmes FEDER, pour un volume global de 3.8 Milliards d'euros pour l'ensemble des DOM – COM.

Les régions ont consacré 215 euros par habitant à des dépenses d'investissement, contre 40 euros pour les régions de l'hexagone, les départements 124 euros par habitant contre 115 pour les départements de l'hexagone.

Par contre, les communes ne peuvent assurer un tel niveau, tant leurs dépenses de fonctionnement sont élevées et leur capacité d'emprunt très faible.

Elles ont consacré 384 euros par habitant à ce type de dépenses, contre 455 dans l'hexagone.

Or, les besoins en investissements et équipements de proximité pour accompagner la croissance démographique sont plus importants qu'en métropole.

Leur aptitude à rénover et à investir est obérée par la croissance des charges de fonctionnement et la faiblesse des ressources propres, à quoi s'ajoute la politique de décroissance des dotations de l'Etat.

Cette tendance doit être analysée d'un point de vue global, en incluant une prise en compte de la structure des recettes de ces collectivités.

## 5. DES RESSOURCES INSUFFISANTES ET UNE PEREQUATION INEGALE

### 5-1 Faiblesse de la fiscalité directe

Plusieurs fois mentionnées dans des rapports parlementaires, ou par la Cour des comptes<sup>34</sup>, les recettes des 4 taxes fiscales directes représentaient en 2011, 18,7% des recettes de fonctionnement des communes des départements et régions d'outre-mer de moins de 10 000 habitants, contre 39,2% dans l'hexagone, et 26,4% pour les communes de plus de 10 000 habitants, contre 39,3% dans l'hexagone.

Cette proportion n'évolue pas, comme l'indique le tableau page 34, sur les budgets des collectivités de la Réunion en 2015.

Cette situation est identique pour la région et pour le département.

Parallèlement, le potentiel fiscal des communes est nettement inférieur à celui des communes métropolitaines pour la même strate.

Selon les données communiquées par les communes, les bases nettes imposées pour la taxe d'habitation par habitant sont en moyenne égale à moins 50 % de la moyenne nationale (745 € par habitant contre 1 305 €). Cette situation est aggravée par des exonérations accordées de droit suivant la réglementation nationale qui sont trois fois supérieures à la moyenne nationale (388 € par habitant contre 128 €) du fait de la paupérisation importante de la population<sup>35</sup>

Moins la commune est peuplée, plus l'écart par rapport à des communes de la même strate est important.

L'explication réside dans la faible capacité contributive de la majorité des contribuables et par une carence dans l'identification et la mise à jour des bases locatives.

### 5-2 De faibles marges de manœuvres sur les ressources fiscales indirectes

Pour les communes, et en particulier les plus petites, cette quasi absence de bases fiscales est compensée par le versement de deux taxes indirectes, l'octroi de mer et la taxe sur les carburants.

- **L'octroi de mer**

L'octroi de mer est une taxe indirecte frappant les produits importés et les produits locaux dans les DOM, dont les recettes sont versées au budget des communes (dotation globale garantie), à la Région (Fonds régional pour le développement et l'emploi) et au département.

Toutes les communes reçoivent une fraction principale garantie, la Dotation Globale Garantie, qui est versée sur le budget de fonctionnement. Le critère d'attribution est essentiellement celui de la population, représentant parfois plus de 60% des recettes de petites communes.

Une deuxième part est versée aux communes, en section d'investissement, sous forme d'une dotation, pour équipement local.

A la Réunion, les communes «de l'intérieur» ont un octroi de mer plus faible.

Comme l'indique le rapport de M. Georges PATIENT, Sénateur de Guyane, «*Cette ressource est très sensible à la conjoncture, elle constitue l'une des composantes de la formation des prix des*

---

<sup>34</sup> Rapport de la Cour des Comptes sur « la situation financière des communes des départements d'outre-mer » juillet 2011.

<sup>35</sup> <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/comptes-des-communes-et-des-groupements-a-fiscalite-propre-donnees-individuelles-millesimes-2000-a>

produits de consommation courante et dans le cadre d'une stratégie de lutte contre la vie chère, l'octroi de mer est un paramètre d'une grande sensibilité»<sup>36</sup>.

Par ailleurs, les petites communes rurales à faible densité de population et à niveau d'infrastructures insuffisant, sont exclues en raison du critère de population.

La région perçoit également un «octroi de mer régional» qui est un droit additionnel.

Ce système, assimilé par l'Union Européenne à une aide d'Etat a cependant été reconduit.

Par décision n° 940/2014/UE du Conseil du 17 décembre 2014, les autorités françaises ont obtenu des instances européennes, à compter du 1er juillet 2015, la reconduction du régime de l'octroi de mer pour la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion et Mayotte jusqu'au 31 décembre 2020.

#### **Part de la taxe "octroi de mer" dans les recettes fiscales en 2016**

	<b>Communes</b>	<b>Départements</b>	<b>Régions<sup>(a)</sup></b>
Guadeloupe	42,3%	-	41,4%
Martinique	47,0%	-	12,5%
Guyane	41,5%	-	17%
La Réunion	36,2%	-	26,6%
Mayotte	59,2%	35,5%	-

(a) : y compris les collectivités territoriales uniques.

Sources : DGFIP, comptes de gestion ; calculs DGCL.

#### **o La fiscalité sur les carburants**

Cette taxe spéciale sur la consommation (TSC) s'applique en remplacement de la TIPP, qui s'applique en métropole.

Son produit est d'environ 500 M € en 2011.

Cette taxe est versée :

- A la Région.
- Au Département.
- Aux communes.

Les critères de versement sont essentiellement les dépenses d'entretien du réseau routier.

Les taux sont votés par le conseil régional.

La TSC est encadrée par la Loi et ne peut dépasser les plafonds de la TICPE métropolitaine,

Mais le niveau de taxation à la Réunion est substantiellement inférieur à celui pratiqué en métropole : 58,24c€/l soit -2,8% pour le sans-plomb et 36,13c€/l soit -13,3% pour le gazole (valeur 2012).

#### **Répartition des taxes entre les communes**

Extrait du Rapport final «ETUDE SUR LA PROBLEMATIQUE DE LA FISCALITE DES ENERGIES FOSSILES A LA REUNION» CESER - Avril 2013

<sup>36</sup> [http://www.georgespatient.fr/wp-content/uploads/2014/09/Rapport-mission-Georges-Patient\\_mission-finances-locales-Outre-mer\\_20082014.pdf](http://www.georgespatient.fr/wp-content/uploads/2014/09/Rapport-mission-Georges-Patient_mission-finances-locales-Outre-mer_20082014.pdf)

Le tableau suivant permet de relativiser l'importance de la fiscalité liée aux énergies fossiles par rapport à l'ensemble des recettes des communes et par rapport à la globalité des recettes d'octroi de mer qu'elles perçoivent. Un échantillon de 5 communes a été défini, afin de comparer l'importance de la fiscalité entre grandes et petites ou moyennes communes et en fonction de leur distance par rapport aux centres de décisions administratif et économique. Le «total recettes» considéré correspond à une donnée hors emprunt.

Recettes (K€)	St Denis		Tampon		Ste Rose		St Benoit		Salazie		Le Port	
	2005	2011	2005	2011	2005	2011	2005	2011	2005	2011	2005	2011
Total recettes	198 338	282 219	74 869	109 383	13 821	13 024	49 398	61 705	11 032	11 137	62 930	72 084
Total OM	40 613	43 475	17 092	22 602	3 803	4 343	11 273	12 828	3 771	4 046	14 699	14 286
OM Energies	2 595	3 997	1 092	2 078	243	399	720	1 179	241	372	939	1 313
TSCC	4 625	4 480	3 439	3 331	917	888	1 996	1 933	932	903	1 328	1 286
TCFE	n.c	n.c	n.c	n.c	n.c	n.c	n.c	n.c	n.c	n.c	n.c	n.c

*Part de la fiscalité appliquée aux énergies fossiles dans le budget des communes :*

*Evolution 2005/2011*

*(sources : Etat, calculs internes)*

Lexique :

OM : octroi de mer.

OM énergies : part des produits énergétiques dans la dotation globale de l'octroi de mer.

TSCC : taxe spéciale sur les carburants.

## CHAPITRE 2 : LA DEPENSE PUBLIQUE DE L'ETAT, CARACTERISTIQUES ET PERSPECTIVES

L'engagement financier de L'Etat pour les territoires ultramarins est soumis à de fortes contraintes dont celle du poids des dépenses de fonctionnement.

Sur la base du rapport au premier ministre, par Victorien LUREL, député de Guadeloupe, remis en mars 2016, l'intervention de l'Etat dans les territoires ultramarins pose la question du choix entre les dépenses de fonctionnement et d'investissement.

Dans une contribution à ce rapport, l'Inspection des finances évoque l'évolution des dépenses et engagements de l'Etat dans les territoires ultra-marins, et fait le constat que :

*«Si l'on opère l'ensemble de retraitements, qui permettent de consolider l'ensemble des dépenses, la dépense par habitant ultramarin est supérieure de plus de 40% à la dépense de l'Etat par habitant de métropole, comme l'indique le tableau ci-après :*

### ***Dépenses de rémunération du personnel de l'État (titre 2) par habitant ultramarin et par habitant de métropole***

<i>Année</i>	<i>Dépenses de personnel (T2) par habitant ultra-marin</i>	<i>Dépenses de personnel (T2) par habitant de métropole</i>
2013	2 650 €	1 767 €
2014	2 671 €	1 776 €
LFI 2015	2 652 €	1 774 €
PLF 2016	2 655 €	1 780 €

*Source :* Rapporteur d'après les données de la direction du budget et de l'INSEE.

*Une grande part de l'écart tient aux **dépenses de personnel de l'État**, qui sont **50% plus** élevées par habitant ultramarin que pour un habitant de métropole. Il s'explique principalement par l'application des dispositifs de sur-rémunération dans les territoires ultramarins.*

*En d'autres termes, le supplément de dépense constaté par habitant ultramarin par rapport aux habitants de métropole n'exprime pas nécessairement l'engagement de leviers d'action plus importants qu'en métropole, mais, en grande part, le fait qu'à moyens identiques, ceux-ci coûtent unitairement plus chers à l'État en outre-mer que dans l'Hexagone.*

*En revanche, si l'on s'intéresse aux **dépenses d'investissement** (titre 5 du budget général de l'État), on constate que **la dépense par habitant est inférieure en Outre-mer par rapport à la métropole, et ce, en moyenne d'un tiers depuis 2012**».*

Certes, plus de 80% des dépenses d'investissement de l'État en métropole relèvent du ministère de la Défense. Pour autant, cela signifie, dans une logique keynésienne, que l'effet multiplicateur engendré par les dépenses publiques d'investissement de l'État, élément qui

joue positivement sur le développement de l'activité économique, bénéficie proportionnellement davantage à l'Hexagone qu'aux territoires ultramarins.

Ce constat plaide pour un rééquilibrage fort des dépenses de l'État en outre-mer en faveur de l'investissement.

*Dépenses d'investissement de l'État (titre 5) par habitant ultramarin et par habitant de métropole*

<i>Année</i>	<i>Dépenses d'investissement (T5) par habitant en Outre-mer</i>	<i>Dépenses d'investissement (T5) par habitant en métropole</i>	<i>Rapport Outre-mer / métropole</i>
2012	79 €	171 €	-54%
2013	97 €	153 €	-36%
2014	99 €	170 €	-41%
LFI 2015	136 €	148 €	-8%
PLF 2016	120 €	169 €	-29%

*Source : Rapporteur d'après les données de la direction du budget et de l'INSEE.*

#### ✓ **Une solidarité nationale prise en défaut : une DGF inadaptée**

Malgré des caractéristiques spécifiques, les collectivités ultramarines sont éligibles aux différentes parts de la DGF sur des critères communs, avec quelques aménagements concernant la dotation d'aménagement, mais sur des critères différents.

Cela signifie que les critères définis pour les calculs de la DSU, de la DSR et de la DNP ne sont pas pris en compte pour ces collectivités. Par un mécanisme interne de péréquation, ce sont les grandes communes d'outre-mer qui paient cette péréquation au profit des plus petites, alors qu'il s'agit d'un dispositif de péréquation nationale.

Ces collectivités ont également subi la baisse de la DGF en 2014 et 2015 fixée par les lois de finances 2014 et 2015.

Concernant les régions, il est établi que celles-ci perçoivent un montant de DGF plus faible que les régions métropolitaines.

Le montant moyen de DGF versé aux régions était de 83 euros par habitant en 2012, et seulement de 38 euros pour les régions d'outre-mer.

#### ✓ **Enfin, les charges sociales transférées aux départements sont insuffisamment compensées.**

Comme pour les autres départements, les départements ultramarins subissent une montée en charge non compensée par l'Etat de leurs dépenses sociales, en particulier celles concernant les allocations individuelles.

Concernant la Réunion, il s'agit de 743M€, au 31/12/2013, qui ont été pris en charge et non compensés (rapport de M. PATIENT du 19 août 2014 précité).

✓ **Concernant le soutien de l'Etat à travers la politique en faveur des emplois aidés**, le récent rapport de la Cour des Comptes sur l'exécution 2016 du budget de l'Etat estime le coût moyen annuel d'un emploi aidé à 7 313 € par contrat aidé, moyenne nationale 2016.

Si l'on cherche à définir le montant de l'enveloppe financière pour les emplois aidés employés par les collectivités territoriales de la Réunion, il pourrait dans ce cadre, être estimé à 816 Millions €, valeur basée sur les effectifs d'emplois aidés recensés en 2014.

## CONCLUSION

A l'origine de ce rapport se trouve le constat de l'existence d'une catégorie marginalisée d'agents non titulaires, les personnels journaliers autorisés communaux, qui évoluaient dans un cadre précaire, tant d'un point de vue statutaire que financier ; ce constat a entraîné une interrogation sur le lien entre l'existence d'une sur-rémunération plus élevée que pour les autres DOM et la plus faible proportion d'agents titulaires dans les effectifs.

A l'issue de cet état des lieux qui a permis d'appréhender la complexité et l'interaction des différents facteurs agissant sur l'emploi public de la Réunion, la FS5 effectue le constat qui suit.

- ✓ **L'emploi public reste un amortisseur social déterminant dans la gestion des situations individuelles liées au chômage persistant et à ses conséquences.**
- ✓ **L'emploi public titulaire a progressé en volume et en proportion depuis 2005, mais reste insuffisant pour le bloc communal en raison d'un recours massif aux emplois de catégorie C non titulaires.**
  - Parmi les agents titulaires, le nombre d'agents d'encadrement reste trop faible, d'autant que le nombre d'agents de catégorie C a fortement augmenté.
  - Les cadres d'emplois des filières autres qu'administrative ou technique évoluent peu alors que la population augmente et que les équipements publics se développent.
  - Dans les communes, le nombre d'agents de catégorie C n'a pas été contenu, contrairement aux objectifs de la circulaire préfectorale de 2006.
- ✓ **Le recrutement depuis 2005 d'un grand nombre d'emplois aidés, dont la durée moyenne des contrats est de 11,8 mois appelle une réflexion sur la sortie de ces contrats aidés.**

Si l'on prend en compte l'objectif d'insertion et la réalité des recrutements sur un emploi pérenne notamment pour les emplois d'avenir, est ce que les collectivités pourront assurer la rémunération de plus de 5 500 personnes en fin de dispositif, c'est-à-dire en 2020 ou ces personnes retourneront-elles dans les circuits de l'aide sociale individuelle, de l'emploi marchand ou dans les dispositifs de l'indemnisation du chômage ?

L'usage de ces emplois aidés par les collectivités, leur affectation sur des emplois permanents au détriment de l'emploi statutaire ou contractuel afin d'offrir une rémunération supplémentaire sans accroître la masse salariale de la collectivité fait peser un risque financier important. Mais surtout, il suscite un doute sur la pérennité du fonctionnement des services de proximité, si jamais les politiques de l'Etat dans le domaine de l'emploi venaient à évoluer, comme cela se produit à l'occasion de la rentrée scolaire 2017.

L'exploitation par les collectivités du bloc communal des avantages issus de ce dispositif a créé de nouveaux gisements d'emplois précaires.

- ✓ **Les collectivités, dont les dépenses sont fortement contraintes dépendent presque exclusivement des ressources allouées par l'Etat, en l'absence d'une véritable politique de fiscalité locale.**

✓ **Alors que les ressources fiscales indirectes des collectivités réunionnaises en dépendent, il est à noter que les perspectives de développement de l'activité commerciale et économique des entreprises locales sont limitées.** Dans un environnement international très concurrentiel, le poids des accords européens donne la préférence à l'espace économique européen, au détriment du marché régional et extra régional, qui est en forte croissance.

✓ **Le rôle de l'Etat : régulation, contrôle, incitation, un équilibre à trouver.**

La place et la stratégie de l'Etat dans la gestion de l'emploi territorial par les communes de la Réunion est à revoir, d'autant qu'un rapport récent de la Cour des Comptes appelle l'attention de l'Etat sur le coût et l'efficacité de ces dispositifs.<sup>37</sup>

En conclusion, quatre points sont à retenir :

- Même si l'on constate une forme de retour à l'emploi en dehors du statut, sous la forme d'un recours important à l'emploi aidé dans ce département, il apparaît que l'emploi non-titulaire et contractuel territorial réunionnais n'est pas une fatalité.
- L'emploi public territorial est une ressource au service des politiques publiques territoriales et nationales mises en œuvre à la Réunion. Les agents doivent disposer d'une stabilité et d'une carrière pour mettre en place ces politiques.
- Une convergence vers l'emploi titulaire est possible comme les préconisations de ce rapport s'efforcent de le démontrer.
- Malgré les diverses tentatives engagées pour améliorer la situation de l'emploi public au cours de ces quarante dernières années il est constaté une situation encore insatisfaisante au regard du droit de la fonction publique.

---

<sup>37</sup> Rapport sur l'exécution du budget de l'Etat 2016 – COUR DES COMPTES

## PRECONISATIONS

### ***UN ETAT DES LIEUX A PARTAGER***

- Il est proposé la mise en place d'un comité de pilotage chargé du dispositif d'évaluation, avec une première étape de bilan, puis dans une démarche de suivi régulier pour disposer de ressources stables et de référence.
- Cet état des lieux pourrait prendre la forme d'une mission d'inspection de l'Etat sous l'égide du ministère des comptes et de l'action publique et du ministère de l'Outre-mer.
- Ce dispositif d'évaluation permettra de mesurer l'état d'avancement de l'ambition portée au travers des préconisations du présent rapport sous forme d'un bilan communiqué au CSFPT par les ministères concernés.

#### ***Les axes d'évaluation pourraient être les suivants :***

- Les effets quantitatifs et qualitatifs de la circulaire préfectorale de 2006.
- Les effets des emplois aidés sur l'emploi titulaire dans les collectivités territoriales et statistiques sur les sorties de dispositif.
- La mobilité professionnelle géographique des personnels territoriaux de la Réunion.
- Statistiques sur la mobilité entre les trois versants pour l'ensemble des agents publics exerçant à la Réunion.
- Analyse détaillée de la masse salariale de l'ensemble des collectivités territoriales de la Réunion.

### ***PERMETTRE L'APPLICATION DU DROIT COMMUN DE LA FONCTION PUBLIQUE***

***L'objectif principal est d'atteindre une convergence à moyen terme avec la structure de l'emploi public territorial national et l'établissement d'un plan de résorption de l'emploi précaire.***

- Le COPIL pourrait engager une étude d'impact de la loi SAUVADET et de la loi «déontologie, droits et obligations» du 20 avril 2016 qui prolonge le dispositif de titularisation mis en place par la loi du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique (loi Sauvadet) jusqu'au 12 mars 2018 au lieu du 12 mars 2016 prévu initialement.
- Il conviendrait d'y ajouter une enquête visant à une connaissance des situations individuelles des agents concernés.
- La mobilité entre les trois versants pour les fonctionnaires territoriaux et les autres fonctionnaires réunionnais doit être accentuée afin de permettre une meilleure gestion de l'emploi public et des carrières.
- Relancer la démarche de concertation initiée en novembre 2011 avec les employeurs locaux sur la sécurisation des parcours professionnels.
- La démarche de reconnaissance de l'expérience professionnelle pour l'accès à certains cadres d'emplois en qualité de titulaire doit être mieux valorisée, à condition que les employeurs territoriaux disposent de la capacité à titulariser ces agents.

- A partir d'une étude sur les effets de la vie chère, l'objectif pourrait être de revoir les leviers réglementaires pour réduire les écarts de pouvoir d'achat de l'ensemble des réunionnais.

Pour l'ensemble de ces préconisations, il est indispensable que l'Etat exerce son pouvoir de contrôle, de manière plus soutenue, notamment en ce qui concerne la légalité des actes relatifs au personnel des collectivités territoriales.

Concernant les emplois aidés et l'insertion par l'emploi public, il est également préconisé que les conditions d'embauche et de gestion de ces recrutements soient effectués sous un contrôle effectif des services de l'Etat.

Un plan d'accueil, de suivi et de tutorat au sein des collectivités pourrait être confié au Comité Technique des collectivités sous forme expérimentale, avec l'appui des missions locales et des services de Pôle emploi.

### ***LA FORMATION, UNE GRANDE CAUSE REGIONALE***

- L'évaluation de la formation professionnelle, en particulier pour les emplois d'avenir embauchés dans les collectivités et leurs satellites et pour les agents contractuels territoriaux.
- Les collectivités territoriales, en particulier celles du bloc communal accueillent un grand nombre de jeunes, mais la durée moyenne des emplois aidés, soit 11,8 mois ne permet souvent pas de trouver un emploi, ni de disposer d'une qualification, prérequis pourtant indispensable, lors de la sortie du dispositif.
- Pour rendre ce dispositif plus efficient, il est donc proposé d'investir dans un Plan régional pour l'apprentissage dans les collectivités : compte-tenu de l'importance du chômage des 18 - 24 ans, du nombre d'emplois aidés et d'emplois d'avenir dont le dispositif s'arrête en 2020, il est impératif qu'un plan prioritaire sur l'apprentissage avec une qualification, soit mis en place. Les crédits de l'Etat pourraient être redéployés vers un financement dédié pour les collectivités territoriales afin de prendre en charge le coût salarial et les coûts associés (maître d'apprentissage, encadrement...). La dernière orientation gouvernementale portant sur la baisse du financement des emplois aidés rend cette orientation d'autant plus nécessaire.

### ***UNE REFORME CIBLEE ET PRIORITAIRE POUR LES FINANCES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES : donner des marges de manœuvre à la gouvernance territoriale.***

Sur la base du constat très largement partagé, de l'inadaptation des règles de répartition de la DGF pour les territoires ultra marins, en particulier pour les dotations de péréquation et des aléas et effets collatéraux des ressources fiscales indirectes (octroi de mer et taxe sur les carburants), il est nécessaire d'envisager une refonte en profondeur et progressive des bases fiscales ainsi qu'un examen attentif des effets des règles dérogatoires de la fiscalité directe locale.

## REMERCIEMENTS

Le Président de la formation spécialisée n ° 5 remercie particulièrement :

Le CNFPT pour sa collaboration et son assistance technique lors des visio-conférences ainsi que Monsieur Mohamed AMINE et les collaborateurs de l'Observatoire territorial de l'emploi, des métiers et des compétences.

Madame Nasserine TREJAUT, Directrice Régionale de la délégation du CNFPT de la Réunion ainsi que Madame Patricia ASSOUNE, Directrice de projets pour leur rôle essentiel dans l'organisation des visio-conférences et leur expertise sur les questions d'emploi public à la Réunion.

L'ensemble des élu·e·s et des représentant·e·s des personnels qui ont apporté leurs contributions, participé à nos échanges durant les deux visio-conférences et accepté de répondre à notre questionnaire.

Les membres de la formation spécialisée pour la qualité de leur investissement et leurs contributions dans ces travaux.

Toute l'équipe du CSFPT pour son implication autour de ce rapport.

Madame Elisabeth ROZIER (chargée d'études de la FS 5) et Monsieur Jean-Robert MASSIMI (Directeur général du CSFPT) qui ont largement contribué à l'aboutissement de ces travaux.

Monsieur Philippe LAURENT, Président du CSFPT, pour sa confiance et ses encouragements.

Ce rapport qui illustre une nouvelle fois la capacité du CSFPT à s'inscrire dans une démarche prospective pour l'avenir du service public de proximité incarné par la Fonction publique territoriale n'aurait jamais vu le jour sans leur participation.

## ANNEXES

1. Contributions des employeurs et des représentants des personnels
2. Contribution des employeurs territoriaux de la Réunion
3. Compte rendu de la visio-conférence du 19 juin 2017
4. Courriers demande d'information auprès de la DGCL et réponse du DGCL.
5. Synthèse des réponses à l'enquête effectuée par le CSFPT auprès des communes de la Réunion sur les personnels en 2016.
6. Circulaire du Préfet de la Réunion du 8 septembre 2006.

### Statistiques

7. Synthèse des effectifs par filière 2005 - 2014
8. Effectifs par cadre d'emplois période 2005–2014 - FPT de La Réunion.
9. Rapport sur les collectivités territoriales : tableau des salaires nets mensuels moyens en 2015 – fonction publique territoriale.
10. Effectifs de la fonction publique 2015 – comparatif entre la Réunion et d'autres départements.
11. Les effectifs des collectivités locales par région (Extrait du rapport 2017 : «Les collectivités locales en chiffres»)
12. Le contexte régional : Caractéristiques démographiques et économiques (Extrait du rapport 2017 : «Les collectivités locales en chiffres»)
- 12-Bis Le contexte régional : Caractéristiques physiques et démographiques
13. Liste des rapports du CSFPT

## ***CONTRIBUTIONS DES EMPLOYEURS ET DES REPRESENTANTS DES PERSONNELS***

### **CONTRIBUTION DES EMPLOYEURS TERRITORIAUX**

Le Collège des employeurs territoriaux du CSFPT a fait le choix de laisser les élus communaux de La Réunion s'exprimer sur la question de l'emploi public territorial.

En effet les diverses analyses et réunions de la formation spécialisée ont démontré la spécificité de l'emploi territorial des communes de La Réunion.

Non seulement le contexte économique, démographique et sociologique réunionnais est très particulier- et c'est le mérite du Rapport de le souligner, mais la situation financière des communes implique de prendre en compte les nombreuses spécificités qui différencient les communes réunionnaises des communes métropolitaines.

Du reste, la formation spécialisée a, par deux fois, auditionné, en visio-conférence, les élus locaux et les Associations d'élus locaux réunionnais. L'Association des Maires de la Réunion a en outre communiqué une contribution qui valide l'analyse de la formation spécialisée sur la fonction sociale de l'emploi territorial et qui rappelle la spécificité des ressources et des charges des budgets locaux.

L'analyse détaillée du rapport sur les particularités de l'emploi public, notamment pour les communes, identifie un recours à l'emploi dans un contexte de soutien social de la population. La gestion des ressources humaines de ces collectivités est donc adaptée.

Le débat sur la sur-rémunération accordée aux agents titulaires, grevant les budgets et empêchant ainsi un plus grand nombre de concours et de titularisations doit être appréhendé dans un contexte plus large, qui interroge sur les marges de manœuvre financières et sur l'autonomie réelle des collectivités réunionnaises et plus largement ultramarines.

La place de l'emploi aidé dans le fonctionnement des services locaux interpelle également les élus du collège employeur du CSFPT.

La proportion très importante de ces contrats a rendu leur présence indispensable au fonctionnement des services à la population comme la restauration scolaire, l'accompagnement scolaire dans les établissements, en particulier pour les ATSEM, l'entretien de la voirie.

Il s'ensuit que la décision de l'Etat de revoir la politique publique en faveur des emplois aidés nécessite une évaluation rapide de l'effet des contrats aidés sur le fonctionnement des services publics locaux, les transferts éventuels de l'emploi statutaire vers l'emploi occupé par des contrats aidés, l'insertion de ces derniers, l'offre de formation effective; comme cela figure dans les conditions d'embauche .

Ce point figure dans les préconisations du rapport, le collège employeur s'en félicite.

Enfin, le collège des employeurs approuve pleinement les principales préconisations du rapport qui visent à renforcer le dialogue social et à créer les conditions pour une gestion de l'emploi territorial conforme au cadre statutaire, même si cette convergence nécessite une approche pragmatique et élargie à la spécificité économique et financière des collectivités territoriales réunionnaises.



### **Contribution CGT : Rapport précarité à la Réunion.**

Alors que la précarité concerne peu ou prou l'ensemble des départements ultra-marins, c'est à la Réunion que ce phénomène est le plus prégnant et le plus inquiétant.

En 2014, l'étude menée par le bureau d'études Compas au sujet des villes les plus pauvres de France, classait 4 communes réunionnaises parmi les 8 premières.

Comme on peut le voir dans le contenu du rapport, il faut noter la différence notable entre le bloc communal et les collectivités départementale et régionale où les taux de précarité sont équivalents à la métropole, ce qui montre bien que les modes de gestion peuvent être vertueux lorsqu'il y a volonté politique.

Même si l'on peut établir la responsabilité des pratiques de bon nombre d'élus locaux, qui « utilisent » le recrutement massif comme outil électoral (sous prétexte de lutter contre un chômage important et donc d'avoir un rôle de régulateur social) on ne peut pas pour autant écarter celle de l'État.

En effet, outre le fait que ces recrutements massifs d'emplois précaires, recrutés sans aucune base légale, sont effectués sans que le contrôle de légalité préfectoral ne s'en offusque, le recrutement d'emplois aidés, souvent nécessaire au fonctionnement des services, est fortement incité par le service de l'État.

Enfin, on ne peut que constater l'inégalité de traitement des collectivités des départements ultra-marins, en matière de dotation globale de fonctionnement, en comparaison avec les collectivités des départements métropolitains.

Lutter contre la précarité à la Réunion impliquera des mesures au niveau local, mais aussi un engagement de l'État qui doit démontrer par des mesures fortes que les habitants ultra-marins ne sont pas des citoyens de seconde zone.

Pour la CGT, des mesures concrètes pourraient être mise en œuvre pour enrayer la précarité des agents des collectivités locales de la Réunion.

#### **1. Des mesures permettant de « fermer le robinet ».**

La circulaire préfectorale du 08 septembre 2006 avait pour but, suite à la pratique locale d'embauches de « journaliers », de résorber la précarité. Il y est notamment précisé que tout nouveau recrutement doit se faire « en conformité avec le statut de la FPT ».

Comme on peut le constater, les employeurs réunionnais continuent allègrement à recruter des agents « journaliers permanents », et ce alors qu'aucun cadre réglementaire ne permet de le faire.

Pour faire face à la baisse de dotation en emplois aidés, certaines collectivités envisagent d'avoir recours à ces formes de recrutement, ce qui aggravera encore la situation de précarité.

Les services de l'État, notamment par le contrôle de légalité, doivent prendre des mesures contraignantes, pour refuser d'élargir ce volant d'emplois précaires et déférer au tribunal administratif tout recrutement illégal.

## 2. **Titularisation – Reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle.**

La loi n°2007-148 du 2 février 2007, relative à la modernisation de la fonction publique a, entre autre, institué la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle (RAEP).

La mise en œuvre de cette disposition dans les concours (externes, internes et 3ème voie) et examens professionnels permettrait, temporairement, de remplacer l'épreuve « académique » par une épreuve basée sur la production d'un dossier détaillant le parcours professionnel, les compétences, les atouts et les motivations, et d'une épreuve orale mesurant la valeur professionnelle, la personnalité et l'aptitude à exercer les fonctions visées.

L'association des maires du département de la Réunion (AMDR) ne semble pas hostile à cette mesure et a sollicité officiellement le Centre de gestion de la Réunion pour sa mise en œuvre.

Ce dernier a évoqué un obstacle réglementaire : il faut un décret précisant l'application du RAEP à tous les concours de la Fonction Publique Territoriale et Hospitalière.

Pour rappel, dans la Fonction Publique d'État où elle est déjà appliquée, les différents ministères mentionnent dans leurs arrêtés d'ouverture de concours la voie RAEP.

Aussi, la CGT propose que soit inscrit dans les préconisations l'émission d'un décret généralisant la voie RAEP à tous les concours de la Fonction Publique Territoriale et Hospitalière.

## 3. **Élargir aux « journaliers permanents » le bénéfice de la loi Sauvadet...**

Les emplois de permanents journaliers, de par leur nature juridique en marge des statuts, sont de fait exclus des modalités d'application de la loi Sauvadet, visant à résorber l'emploi précaire.

Le gouvernement doit prendre un décret permettant d'élargir aux « emplois permanents journaliers » de l'île de la Réunion le bénéfice de cette loi.

## 4. **La formation pour l'intégration des emplois aidés**

La CGT est opposée à l'emploi aidé car il est trop souvent un outil politique et idéologique pour faire croire qu'on va réduire le chômage. Il remet en cause l'égalité de traitement à l'embauche ou à l'accessibilité à un poste.

Pour la CGT il est ainsi nécessaire de prendre des mesures visant à la titularisation des personnels ayant été recrutés sous contrats emplois aidés :

- La prise en charge par l'employeur de la préparation aux concours en dehors du 1% ainsi que la formation des tuteurs.
- Un plan régional de formation et d'insertion dans l'emploi stable, et utilisation des fonds pour créer des emplois publics statutaires qualifiés.
- L'interdiction d'embaucher des contrats aidés sur des emplois permanents et donc obligation d'être en sureffectif.

- L'obligation pour l'employeur d'établir un plan d'accueil, de suivi, de tutorat dans sa collectivité en cas d'embauches pour répondre à un besoin d'insertion de public en difficulté.
- Le suivi annuel avec les organisations syndicales du plan d'insertion des agents sous contrats aidés, indépendamment du bilan social, afin de vérifier la mise en œuvre des exigences ci-dessus.

## 5. Un nécessaire engagement financier de l'Etat.

Alors que le coût d'un emploi statutaire à la Réunion est supérieur par rapport à la métropole, notamment par le biais d'une sur-rémunération des fonctionnaires justifiée par la cherté de la vie (reconnue pour les fonctionnaires d'État et hospitaliers), la base de dotation globale de fonctionnement (DGF) est malgré tout inférieure à celles des communes métropolitaines.

Cette situation n'est pas acceptable.

Il est donc important de rétablir une égalité de traitement entre tous les agents des trois fonctions publiques sur le territoire de la Réunion, et entre les départements ultra-marins et ceux métropolitains. Cela passe par une revalorisation importante des dotations aux collectivités réunionnaises, prenant en compte l'obligation de sur-rémunération de traitement des fonctionnaires ultramarins.



**VERS L'EMPLOI TITULAIRE DANS LA FONCTION PUBLIQUE**

**TERRITORIALE DE LA REUNION**

**UNE AMBITION A PARTAGER :**

**Une ambition à atteindre par un plan  
pluriannuel partenarial, progressif et  
multifactoriel**

S'étant fortement impliquée dans les travaux de la FS5 dans le cadre du présent rapport, la fédération Interco Cfdt partage les préconisations qui y sont inscrites, tout en soulignant que ces dernières sont indispensables, mais ne sont qu'une partie de ce qui pourrait conduire à la résolution de cette problématique. Il faudra alors aller bien plus loin lorsque la puissance publique se décidera enfin à sortir, par le haut, pour le territoire et ses habitants quels qu'ils soient, de cette situation non légale dans laquelle se trouvent les collectivités et une fraction importante de leurs agents.

Afin de pouvoir embrasser l'ensemble de la problématique qui dépasse le champ de compétence du CSFPT, il convient de mettre en place un groupe de travail ad hoc élargi dûment missionné. Ce groupe de travail pourrait alors reprendre à son compte l'ensemble des analyses produites dans le cadre des rapports évoqués dans la présente étude.

En effet traiter de la question de l'emploi dans la fonction publique à La Réunion renvoie inmanquablement aux questions du coût et du nombre d'agents nécessaires pour qu'un service public de qualité soit rendu. Bien évidemment la règle de l'égalité de traitement entre les agents doit s'imposer. Par ailleurs la question du nombre et du devenir des emplois aidés exerçant des fonctions pérennes ne doit pas être éludée, particulièrement dans le contexte politico-économique actuel !

En croisant l'ensemble de ces données il apparaîtra qu'aucune solution simple ni rapide ne peut raisonnablement être mise en œuvre et qu'il s'agit bien d'**un plan pluriannuel progressif et multi factoriel ambitieux** qu'il conviendra d'élaborer. Il faudra alors accepter d'aborder des sujets « qui fâchent » et débordent de la compétence du CSFPT : la fiscalité ; les dotations et les ressources locales ; la continuité territoriale ; la politique de la formation et de l'emploi ; les fondements de la sur-rémunération et leur actualité, ses effets positifs et pervers, le rôle et les responsabilités des divers acteurs (y compris de l'Etat et des collectivités territoriales et de leurs établissements) ; les éléments constitutifs de « la vie chère » dans les DOM et les mesures susceptibles d'y remédier pour partie, au bénéfice de

l'ensemble de la population ; l'équité de traitement nécessaire entre tous les agents publics, qu'ils soient originaires de Métropole ou du territoire concerné à partir du principe du lien personnel au territoire tel que défini par la notion de Centre des Intérêts Matériels et Moraux (CIMM : circulaire du 1<sup>er</sup> mars 2017 NOR : RDFF1708027C).

Le rapport dans ses préconisations met l'accent sur l'enjeu de la formation et de l'insertion, et souhaite en faire « une grande cause régionale », en particulier et à juste titre pour les jeunes : 31,5% de la population réunionnaise a moins de 20 ans, plus de 58% des actifs de moins de 25 ans sont à la recherche d'un emploi, et « l'illettrisme est un facteur aggravant et marquant de la situation des jeunes réunionnais » selon un rapport du CESE. Pour la CFDT l'enjeu de la formation est majeur pour ce territoire, et les collectivités ont leur rôle à jouer. C'est pour cela que nous partageons entièrement la préconisation d'un grand plan de développement de l'apprentissage fortement aidé par l'Etat pour permettre l'accès à des qualifications reconnues pour des jeunes réunionnais. Mais il est nécessaire d'aller plus loin en particulier en direction de l'ensemble des salariés en contrats aidés, mais aussi de tous les agents les moins qualifiés. Il faut aussi concevoir un plan d'accès à des qualifications reconnues. Pour ce faire, les collectivités doivent être aidées par le centre de gestion et le CNFPT et fortement soutenues par l'Etat dans le cadre d'une « grande cause régionale ». Des actions concrètes peuvent d'ores et déjà être initiées, en particulier la mise en œuvre de l'accès au CLÉA (certificat validant le socle de connaissances et compétences professionnelles) et plus généralement des dispositions nouvelles prévues par l'ordonnance du 19 janvier 2017<sup>38</sup> relatives à la formation et au compte personnel d'activité.

C'est bien à partir du croisement de l'ensemble de ces questions et de leurs réponses, que pourra s'élaborer une solution républicaine ambitieuse, réaliste, pérenne et acceptable pour tous.

La CFDT a bien conscience de l'importance des enjeux pour les acteurs concernés, mais dans un contexte où les corps intermédiaires et la démocratie sociale sont mis à mal dans le débat et les actes publics, notre Conseil donnerait un bel exemple de courage en montrant ce que peut produire un collectif institutionnel décidé à transformer les pratiques et les règles anciennes lorsque c'est au bénéfice de la justice sociale et de l'équité territoriale !

---

<sup>38</sup> Ordonnance n° 2017-53 du 19 janvier 2017 portant diverses dispositions relatives au compte personnel d'activité, à la formation et à la santé et la sécurité au travail dans la fonction publique



Fédération des personnels des services publics et des services de santé FORCE OUVRIERE 153-155 rue de Rome 75017 PARIS  
 ☎01 44 01 06 00 - ✉ fo.territoiaux@fosps.com et fo.sante-sociaux@fosps.com

## CONTRIBUTION FO au rapport sur l'Ile de la réunion

Force Ouvrière partage pleinement le constat exposé dans le rapport concernant l'emploi titulaire territorial à la réunion.

Aujourd'hui, nous voyons bien que la politique des collectivités locales ne vise pas la pérennisation des différents types d'emplois précaires, au contraire celles-ci ont de plus en plus recours aux contrats aidés, lesquels sont remis en cause par le gouvernement en ces derniers jours d'août avec la suppression de 166.000 contrats.

Les maires de l'Ile de la Réunion ont manifesté le 9 août dernier devant la préfecture, car « seulement » 1.800 contrats aidés ont été accordés pour la rentrée. Ces derniers estiment que pour accueillir les enfants dans de bonnes conditions d'hygiène, de sécurité, il faudrait plus de 3.000 contrats aidés pour faire face aux besoins des écoles !

Cette situation est inadmissible alors même que le candidat, aujourd'hui président de la République souhaitait « soulager » les classes de l'école primaire, il les prive d'une partie importante de leurs effectifs...

Si les contrats aidés sont une force de cohésion sociale, ils sont attribués au détriment de vraies embauches sur des postes permanents de la fonction publique territoriale, ce que ne peut que déplorer FO. Les réactions des employeurs démontrent, s'il en était besoin, qu'ils remplissent de véritables missions, mais à moindre coût pour les collectivités.

Quant aux agents en CDD et CDI, ils constituent, à côté des agents titulaires, une fonction publique bis, chaque collectivité ayant ses propres règles de gestion :

- Dans certaines collectivités, il y a une absence totale d'évolution pour l'agent en CDI :
  - aucun avancement d'échelon,
  - aucun avancement de grade. Les salaires sont indicés, mais sans qu'il y ait de réelle augmentation salariale.

Ainsi, il n'y a dans ces collectivités concrètement aucune égalité de traitement, l'agent est totalement tributaire de l'évolution du SMIC et parfois d'éventuelles négociations locales.

- Dans d'autres collectivités, les agents peuvent bénéficier d'un avancement d'échelon pour les agents en CDI.

On assiste parfois à la mise en place d'une CAP pour les non-titulaires (communes de Saint-Pierre et du Port). Cette CAP a été mise en place lors des élections professionnelles de 2014.

Dans ces collectivités, les agents bénéficiaient d'un avancement d'échelon jusqu'à l'année dernière et d'un avancement de grade calqué sur les grilles des titulaires. Notons que ces agents ne bénéficient pas de la sur-rémunération.

- A ces situations disparates, il convient d'ajouter le non-respect du plan de titularisation qui, bien que validé par différents conseils municipaux, notamment la commune du Tampon, n'a pas été mise en œuvre. Aussi, des agents ont été contraints de déposer un recours au Tribunal Administratif pour que ce plan soit respecté, malheureusement, ils n'ont pas obtenu gain de cause.
- De même, il a pu être constaté que pour les concours, il existe de nombreux lauréats ne trouvant pas de poste, plus communément appelés « reçus-collés », les collectivités et l'administration préférant avoir recours à des contrats aidés.

Pour Force Ouvrière, il convient afin de mettre fin à ces pratiques et de prendre en compte quelques recommandations qui sont :

- Intervention de l'Etat par l'implication du préfet afin de faire respecter les différents textes régissant les emplois non-titulaires mais aussi les délibérations prises par les collectivités notamment lorsqu'il s'agit de plan de titularisation. La libre administration des collectivités ne saurait se traduire par le non-respect des textes réglementaires et à plus forte raison législatifs. Dans la réalité nous ne pouvons que constater, pour le moins un non-respect des règles régissant l'emploi public, quand il ne s'agit pas de la mise en œuvre de pratiques inventées localement.
  - Mettre en place un comité de surveillance ou pilotage dans le département afin d'éviter les dérives de clientélisme, et les reçus-collés.
  - Normaliser les pratiques en direction des agents en CDI pour l'ensemble des collectivités de la Réunion avec la mise en place des commissions consultatives paritaires et le respect des textes réglementaires (formation, congés...).
- Dans une seconde étape, mettre en place un plan de titularisation pour toutes les collectivités 974 afin de permettre aux agents d'accéder à la titularisation conformément au statut.

Tout ceci pourrait prendre la forme d'un accord tripartite, Syndicats, employeurs et représentants de l'Etat.



**Vers l'emploi titulaire dans la Fonction Publique Territoriale de La Réunion :**  
**Une ambition à partager**  
**Contribution de l'UNSA Territoriaux concernant les Territoriaux de non droit de la Réunion.**

### Préambule

L'UNSA Territoriaux veut que ce rapport contribue à mettre un terme à la **précarité de l'emploi public dans la Fonction Publique Territoriale de la Réunion.**

En effet, les services publics de la Réunion ne peuvent plus continuer à fonctionner avec une majorité de territoriaux de non droit (permanents hors statut et emplois aidés).

L'Actualité nationale, lors de la rentrée scolaire 2017, a malheureusement mis en exergue que la baisse des contrats aidés avait pour effet d'impacter directement la continuité du service publique au sein des collectivités territoriales.

L'UNSA Territoriaux demande que, dans la continuité des lois « Sauvadet 1 » et « Sauvadet 2 », des mesures concrètes soient mises en place pour titulariser les agents non titulaires de La Réunion.

Il nous semblait opportun et raisonnable d'utiliser la loi « Sauvadet » pour les territoriaux de la Réunion en l'adaptant aux spécificités de notre territoire. C'est-à-dire, réviser par le biais d'une ordonnance la loi SAUVADET 2 en incluant « *les agents recrutés illégalement, y compris lorsque la régularité du contrat n'a pas été contestée dans le cadre de l'exercice du contrôle de légalité* » comme bénéficiaire du dispositif « SAUVADET ».

Pour l'UNSA Territoriaux, il est urgent que l'obtention du STATUT soit l'unique voie d'accès à l'emploi dans la Fonction Publique Territoriale de La Réunion

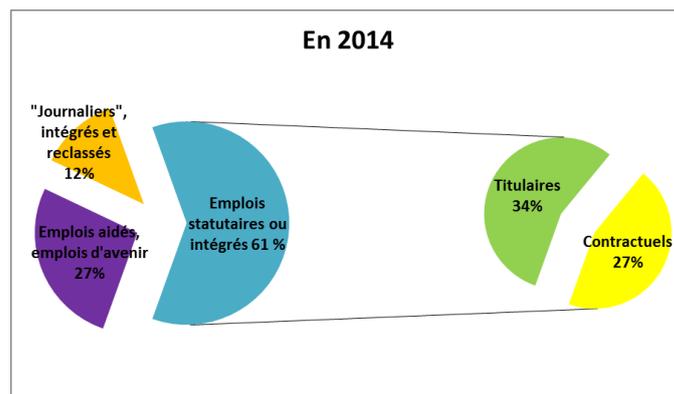
C'est pourquoi, l'UNSA Territoriaux souhaite par sa contribution, apporter des éclairages complémentaires et surtout des propositions de mesures plus concrètes, où l'Etat tient une place prépondérante pour le règlement définitif de cette situation de non droit. Nous proposons notamment :

- ➔ La révision, par le biais d'une ordonnance, de la loi « Sauvadet 2 » en incluant dans les bénéficiaires du dispositif « SAUVADET », « les agents recrutés illégalement, y compris lorsque la régularité du contrat n'a pas été contestée dans le cadre de l'exercice du contrôle de légalité »,
- ➔ Un pacte Etat – Collectivités - Organisations syndicales représentatives pour un plan pluriannuel de résorption de l'emploi précaire.

**Pour ce faire, l'UNSA Territoriaux est disposée à participer activement à un véritable dialogue social, qui malheureusement n'existe pas aujourd'hui dans la plupart des collectivités réunionnaises.**

### I – Constats

Au 31 décembre 2014, l'effectif territorial est de 41 850 agents, dont seulement **34 % sont des agents titulaires.**



**Par ailleurs, on constate que plus de 2/3 des « territoriaux de non droit » dans le bloc communal (Communes et Communautés d'Agglomération).**

**Enfin, une écrasante majorité sont des agents de catégorie C :**

Les agents concernés sont :

1. de catégorie C pour plus de 90 %,
2. de catégorie B pour 4.8 %,
3. de catégorie A pour 3.5 %.

Nous déplorons que des statistiques plus récentes quant aux effectifs n'aient pas été transmises au CSFPT, ce qui aurait amélioré le contenu de ce rapport.

Nous regrettons ainsi l'absence de plusieurs données qui auraient permis de dégager d'autres préconisations :

- ⇒ celles issues du Centre de Gestion de La Réunion sur les pratiques de recrutement (par exemple : état des lieux des concours et examen mis en place de 2005 à 2015, notamment depuis la mise en place de la loi SAUVADET de 2012 à 2015),
- ⇒ celles issues de la Préfecture (Bilan sociaux 2015, analyses de la commission des emplois aidés),
- ⇒ nous déplorons enfin l'absence d'une analyse chiffrée de l'application de la loi dite « Sauvadet » du 12 mars 2012, prorogée par une loi du 16 avril 2016.

**Nous souhaitons par ailleurs insister sur les spécificités de la structure financière des collectivités de La Réunion.**

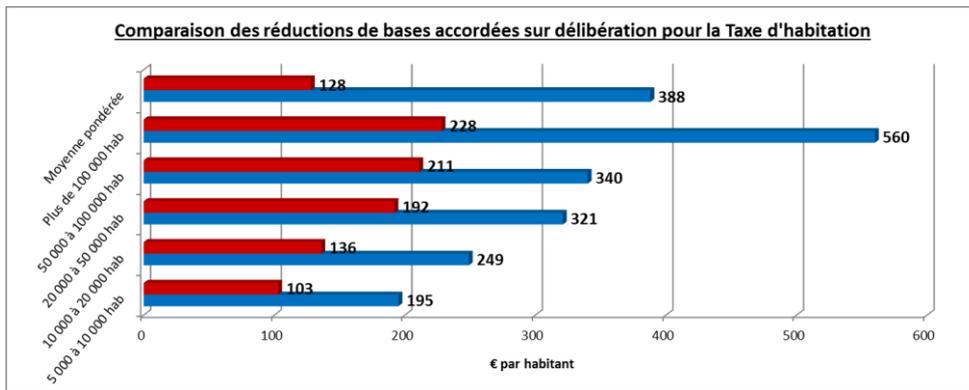
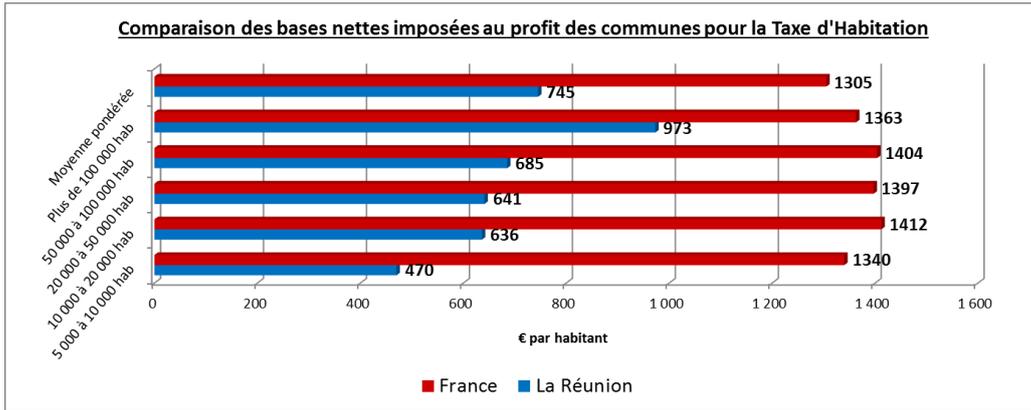
En effet, comme cela figure dans le *tableau 6, page 33, intitulé Tableau comparatif tout secteur public en € par habitant*, on constate que, parmi l'ensemble des dépenses fonctionnement, les dépenses de personnel représentent le poste dont l'écart avec les collectivités métropolitaines est le plus marqué. Mais dans le même temps, on constate que la part des dépenses de personnel Communautés d'Agglomération réunionnaises n'est que de 18 % contre 23 % pour la France Entière.

Au global, même si, sur le secteur communal, le poids des charges de personnel est supérieur à la moyenne nationale (51 % contre 49 %), l'écart n'est pas si important au regard de la sur-rémunération et du nombre d'agents par collectivité. Cela traduit donc des salaires moyens des agents territoriaux à La Réunion inférieur aux salaires moyens des agents territoriaux nationaux.

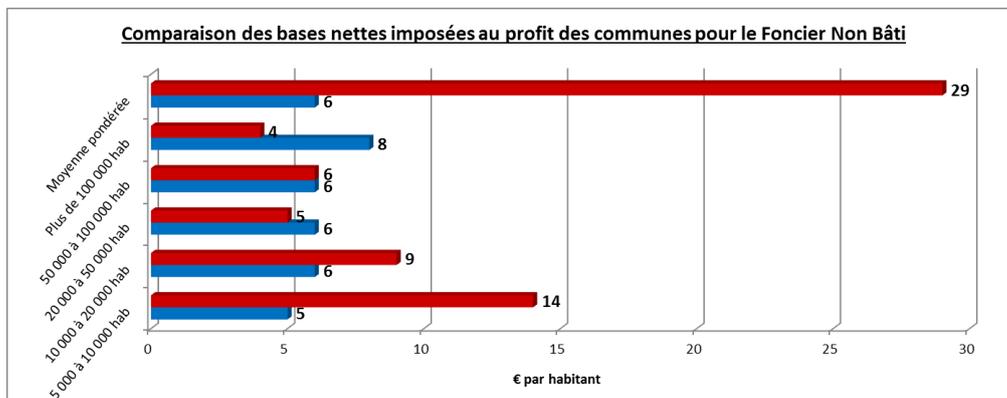
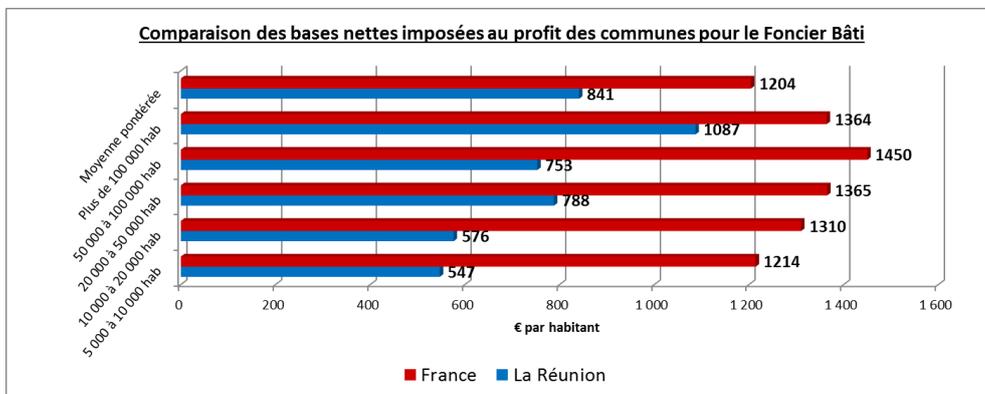
Il ressort aussi de plusieurs rapports de la Chambre régionale des Comptes que la gestion de la masse salariale des collectivités réunionnaises est porteuse de marges de manœuvre importantes.

**Faiblesse de la fiscalité directe**

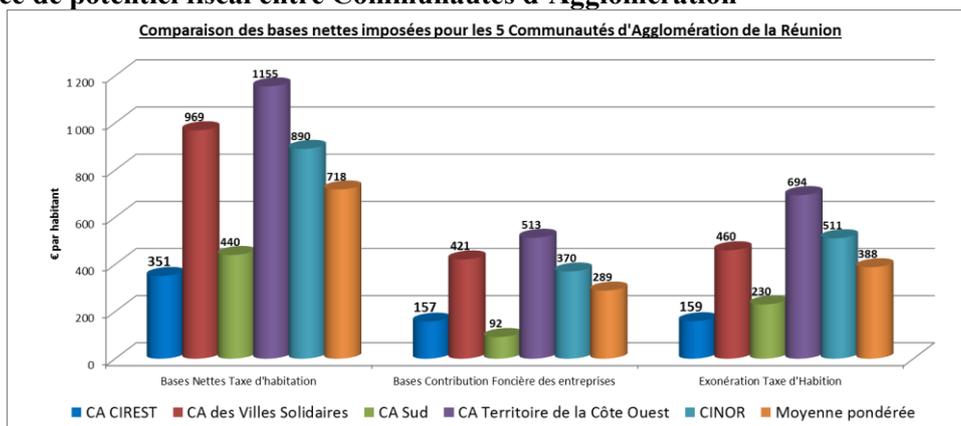
Parallèlement, leur potentiel fiscal est nettement inférieur à celui des communes métropolitaines pour la même strate comme on le constate sur les graphiques ci-après comparant La Réunion / La France entière.



Moins la commune est peuplée, plus l'écart par rapport à des communes de la même strate est important.



## Différence de potentiel fiscal entre Communautés d'Agglomération



L'analyse comparative des ressources des cinq Communautés d'Agglomération permet d'identifier de grandes disparités entre les Communautés d'Agglomération situées au Sud et à l'Est de l'île.

Par conséquent, il faut reconnaître que les situations financières des collectivités sont très différentes, qu'une réflexion sur une solidarité départementale, voire des règles des dotations supplémentaires de l'Etat différenciée devra être débattue.

Pour l'UNSA, il est urgent de rendre accessible l'entrée dans la Fonction Publique Territoriale de La Réunion par le statut. A l'avenir, le service public de proximité ne doit plus être assuré par des agents en situation précaire.

### II – Préconisations de l'UNSA Territoriaux

Ces constats incitent aux propositions suivantes :

#### A/ 1ère préconisation :

**Pérenniser de manière statutaire la situation des agents publics de la catégorie C de la territoriale**

**Des nouvelles modalités doivent être créées par ordonnance pour faire évoluer la loi Sauvadet n° 2012-347 du 12 mars 2012 :**

- pour que *les agents recrutés illégalement, y compris lorsque la régularité du contrat n'a pas été contestée dans le cadre de l'exercice du contrôle de légalité*, aient accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents intégrés et contractuels dans la fonction publique.
- pour que *l'accès aux cadres d'emplois des fonctionnaires territoriaux de La Réunion* puisse être ouvert par la voie de modes de recrutements réservés valorisant les acquis professionnels *pendant une durée de 6 ans*, à compter de la date de la dite loi. Cet accès doit être réservé aux agents occupant, à la date du 31/12/2016, des emplois en qualité d'agent de non-droit de La Réunion.

#### B/ 2ème préconisation :

**Un véritable rôle de suivi et de contrôle à la commission de transparence des emplois aidés de la préfecture**

Nous constatons que certains "agents" en contrats aidés assurent des missions de service public pérennes avec, cependant, des fiches de poste « fourre-tout ». Ce dispositif ne doit pas être un moyen donné aux collectivités pour contourner la loi en matière de recrutement.

Nous préconisons une véritable enquête sur la gestion des emplois aidés par la préfecture (métiers concernés, formations...) et un vrai suivi des dispositifs d'insertion mis en œuvre dans notre région ultra marine.

### C/ 3ème préconisation :

**Mise en place d'un PACTE : « ETAT – COLLECTIVITE – ORGANISATIONS SYNDICALES REPRESENTATIVES » pour un plan pluriannuel de résorption de l'emploi précaire**

Depuis 2012, l'Etat a permis le développement des emplois aidés par les collectivités territoriales en les subventionnant. Il faudrait désormais que l'Etat conditionne le maintien d'une dotation d'un montant équivalent contre la signature d'un pacte sur 6 ans entre les collectivités, l'Etat et les organisations syndicales, qui prévoirait :

- ↪ Le versement d'une dotation de l'Etat supplémentaire en compensation de la fin des emplois aidés,
- ↪ La refonte des modalités de calcul de la DGF pour les collectivités d'Outre-Mer,
- ↪ Une mise à jour des bases fiscales,
- ↪ La mise en œuvre d'une solidarité départementale,
- ↪ L'engagement de chaque collectivité à ne plus recourir à des emplois hors statuts,
- ↪ L'organisation de concours réservé aux agents territoriaux de non droit (LOI SAUVADET 3) et l'organisation annuelle de concours traditionnels des différents métiers de la FPT,
- ↪ La mise en œuvre d'une politique de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences,
- ↪ Une maîtrise des effectifs voire une baisse dans les collectivités ayant le ratio d'agents le plus élevé,
- ↪ Un transfert de certaines catégories de personnel vers les EPCI.

Ce pacte pourrait se décliner en une version départementale fixant des objectifs globaux, et une version locale, collectivité par collectivité, selon le principe d'un Contrat de Ville.

La version départementale signée entre le Préfet, les représentants des Associations d'Elus, le Président du Centre de Gestion, les Présidents du Conseil Départemental et du Conseil Régional, les représentants des organisations syndicales siégeant au CSFPT fixerait les principes de la solidarité départementale et les enveloppes financières, un calendrier des concours. La composition du comité de pilotage y apparaîtrait.

Chaque version locale comprendrait un état de lieux, notamment une pyramide des âges et les objectifs en termes d'effectifs, de transfert de personnel et de nomination.

Un rapport annuel fera le point d'étape et permettra de suivre, année par année, au niveau départemental et au niveau de chacune des collectivités, la mise en œuvre effective des objectifs visés.

Un tel pacte ne pourra être possible que si les différents partenaires ont la volonté de s'engager fermement dans un changement radical de politique de gestion de l'emploi public.

### III – Conclusion

Pour l'UNSA, la Fonction publique territoriale à La Réunion ne peut plus être une entité à trois vitesses : les titulaires ; les non titulaires de non droit ; les "emplois aidés".

Il est urgent que l'Etat - via le contrôle de légalité - fasse un véritable travail a posteriori de la gestion locale des collectivités en matière de recrutement. Au-delà de la mise en place d'un comité de pilotage, il est urgent que le Préfet s'appuie sur les avis émis par la Chambre régionale des comptes ces dix dernières années pour remédier aux faiblesses dénoncées en ce qui concerne les gestions locales des ressources humaines. Nous préconisons également un partenariat plus accru et vigilant des services de la préfecture avec les receveurs municipaux afin que les dérapages financiers soient évités. En effet, nous constatons que les dérapages des gestions locales font augmenter le nombre de recours auprès des tribunaux administratifs ainsi que des plaintes chez le Procureur de la République.

Il est donc urgent de recenser les agents territoriaux de non droit de La Réunion et de chiffrer correctement l'impact du coût réel de la sur-rémunération et non se contenter d'une estimation globale et d'une vision a priori.

Nous pensons que la seule façon d'obtenir un règlement de la situation est une contractualisation entre l'Etat et les collectivités locales en y associant les organisations syndicales.

**Au regard des carences dans le règlement de ce dossier depuis plus de 40 ans, nous exigeons que l'Etat, interdise une bonne fois pour toutes ces recrutements illégaux.**

**A La Réunion, les territoriaux ont droit à de la considération par le biais d'un contrat statutaire pour les missions de service public qu'ils exercent. Ils ont droit à un plan de «déprécarisation» par voie législative et/ou réglementaire en s'appuyant sur celui mis en œuvre pour la Fonction Publique depuis 2012.**

**Les Territoriaux de non droit revendiquent de plus être LA variable d'ajustement politique et sociale.**



## Fédération Autonome de la Fonction Publique Territoriale

### Contribution de la FA-FPT au rapport de la Formation spécialisée n° 5 « Vers l'emploi titulaire dans la Fonction publique territoriale de la Réunion : une ambition à partager »

L'engagement constant de la FA sur les questions ultra-marines s'exprime une nouvelle fois dans le cadre des travaux de la FS5.

Il s'agit bien pour la Fédération Autonome de considérer que les usagers et les agent.e.s du service public en Outre-mer doivent disposer des mêmes droits, et que les spécificités territoriales ultra-marines ne peuvent en aucune façon justifier une dégradation du service public ou des conditions statutaires dans lesquelles les agent.e.s exercent leurs missions.

Après s'être fortement engagée et avoir soutenu sans réserve le rapport de la FS5 « Mayotte, les oubliés de la République », dont les préconisations ont toutes trouvé un écho favorable auprès du précédent gouvernement, la FA-FPT considère que le présent rapport consacré à la situation de l'emploi public territorial à la Réunion marque une étape essentielle dans la résorption de la précarité sur ce territoire de l'Océan indien qui, en 2014, comptait 321.000 bénéficiaires des minimas sociaux (soit 38 % de la population) et dont 40 % de la population (46 % dans l'Est) vit en-dessous du seuil de pauvreté\*.

Ces chiffres militent d'eux-mêmes pour un service public fort, symbole d'une société solidaire vis-à-vis des plus démunis.e.s. Nul doute que parmi toutes ces personnes touchées par la précarité se trouve un nombre non négligeable de femmes et d'hommes exerçant des missions de service public.

En complément des points retenus dans ce rapport, la FA, première force syndicale dans le versant territorial de la Fonction publique à la Réunion, tient à insister sur les éléments suivants qui lui apparaissent indispensables à la réussite de cette démarche :

- Nécessité de renforcer l'engagement de l'État, y compris et surtout dans le cadre d'un rattrapage budgétaire en matière de Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) afin de permettre aux collectivités locales de la Réunion de disposer de ressources équitables au regard de celles dont disposent les collectivités de métropole.
- Analyse des conditions d'utilisation des contrats aidés qui, pour certains d'entre eux, s'inscrivent dans une démarche qui, à bien des égards, pourraient d'appartenir à une démarche clientéliste avec toutes ses conséquences négatives sur le fonctionnement normal de la démocratie ; l'affectation de la gestion des contrats aidés (recrutement, salaire, renouvellement et fin de contrat, ...) à Pôle Emploi pourrait être une solution à explorer.
- Elaboration indispensable d'un plan de titularisation visant à sortir définitivement de la précarité toutes celles et ceux qui, exerçant des missions de service public depuis plusieurs décennies, se retrouvent, tout comme ce fut le cas à Mayotte, dans la situation de véritables oubliés.e.s de la République.

La Réunion n'est pas condamnée à demeurer le dernier département français à subir un tel retard en matière de justice sociale et de démocratie !

- Réflexion sur les leviers permettant d'engager les élu.e.s, employeurs territoriaux, dans une réelle dynamique visant à donner à l'emploi statutaire la place qu'il devrait occuper à la Réunion comme dans tous les territoires de la République.
- Mise en place d'une réelle politique de validation des acquis de l'expérience pour toutes celles et ceux qui ont contribué pendant de nombreuses années au développement d'un service public de qualité répondant au mieux aux attentes de la population réunionnaise.
- Création de conditions favorisant le recrutement sur le territoire de citoyen.ne.s réunionnais.e.s ayant des intérêts moraux et/ou financiers dans le prolongement des dispositions de la loi Égalité réelle en Outre-mer, y compris en organisant au sein de l'Océan Indien (Réunion - Mayotte) les concours permettant de répondre localement aux missions de service public en partenariat avec le CNFPT et le CDG.
- Mise en place d'une politique volontariste visant à briser les monopoles commerciaux qui conduisent, au travers d'une inflation des prix totalement injustifiée, à entretenir une précarité économique indigne d'un territoire de la République\*.

Ce rapport représente pour la **FA** une étape essentielle pour qu'enfin, toutes les parties prenantes (État, employeurs publics, représentant.e.s des agent.e.s) s'engagent dans une démarche partagée visant à donner à la Réunion les moyens de sortir d'une situation qui, au regard du droit et de l'égalité, ne peut satisfaire aucun des acteurs locaux.

La participation des représentant.e.s des employeurs et des personnels au cours des deux visio-conférences organisées lors de cette auto-saisine et les contributions de certains employeurs territoriaux dans le cadre de ce rapport sont autant de signes prometteurs sur lesquels les représentant.e.s locaux de la **FA** fonderont leur engagement sur la base des préconisations formulées par le CSFPT.

**Autonome, progressiste, solidaire, à la FA un autre syndicalisme est possible !**

\*INSEE Analyses - Septembre 2017 <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3128421>

FÉDÉRATION **A**UTONOME DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE ET DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS  
96, rue Blanche - 75009 PARIS - 01 42 80 22 22

E-mail: [secretariat@fafpt.org](mailto:secretariat@fafpt.org) - Site Internet : <http://www.fafpt.org>

**Affiliée à la FA-FP**

**Contribution de l'AMDR**  
(Association des Maires du département de la Réunion)



Saint-Denis, le 30 août 2017

**Monsieur Philippe LAURENT**  
Président du Conseil supérieur de la Fonction  
publique territoriale  
Place Beauvau  
75800 PARIS CEDEX

À l'attention de Mme Élisabeth ROZIER

V/Réf. : PL-JRM-n°2017/081

N/Réf. : SF/MM/CR/17/08/032

Objet : Rapport « Vers l'emploi titulaire territorial à la Réunion »

Monsieur le Président,

Nous avons bien pris connaissance de votre document de travail intitulé : « **Vers l'emploi titulaire dans la fonction publique territoriale de La Réunion : une ambition à partager** ». Nous partageons vos état des lieux, remarques et observations à plus d'un titre, s'agissant notamment de l'exposé du contexte financier particulièrement contraint dans lequel sont forcées d'évoluer les collectivités réunionnaises.

Nous avons également pris acte de votre conclusion, mentionnant la possibilité, pour les collectivités de La Réunion, de converger vers l'emploi titulaire. Vous soulignez la nécessité, pour les agents territoriaux, de « disposer d'une stabilité et d'une carrière » afin d'être au service des politiques publiques territoriales et nationales.

À titre liminaire, cette question, auquel est consacré votre rapport, a fait l'objet de nombreux débats et de réunions de concertation entre les partenaires ce qui a permis la mise en œuvre de plans « d'intégration » visant à offrir un statut sécurisé aux agents non titulaires et à leur apporter les garanties en termes de rémunération, de déroulement de carrière et de droits, ce dont vous faites d'ailleurs largement écho dans votre rapport.

Il convient de souligner, dans un premier temps, que ces conclusions et recommandations, dépourvues de prospective financière, interviennent après l'annonce d'une nouvelle réduction des dotations de l'État à hauteur de 13 milliards d'euros sur les 3 prochaines années à compter de 2018, faisant suite à un précédent plan de 50 milliards d'euros de baisse de dépenses publiques sur trois ans, qui avait déjà lourdement impacté les budgets des collectivités territoriales. Il faut ajouter à cela une quasi suppression de la taxe d'habitation, principal levier fiscal des collectivités, dans un contexte où les collectivités réunionnaises perçoivent une DGF par habitant trois fois inférieure à celle de la métropole (Cf. Rapport sénatorial Patient).

Outre les difficultés financières grandissantes des collectivités réunionnaises qui interrogent la faisabilité financière de l'ambition de « converger vers l'emploi titulaire » afin de résorber l'emploi précaire dans la fonction publique territoriale, il convient de s'interroger sur ce que recouvre le terme de « précarité ».

p. 1/3

Immeuble Futura - 190, rue des Deux Canons - 2<sup>e</sup> étage - CS 11083 - 97495 SAINTE-CLOTILDE CEDEX  
Tél. : 0 262 41 91 70 - Fax : 0 262 41 91 74  
Courriel : [contact@amdr.asso.fr](mailto:contact@amdr.asso.fr) - Site : [www.amdr.asso.fr](http://www.amdr.asso.fr)

Un certain nombre d'agents non titulaires à La Réunion bénéficient d'un avancement de grade et d'échelon équivalent aux agents titulaires, à la différence qu'ils ne perçoivent pas la sur-rémunération. Ces agents intégrés, dits « permanents » ou « ex journaliers autorisés », disposent d'une stabilité au sein des collectivités territoriales réunionnaises et d'un déroulement de carrière notamment de grade au regard des fonctions occupées.

Nous comptons par ailleurs un certain nombre d'agents contractuels recrutés en CDI. En effet, depuis 2005, des textes successifs sont venus progressivement légitimer et encadrer le statut des contractuels affectés à une mission de service public (loi du 26 juillet 2005, loi du 19 février 2007, décret n° 2015-1912 du 29 décembre 2015, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016, portant diverses dispositions relatives aux agents contractuels de la fonction publique territoriale). Les textes ont apporté des garanties considérables aux agents contractuels, qui s'assimilent de plus en plus à celles des fonctionnaires : l'existence d'un dossier individuel, l'application des règles déontologiques, prise en compte de l'ancienneté pour certains droits, entretien professionnel annuel, droit à la formation etc. Par ailleurs, leur rémunération fait l'objet d'une réévaluation (et non plus d'un réexamen) au minimum tous les trois ans.

C'est pourquoi, en sus de la situation particulière des « permanents non titulaires » à La Réunion, qui garantit avancement et déroulement de carrière, la qualification d'« emploi précaire » attribuée à un agent contractuel de droit public, et notamment à un agent recruté en CDI, paraît inappropriée.

Les textes successifs ont ouvert la voie à une nouvelle catégorie pérenne d'agents contractuels de droit public hors statut de fonctionnaire, bénéficiant de droits, déroulement de carrière et qui exercent les missions de service public aux côtés des fonctionnaires à part entière et des agents recrutés à titre temporaire.

S'agissant des contrats aidés : depuis 28 ans, des dispositifs successifs de contrats aidés ont été institués par l'État et ont trouvé un écho indispensable (pour la population et les services publics) dans les collectivités, les associations et également certains services de l'État, notamment vers les jeunes (emplois d'avenir) et les plus de 50 ans (emplois séniors).

En conclusion, les collectivités réunionnaises doivent faire face à des budgets fortement contraints en réponse à une situation sociale quasi explosive dans un contexte de baisse régulière des dotations de l'État effective (dernier quinquennat) et annoncée (quinquennat en cours).

Dans un tel contexte, les communes sont dans l'incapacité financière de titulariser les agents « permanents » intégrés et en CDI (cf sur-rémunération outre-mer de 53% pour la Réunion) sans compensation pérenne de l'État à travers l'attribution de la dotation de fonctionnement.

Par conséquent, pour répondre à cet objectif de convergence, l'AMDR demande donc :

#### 1. Les agents intégrés (ex « journaliers autorisés ») et en CDI

L'AMDR propose à l'État, eu égard au principe de libre administration des collectivités, d'attribuer une dotation complémentaire temporaire de 12 K€ annuels aux communes pour chaque agent intégré ou en CDI qu'elles titulariseraient (l'employeur s'engage à fournir les justificatifs, notamment sur l'appartenance dudit agent à la catégorie concernée) :

- sur une durée de 12 ans pour les agents intégrés (potentiellement 5 000 agents)
- sur une durée de 25 ans pour les agents CDI (potentiellement 11 000 agents)

L'AMDR propose également la mise en place de concours réservés pour les agents intégrés et en CDI occupant les emplois accessibles par concours. Une loi est nécessaire ; ce public de la Réunion ayant été exclu de la loi SAUVADET de 2012 (cf dernier paragraphe de l'analyse du CESER page 19, le groupe de travail spécifique pour la Réunion n'a jamais été réuni).

## 2. Les contrats d'apprentissage

L'AMDR propose également, dans la lignée de ce qui est préconisé dans le projet de rapport, de faire effectivement de l'apprentissage une grande cause régionale.

À ce titre, un accompagnement plus conséquent en terme financier est nécessaire : le coût salarial d'un apprenti (en moyenne 12 000 euros/an) est encore beaucoup trop lourd pour que les collectivités réunionnaises puissent recruter à la hauteur des enjeux locaux : fin du dispositif des emplois d'avenir dans un contexte d'arrivée massive de jeunes insuffisamment formés sur le marché de l'emploi.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

Le Président,



Stéphane FOUASSIN



LE PRESIDENT DE LA  
FORMATION SPECIALISEE N° 5  
Dossier suivi par Elisabeth ROZIER  
☎ : 01.53.43.84.13  
Fax : 01 53.43.84.11  
[elisabeth.rozier@csfpt.org](mailto:elisabeth.rozier@csfpt.org)

**COMPTE-RENDU**  
**DE LA FORMATION SPECIALISEE N°5**  
**19 juin 2017**  
**Président M. Bruno COLLIGNON**

Présents pour la FS5 :

Représentants des personnels : M Yvan VIALETTES (CGT) , Mme Salima GUEDOUAR ( CGT ) ,  
Mme Chantal GOSSELIN ( CFDT ) , M Olivier FREZEL (CFDT), M Yann-Aël MOYSAN ( FO ) , M  
Robert LAMERENS ( UNSA ) , M Bruno COLLIGNON ( FA-FPT ) , Président.

Absents excusés :

Elus : Yves AUMON, Jean Claude HAIGRON

Présents pour les représentants de la Réunion : voir liste jointe

Assistaient également : M Jean Robert MASSIMI, Directeur Général du CSFPT, Mme Elisabeth ROZIER chargée d'études auprès du président du CSFPT pour la FS5, M Martial MEURICE – TERNUS pour le CSFPT

*Ordre du jour : visio-conférence entre les élus locaux et les représentants des personnels de la Réunion et les membres de la FS 5 du CSFPT.*

M Bruno Collignon ouvre la séance en remerciant l'ensemble des participants réunionnais et les services de la délégation régionale du CNFPT, représentée par mesdames Patricia ASSOUNE et Nasserine TREJAUT, directrice régionale ainsi que par M Mario MOREAU, délégué Régional et Maire de Salazie.

Il remercie l'ensemble des services qui ont permis l'organisation matérielle de cette réunion.

Cette visio-conférence s'est déroulée en deux temps :

- la première réunion avec les représentants des personnels territoriaux et des représentants de communes,
- la seconde réunion avec des représentants des communes et de l'association des maires de la Réunion.

### **1- Première réunion**

Le support à ces deux réunions était un document de synthèse du projet de rapport qui a été présenté par Bruno COLLIGNON et commenté par l'ensemble des membres présents.

Ce document est joint en annexe à ce compte-rendu.

Pour chacune des réunions, il est rappelé que le rapport sera présenté en bureau du CSFPT au mois de septembre prochain, pour une présentation en séance plénière le 27 septembre.

BC présente tout d'abord le titre du rapport, qui n'appelle pas de commentaires

Il indique ensuite que ce travail a été effectué dans un esprit d'une analyse très complète de la situation de l'emploi public territorial, en y incluant les aspects de la situation économique et de l'environnement des collectivités ; c'est est une démarche innovante.

Plusieurs intervenants insistent sur les situations de précarité accrue des agents en retraite ou proche de la retraite.

Des remarques sont faites sur l'antériorité des données, et la réponse apportée confirme que ces références sont les dernières disponibles à la date de rédaction de ce document.

Cette information est confirmée par le représentant de l'observatoire territorial des métiers, des emplois et des compétences pour les données relevant des personnels territoriaux.

Les données 2015 issues des bilans sociaux ne sont pas encore connues.

Le CNFPT a lancé une étude régionale qui sera prête en fin d'année 2017.

#### **Sur les diapositives 1-13 :**

Un intervenant interroge le tableau page 13 qui contient les effectifs par versant de la FP, en insistant sur l'absence d'état des lieux en 1983, au moment de la mise en œuvre de la décentralisation.

Bruno COLLIGNON insiste sur le nombre d'emplois aidés dans ce département, au nombre de 11160 en 2014.

Olivier FREZEL (CFDT) s'interroge sur les politiques de l'Etat en terme de soutien à l'emploi au vu du nombre très important de ces emplois aidés, affectés à des emplois pérennes dans les collectivités.

Un représentant de l'UNSA (Réunion) estime que ce chiffre est dépassé, et fait référence à une déclaration de l'ex ministre de la FP, qui avait reconnu que les emplois aidés à la Réunion étaient détournés de leur objet.

Le volet formation n'est pas assez développé pour ces contrats.

Un élu du SIREST estime que ce doit être aux services de l'Etat à affecter l'ensemble des contrats aidés dans les collectivités pour amoindrir l'effet clientéliste de ces embauches

Les emplois aidés marchands s'intègrent plus vite et plus facilement dans l'emploi.

Le DGS de la commune de Saint Denis insiste sur la dichotomie de l'Etat qui incite à recruter des emplois aidés pour atteindre les quotas et qui fait des remarques aux communes qui y ont recours, notamment à l'égard du volume des dépenses de ces collectivités territoriales.

Il semble que dans certaines collectivités, les contrats aidés soient conclu pour des durées très courtes, renouvelées régulièrement, à l'identique de contrats de vacations ; par ailleurs, il semblerait que des personnes, titulaire d'un contrat aidé soient en situation d'encadrement d'agents territoriaux titulaires ou contractuels ; cette situation représente une anomalie au regard des règles relatives aux contrats aidés et au statut de la fonction publique.

#### **Diapositive 20 et suivantes**

Un débat s'engage sur la notion de « précarité statutaire », selon un participant, la précarité est essentiellement hors statut pour de nombreux agents à la Réunion

Un intervenant interroge les participants de la Réunion sur des éventuels plans de titularisation, entre 2014 et 2017, et si ceux-ci, en cas de réponse favorable ont été honorés.

Un représentant syndical de la Réunion répond que les données ne sont pas communiquées, car les titularisations sont internes à chaque CT.

Un représentant de la CFDT Réunion confirme que de nombreux agents journaliers ont bénéficié de contrats à durée indéterminée, par arrêtés individuels, en l'absence de contrats signés par les deux parties.

#### **Diapositives 28 à 34**

Concernant l'évolution de la situation des « journaliers historiques », un débat s'engage sur leur identification au plan départemental, qui n'est pas aisé.

La question est posée de la validité après septembre 2016, de la circulaire préfectorale de septembre 2006 prévue pour s'appliquer durant dix ans.

Aucune réponse n'est donnée.

L'UNSA Réunion préconise de se pencher sur les décisions des tribunaux concernant les personnels contractuels, qui contiennent des informations utiles.

#### **Diapositives 42 et suivantes :**

Pas de remarques

#### **Diapositives 48 à 51**

BC précise que même si le contexte financier des collectivités territoriales n'est pas une compétence directe du CSFPT, il a paru nécessaire d'intégrer cette problématique dans le rapport, car c'est un élément phare des difficultés de ces collectivités, notamment en termes de disparité importante entre elles du point de vue des ressources et des charges.

La DGS de la commune de St Denis demande une explication sur une des préconisations concernant la « convergence » de l'emploi titulaire à la Réunion

Bruno COLLIGNON explique que cette idée de convergence est un objectif pour les membres de la FS5 du CSFPT, car selon lui, rien ne semble s'opposer à une telle démarche. La lutte contre la précarité statutaire reste un enjeu, comme cela avait été identifié par le CSFPT en 2011.

Un représentant de la CGT métropole, rappelle que lors de la visio-conférence du 10 novembre 2016, le rappel à la responsabilité de l'Etat dans la situation des agents et des collectivités avait été fortement souligné.

Concernant les préconisations présentées, aucune remarque n'est apportée par les participants réunionnais.

Cette première partie de la visio-conférence s'achève à 13 h 30.

## **2- Réunion avec les employeurs**

L'ensemble des diapositives est présenté par Bruno COLLIGNON.

Sur la typologie des agents, plusieurs intervenants du collège employeurs de la Réunion, confirment que plusieurs situations existent, en marge des dispositifs applicables dans la loi de 1984

- agents titulaires, bénéficiaires de la sur rémunération
- agents « permanents » avec un arrêté individuel et un déroulement de carrière (anciens agents journaliers), qui sont comparables à des agents titulaires, mais sans sur-rémunération
- agents contractuels en CDI, qui évoluent à partir d'un indice cadre d'emploi/ grade/ échelon et qui suivent un déroulement de carrière
- agents contractuels en CDD
- emplois aidés sur des emplois permanents

Un débat s'engage sur la situation juridique des agents permanents non titulaires, qui ont une CAP dédiée dans certaines communes (à Saint Denis, cette CAP concerne 1500 agents).

Une question est posée sur le futur fonctionnement des CCP qui entreront en vigueur en 2018 pour les agents contractuels ?

L'explication est donnée sur la situation de ces agents permanents, en 2000, lors des négociations entre les élus, l'Etat et les organisations syndicales, la proposition était de titulariser ces agents, sans sur-rémunération. Les OS ont refusé.

Une remarque partagée par plusieurs intervenants est apportée sur le rôle des services de l'Etat depuis plus de 30 ans. Une situation spécifique s'est développée, et dans ce contexte, les dispositifs SAUVADET relatifs à la résorption de l'emploi précaire ne semblent pas pouvoir s'appliquer, ou alors à la marge.

Les mobilités inter versants ou à l'extérieur du territoire semblent très compromises pour les personnels territoriaux, en l'état.

La réunion s'achève à 16 h 30.



## MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

CONSEIL SUPÉRIEUR  
Fonction Publique Territoriale

**LE PRÉSIDENT**  
Tél : 01.53.43.84.15  
Fax : 01.53.43.84.11  
PL/ER-n° 003/2017  
Dossier suivi par Elisabeth ROZIER  
@ : elisabeth.rozier@csfpt.org  
site : [www.csfpt.org](http://www.csfpt.org)

Paris, le 6 février 2017

Monsieur le Directeur Général,

La formation spécialisée N°5 du conseil supérieur de la fonction publique territoriale en charge notamment des territoires d'outre-mer, a engagé des travaux dans le cadre d'une autosaisine portant sur la situation des personnels non titulaires des collectivités de l'île de la Réunion. La présentation d'un rapport est prévue en juin 2017.

En partenariat avec le CNEPT et la FNCDG, un questionnaire a été adressé à ces collectivités, portant notamment sur différents éléments chiffrés, tant budgétaires, que statutaires.

Il a été récemment porté à ma connaissance que le Préfet territorialement compétent avait recueilli des informations statistiques, sur les effectifs et divers éléments qui pourraient nous aider à compléter nos données sur la réalité de la situation statutaire et financière de ces personnels, qui représentent plus des deux tiers des effectifs de ces collectivités.

C'est pourquoi, afin d'enrichir notre réflexion, je me permets de solliciter votre appui pour accéder aux informations qui ont été collectées par l'intermédiaire du représentant de l'Etat de la Réunion, selon les modalités qui vous sembleront les plus adaptées.

Vous en souhaitant bonne réception,

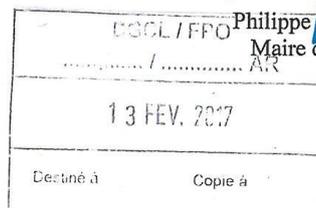
Je vous prie de croire, Monsieur le Directeur Général, à l'assurance de mes sentiments distingués.



*Bie Indichent,*  
Le Président du Conseil supérieur de la  
Fonction publique territoriale

*Philippe Laurent*

Philippe LAURENT  
Maire de Sceaux



Monsieur Bruno DELSOL  
Directeur Général de la DGCL  
Ministère de l'Intérieur  
Place Beauvau  
75800 PARIS cedex

ADRESSE POSTALE : PLACE BEAUVAU 75800 PARIS CEDEX - STANDARD 01.49.27.49.27 - 01.40.07.60.60  
ADRESSE INTERNET : [www.interieur.gouv.fr](http://www.interieur.gouv.fr)



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

MINISTÈRE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE  
DE LA RURALITÉ ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

DIRECTION GÉNÉRALE  
DES COLLECTIVITÉS LOCALES

SOUS-DIRECTION DES ÉLUS LOCAUX  
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

Affaire suivie par Stéphanie DARMON-RIGAIL  
Téléphone : 01.40.07.24.25  
Courriel : [dcd-csfpt-secretariat@interieur.gouv.fr](mailto:dcd-csfpt-secretariat@interieur.gouv.fr)

N° 17-009568-D



Paris, le 21/03/2017

Monsieur le Président,

Par courrier en date du 6 février 2017, vous avez souhaité obtenir des informations statistiques complémentaires sur la situation des agents non titulaires de La Réunion, en vue d'enrichir les travaux de la formation spécialisée du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale compétente sur cette thématique.

Les informations dont nous disposons sont issues de l'enquête quinquennale réalisée par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT). Les résultats de la dernière enquête datent de 2012 et ont été transmis à la formation spécialisée n°5 dans le cadre de son rapport en auto-saisine.

Je vous précise que la prochaine enquête est en cours, sur la base des effectifs en poste au 31 décembre 2016. Les résultats seront disponibles au début du second semestre 2017, après exploitation et fiabilisation des données par la CNFPT.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs et très cordiaux -

Le directeur général  
des collectivités territoriales

Bruno DELSOL

Monsieur Philippe LAURENT  
Président du Conseil supérieur  
de la fonction publique territoriale



**Synthèse des réponses au questionnaire du CSFPT  
Budget et personnel (en €)**

<b>Valeur 31 décembre 2015 Base CA 2015 DES COMMUNES</b>	<b>ILE REUNION</b>	<b>ETANG SALE</b>	<b>LA POSSESSION</b>	<b>SAINT JOSEPH</b>	<b>SAINT BENOIT</b>	<b>CILAOIS</b>	<b>ENTRE DEUX</b>	<b>SAINT LEU</b>	<b>SAINT PHILIPPE</b>
Population valeur 2013	843 617	13 784	31 068	38 096	36 326	5 729	6 379	33 000	5 200
Emplois publics, hors contrats aidés (2013)	39 536	318	505	546	1 196	192	100	686	201
Effectifs agents non titulaires	17 000								
Ratio administration publique (hors EA) valeur 2013	3,65%	2,31%	1,63%	1,43%	3,29%	3,35%	1,57%	2,08%	3,87%
Ratio AP avec emplois aidés valeur 2013	4,68%								
Effectifs emplois non titulaire droit public (perm)	10 886	211	342	311	906	77	60	493	141
Ratio emplois non titulaires/emplois permanents (hors E.A)	43,0%	66,4%	67,7%	57,0%	75,8%	40,1%	60,0%	71,9%	70,1%
Moyenne de la strate (source CNFPT) valeur 2013		<b>38,1%</b>	<b>60,7%</b>	<b>60,7%</b>	<b>60,7%</b>	<b>44,9%</b>	<b>44,9%</b>	<b>60,7%</b>	<b>38,1%</b>
Base enquête régionale 2010 et PP de nov 2016		<b>45,1%</b>	<b>59,3%</b>	<b>59,3%</b>	<b>59,3%</b>	<b>47,6%</b>	<b>47,6%</b>	<b>59,3%</b>	<b>47,6%</b>
Dépenses réelles de fonctionnement (déclaratif)		18 705	36 819 938	43 822 684	55 620 048	11 360 866	9 260 748	40 460 518	9 904 682
<b>Charges de personnel (compte 012) (déclaratif)</b>		13 710 617	23 471 541	25 898 224	41 235 807	7 870 688	5 787 664	28 407 305	7 921 422
Ratio		73,30%	63,75%	59,10%	74,14%	69,28%	62,50%	70,21%	79,98%
DGF		2 488 789	3 770 008	7 760 241	5 048 376	698 111	1 202 820	6 245 691	661 062
<b>Ratio / habitant</b> (moyenne nationale : 235 € pour 2015)	<b>204</b>	181	121	204	139	122	189	189	127
Auto évaluation titularisation non titulaires pour les agents		1 970 000	700 000	5 600 000	8 273 424	710 000	2 584 577	5 700 000	NP
PERMANENTS et prestations sociales (annuel)									
Estimation de ce surcote par agent et par an (déclaratif)		9 336	2 046	18 006	9 131	9 220	43 076	11 561	
Salaire Minimum agent TC non titulaire (TC = 90% des NT)		1 023	1 212	1 21	1 190	1 189	1 217	1 255	1 221
Salaire Maximum agent TC non titulaire		1 735	4 800	2 269	2 029	1 580	1 615	1 380	1 327
Taux de la " sur rémunération" agents titulaires	53,6%								
Ecart de prix panier local METROPOLE - REUNION (INSEE 2015)	-3,6								
Ecart de prix panier métropolitain (INSEE 2015)	10,6								



PREFECTURE DE LA REUNION

8 SEP. 2006

Saint-Denis le

SECRETARIAT GENERAL

DIRECTION DES RELATIONS AVEC  
LES COLLECTIVITES TERRITORIALES  
ET DU CADRE DE VIE

LE PREFET DE LA REUNION

BUREAU DU CONTROLE DE LA LEGALITE

A

☎ 02.62.40.76.62

☎ 02.62.40.76.38

MESSIEURS LES MAIRES DE LA RÉUNION

(en communication à MM les Sous-préfets  
d'arrondissement)

Objet : Modalités d'application à la Réunion des dispositions relatives aux agents non titulaires de la loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique.

### **Rappel de la situation existante à la Réunion**

Sur la base de l'état des lieux au 1<sup>er</sup> février 2004 établi par l'association des maires et des données complémentaires recueillies auprès des communes du Tampon et Saint-André, les communes de la Réunion emploient 9.830 agents permanents non titulaires.

En 1998, à la suite d'un accord passé entre l'Association des Maires et l'intersyndicale des personnels territoriaux, a été définie une solution « d'intégration », c'est-à-dire un reclassement, sans titularisation, des contractuels par référence aux grilles indiciaires de la fonction publique métropolitaine. Cet accord, dépourvu de base légale, mais approuvé de fait par l'Etat, s'est traduit par « l'intégration » par arrêté de plus des trois-quarts des « journaliers ».

La présente Circulaire a pour objectif de préciser les modalités de mise en œuvre des articles 14 et 15 de la loi du 26 juillet 2005, qui permettent de donner un statut légal aux personnels dit « journaliers communaux » ou « personnels permanents non titulaires », à La Réunion.

### **I- Les modalités de mise en œuvre du dispositif transitoire : la disparition de la catégorie historique dite des « journaliers »**

#### **Rappel du dispositif législatif**

L'article 15-I de la loi prévoit que les agents contractuels recrutés sur un emploi permanent en fonction à la date de publication de la loi :

- lorsqu'ils sont employés depuis moins de six ans pourront être reconduits dans leur emploi pour une durée déterminée renouvelable qui ne pourra dépasser une durée totale de six années, à l'issue de laquelle, le contrat de l'agent ne pourra être reconduit que pour une durée indéterminée.

- lorsqu'ils sont employés sur le même emploi depuis plus de six ans et de manière continue par une collectivité territoriale, pourront bénéficier d'un contrat à durée indéterminée.

L'article 15-II de la loi prévoit que les agents susvisés âgés d'au moins 50 ans justifiant d'une durée de services effectifs au moins égale à six ans au cours des huit dernières années bénéficieront obligatoirement d'un CDI.

Les modalités pratiques de mise en œuvre à la Réunion seront les suivantes :

### **1 S'agissant des agents «intégrés»**

L'intégration ayant créé un lien à durée indéterminée entre l'agent bénéficiaire et la collectivité employeuse, les « intégrés » dès qu'ils auront atteint 6 ans d'ancienneté, se verront proposer par le maire la signature d'un CDI.

### **2 S'agissant des agents recrutés par contrats verbaux**

Les agents, qui à la date de publication de la présente loi, seraient en fonction depuis au moins six années de manière continue dans une collectivité, pourront se voir proposer un CDI. Les agents d'au moins 50 ans ayant accompli 6 ans de services effectifs sur les 8 dernières années devront obligatoirement bénéficier d'un CDI.

Les agents en fonction depuis moins de six années pourront quant à eux bénéficier d'un CDD qui pourra être reconduit par décision expresse, la durée des contrats successifs ne pouvant excéder 6 ans. Une fois atteint 6 ans, les agents concernés ne pourront plus se voir proposer qu'un CDI.

Chaque CDI ou CDD, une fois signé par les deux parties devra être transmis en vue de son contrôle à la préfecture ou à la sous-préfecture selon le cas. Chaque contrat devra être accompagné d'une déclaration sur l'honneur du maire attestant de la durée de services effectifs de l'agent concerné dans la commune.

### **3 S'agissant des agents recrutés par contrats**

Les agents, qui à la date de publication de la présente loi, sont en fonction depuis au moins six années de manière continue dans une collectivité, pourront se voir proposer un CDI. Les agents d'au moins 50 ans ayant accompli 6 ans de services effectifs sur les 8 dernières années devront obligatoirement bénéficier d'un CDI.

Les agents en fonction depuis moins de six années pourront quant à eux bénéficier d'un CDD qui pourra être reconduit par décision expresse, la durée des contrats successifs ne pouvant excéder 6 ans. Une fois atteint 6 ans, les agents concernés ne pourront plus se voir proposer qu'un CDI.

Chaque CDI, une fois signé par les deux parties, devra être accompagné lors de sa transmission au titre du contrôle de légalité, d'une copie des différents CDD conclus antérieurement avec l'agent concerné.

Les CDI conclus, pour l'ensemble des catégories, prendront en compte la situation acquise dans la collectivité par chaque agent concerné et pourront comporter des dispositions en matière d'avancement et de déroulement de carrière, se référant à la réponse de M. le ministre de la Fonction publique publiée dans le journal officiel du Sénat du 3 août 2006 (page 2065).

Vous êtes très vivement encouragés à proposer, après consultation du Comité technique paritaire, de tels contrats. Dans le cas contraire, une application stricte du statut de la FPT sera effectuée par les services du contrôle de légalité.

## **II - Les modalités de mise en œuvre de l'article 3 de la loi 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique Territoriale**

### **Les nouveaux recrutements :**

#### **Rappel des modifications apportées**

L'article 14 de la loi du 26 juillet 2005, qui modifie l'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, met fin aux possibilités de renouvellement abusif des contrats à durée déterminée des agents non titulaires recrutés dans deux types de situation :

- lorsqu'il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes,
- ou lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient pour des emplois de catégorie A.

Désormais, ces agents engagés par voie de contrats à durée déterminée, d'une durée maximale de trois ans et renouvelables par reconduction expresse pour une durée ne pouvant excéder six ans, ne pourront au terme de ces six années que bénéficier d'un contrat à durée indéterminée.

#### **S'agissant des recrutements autorisés**

##### **En catégorie A et B**

Les recrutements en vue de pourvoir à des emplois permanents de catégorie A et B, qui interviendront postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi, continuent à être autorisés :

- sur des contrats de courte durée (saisonniers, remplacements, impossibilité de pourvoir immédiatement de façon statutaire un emploi),
- mais aussi de longue durée (en vue de pourvoir un emploi pour lequel il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes ou lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient pour des emplois de catégorie A).

Il convient de rappeler que les contrats de courte durée mais aussi les emplois de collaborateur de cabinet ne sont pas éligibles au CDI (emplois non permanents), quel que soit la durée de contrat.

En dehors de ces recrutements dérogatoires au droit commun autorisés par la loi dans des cas bien limités, les collectivités devront en priorité pourvoir leurs emplois vacants soit en nommant un fonctionnaire qui s'est déclaré candidat par voie de mutation ou de détachement, soit en nommant un des candidats inscrits sur une liste d'aptitude établie après concours.

##### **En catégorie C**

Compte tenu des spécificités de la situation des communes à La Réunion, une souplesse de recrutement est laissée aux Communes, sur une période de 10 ans, à compter de la publication la loi N° 2005-843 du 26 juillet 2005, selon les modalités suivantes :

- 1 – Le nombre d'agents non titulaires de catégorie C de la Commune est arrêté à la date du 1er janvier 2006.
- 2 – Au 31 décembre 2015, ce nombre devra être inférieur de 15%.

3 - Le nombre de personnes susceptibles d'être engagés en CDD l'année N ( C) sera déterminé en fonction de l'objectif à atteindre en terme de diminution des effectifs de catégorie C (anciens journaliers) dans l'année (A) et du nombre d'agents relevant de la catégorie C (anciens journaliers) ayant pris leur retraite durant l'année N-1 (B), ce qui donne  $C = B - A$ . L'objectif annuel sera égal au dixième de l'objectif décennal qui sera fixé en fonction des effectifs relevant de la catégorie C (anciens journaliers) en poste au 31 décembre 2005. A titre d'exemple, pour une commune, dont les effectifs relevant de la catégorie C s'élèvent à 1000, l'objectif sera de les faire diminuer de 150 sur 10 ans soit 15 par an. Le nombre d'agents maximum qu'elle pourra recruter en 2006 sera donc égal à la différence entre le nombre de personnels partis à la retraite en 2005 et 15.

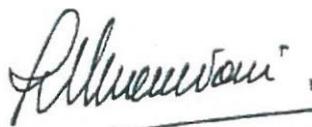
4 - Les renouvellements successifs de contrats à durée déterminée ne pourront dépasser une durée totale de six années incluant, pour ceux en ayant bénéficié, la durée du contrat aidé. Au-delà de six ans, le contrat de l'agent ne pourra être reconduit que pour une durée indéterminée.

5 - Les personnes se trouvant, entre le 1er janvier 2006 et le 1er janvier 2015, en situation de CEC, de CEJ ou de toute autre forme de contrat aidé d'une durée supérieure à six mois dans la commune, ne sont pas concernées par les dispositions précédentes et peuvent bénéficier, à tout moment durant cette période, d'un CDD ou CDI en application de la loi du 26 juillet 2005.

En dehors de ce cadre, tout autre recrutement de catégorie C doit s'effectuer en conformité avec le statut de la FPT.

Je vous saurai gré de bien vouloir vous rapprocher de la sous-préfecture de votre arrondissement afin de déterminer, le plus rapidement possible, les modalités concrètes d'application dans votre commune de la présente circulaire, qui apporte une base légale à la question historique des agents communaux non titulaires dans le département.

Le Préfet,



Pierre-Henry MACCIONI

PREFECTURE DE LA REUNION - ADRESSE POSTALE : RUE DE LA VICTOIRE- 91405 SAINT-DENIS  
Téléphone Standard 02-62-40-77-77 - Télécopie de la DRCTCV 02-62 40-76-38

**ANNEXE 7****SYNTHESE DES EFFECTIFS PAR FILIERE 2005-2014  
LA REUNION**

<b>ANNEES</b>	<b>2005</b>	<b>2010</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>Ecart</b>
FILIERE ADMINISTRATIVE	5543	7242	7480	8260	8370	<b>2827</b>
FILIERE TECHNIQUE	10262	14215	13430	14700	14510	<b>4248</b>
FILIERE CULTURELLE	387	466	400	550	560	<b>173</b>
FILIERE SPORTIVE	341	427	430	430	440	<b>99</b>
FILIERE SOCCIALE /MEDICO - SOCIALE / MEDICO - TECHNIQUE	3317	3255	3040	3430	3400	<b>83</b>
FILIERE POLICE MUNICIPALE	152	211	230	240	270	<b>118</b>
ENSEMBLE FILIERE ANIMATION	226	609	520	580	600	<b>374</b>
INCENDIE - SECOURS	580	860	850	860	870	<b>290</b>
ASSISTANTES MATERNELLES	759	888	820	870	850	<b>91</b>
Emplois hors filière NET	113	497	2940	880	820	<b>707</b>
<b>TOTAL FILIERES</b>	<b>21680</b>	<b>28670</b>	<b>30140</b>	<b>30800</b>	<b>30690</b>	<b>9010</b>

**EVOLUTION DES EFFECTIFS TERRITORIAUX  
PAR CADRES D'EMPLOI, HORS EMPLOIS AIDES**

ANNEES	2005	2010	2012	2013	2014	ECART
cadres d'emplois avec écarts significatifs effectifs physiques (étude observatoire CNFPT)						
<b>ensemble FILIERE ADMINISTRATIVE</b>	5543	7242	7480	8260	8370	2827
<b>ATTACHE</b>	648	874	820	890	920	272
titulaire	477	647	650	710	730	253
non titulaire	170	227	170	180	190	20
journaliers intégrés	1					-1
<b>REDACTEUR</b>	527	981	920	1040	1070	543
titulaire	436	875	820	930	950	514
non titulaire	85	106	100	120	120	35
journaliers intégrés	6					-6
<b>ADJOINT ADMINISTRATIF</b>	1429	5369	5180	5520	5590	4161
titulaire	817	2707	2800	3080	3140	2323
non titulaire	84	2662	2380	2450	2450	2366
journaliers intégrés	528					-528
<b>AGENT ADMINISTRATIF</b>	2926	0	0	0		-2926
titulaire	1515					-1515
non titulaire	394					-394
journaliers intégrés	1017					-1017
<b>AUTRES FILIERE ADMINISTRATIVE</b>			480	710	700	700
titulaire				10	10	10
non titulaire			480	700	690	690
<b>ENSEMBLE FILIERE TECHNIQUE</b>	10262	14215	13430	14700	14510	4248
<b>AGENT TECHNIQUE</b>	3005	0	0	0		-3005
titulaire	297					-297
non titulaire	254					-254
journaliers intégrés	2454					-2454
<b>AGENT DES SERVICES TECHNIQUES</b>	5982	0	0	0		-5982
titulaire	1604					-1604
non titulaire	1256					-1256
journaliers intégrés	3122					-3122
<b>ADJOINT TECHNIQUE</b>	0	11292	10020	10400	10550	10550
titulaire	0	2877	2870	3400	3590	3590
non titulaire	0	8415	7140	7000	6990	6990
<b>adj. technique ETBS ENSEIGNEMENT</b>	0	1586	1840	2480	2130	2130
titulaire	0	1404	1070	1590	1540	1540
non titulaire	0	182	770	890	580	580
<b>AGENT DE MAITRISE</b>	235	523	680	770	770	535
titulaire	151	329	360	400	400	249
non titulaire	14	194	320	380	370	356
journalier intégré	70					-70

<b>TECHNICIEN</b>	0	458	480	530	510	<b>510</b>
titulaire	0	380	400	430	430	<b>430</b>
non titulaire	0	78	80	100	90	<b>90</b>
<b>INGENIEUR</b>	0	356	370	390	410	<b>410</b>
titulaire	0	320	320	330	350	<b>350</b>
non titulaire	0	36	50	60	60	<b>60</b>
<b>FILIERE CULTURELLE</b>	387	466	400	550	560	<b>173</b>
<b>FILIERE SPORTIVE</b>	341	427	430	430	440	<b>99</b>
<b>FILIERE SOCIALE /MEDICO -SOCIALE / MEDICO - TECHNIQUE</b>	3317	3255	3040	3430	3400	<b>145</b>
<b>ASSISTANT SOCIO EDUCATIF</b>	419	470	500	570	590	<b>171</b>
titulaire	357	371	360	450	450	<b>93</b>
non titulaire	62	99	140	120	140	<b>78</b>
<b>ASEM</b>	1799	1531	1100	1230	1280	<b>-519</b>
titulaire	32	15	10	50	60	<b>28</b>
non titulaire	365	1516	1090	1180	1230	<b>865</b>
journaliers intégrés	1402					<b>-1402</b>
<b>AGENT SOCIAL</b>	388	486	440	600	590	<b>202</b>
titulaire	19	24	40	50	50	<b>31</b>
non titulaire	246	462	400	550	540	<b>294</b>
journaliers intégrés	123					<b>-123</b>
<b>FILIERE POLICE MUNICIPALE</b>	152	211	230	240	270	<b>118</b>
<b>ENSEMBLE FILIERE ANIMATION</b>	226	609	520	580	600	<b>374</b>
<b>ADJOINTS ANIMATION</b>	74	536	460	490	510	<b>436</b>
titulaire	29	71	80	110	120	<b>91</b>
non titulaire	19	485	380	380	390	<b>371</b>
journaliers intégrés	26					<b>-26</b>
<b>AGENT D'ANIMATION - animateur</b>	103	53	60	70	60	<b>-43</b>
titulaire	5	24	30	40	40	<b>35</b>
non titulaire	57	29	30	30	20	<b>-37</b>
journaliers intégrés	41					<b>-41</b>
<b>INCENDIE - SECOURS</b>	580	860	850	860	870	<b>290</b>
SPP non officier titulaire	517	762	430	420	420	<b>-97</b>
sous-officier			320	330	330	<b>330</b>
<b>ASSISTANTES MATERNELLES</b>	759	888	820	870	850	<b>91</b>
titulaire	0					<b>0</b>
non titulaire	759	888	820	870	850	<b>91</b>
journaliers intégrés						<b>0</b>

## Salaires nets mensuels moyens en équivalent-temps plein en 2015

	Répartition des effectifs <sup>(a)</sup> en 2015 (en %)	Salaires nets moyens 2015 (en euros)	Évolution des salaires nets moyens en euros	
			courants (en %)	constants (en %)
<b>Ensemble</b>	<b>100,0</b>	<b>1 891</b>	<b>+0,8</b>	<b>+0,8</b>
Titulaires	78,9	1 972	+1,1	+1,0
<i>catégorie A</i>	7,5	3 277	+0,2	+0,1
<i>catégorie B</i>	11,6	2 305	+0,3	+0,3
<i>catégorie C</i>	59,8	1 744	+1,2	+1,2
Non-titulaires	16,3	1 677	+0,7	+0,7
Autres statuts	0,5	1 726	+4,0	+3,9
<b>Ensemble hors bénéficiaires de contrats aidés</b>	<b>95,8</b>	<b>1 920</b>	<b>+1,1</b>	<b>+1,0</b>
Emplois aidés	4,2	1 213	+0,7	+0,7
Cadres et professions intellectuelles supérieures	8,3	3 277	+0,4	+0,4
Professions intermédiaires	15,6	2 232	+0,5	+0,4
Employés et ouvriers	75,1	1 672	+1,0	+1,0
Indéterminé	1,0	1 514	+1,2	+1,2
Communes	54,8	1 796	+0,6	+0,6
CCAS et caisses des écoles	6,8	1 686	+0,7	+0,7
EPIC à fiscalité propre	11,9	1 964	+0,8	+0,8
Autres structures intercommunales	3,5	1 861	+1,0	+1,0
Départements	14,3	2 108	+1,0	+1,0
Services départementaux d'incendie et de secours	2,9	2 576	+1,5	+1,4
Régions	4,6	1 984	+1,5	+1,5
Autres collectivités locales	1,2	2 114	+1,6	+1,5

(a) En équivalents-temps plein annualisés.

Source : Insee, SIASP.

Champ : France hors Mayotte. Tous statuts hors militaires et assistants maternels.

**EFFECTIFS PAR VERSANT DE LA FONCTION PUBLIQUE  
AU 31 DECEMBRE 2015**

Comparatif avec des départements ayant une population ou des critères sociaux équivalents à la Réunion

	Ensemble (en milliers)	Fonction publique de l'État (en milliers)	Fonction publique territoriale (en milliers)	Fonction publique hospitalière (en milliers)	Effectifs de la fonction publique pour 100 habitants	Effectifs de la fonction publique pour 100 emplois salariés	Population
<b>Bouches-du-Rhône</b>	182,7	85,4	65,8	31,5	9,1	23,4	2 006 069
<b>Finistère</b>	86	42,9	24,2	18,9	9,5	27,2	905 855
<b>Hérault</b>	98,7	40,9	40,2	17,6	8,8	26,8	1 107 398
<b>Ille-et-Vilaine</b>	97,2	47,3	30,8	19,1	9,3	23,2	1 032 240
<b>Maine-et-Loire</b>	61,1	26,6	19	15,5	7,5	21,2	805 935
<b>Nord</b>	227,8	93,5	81,2	53,1	8,7	23,8	2 603 472
<b>Oise</b>	56	24,2	18,6	13,2	6,8	22,4	818 380
<b>Haute-Savoie</b>	53,9	19,9	21,3	12,7	6,8	20,1	783 127
<b>Seine-Saint-Denis</b>	132,8	61,6	53,6	17,6	8,4	22,2	1 571 028
<b>Val-de-Marne</b>	126	53,3	45,3	27,5	9,2	23,7	1 365 039
<b>Val-d'Oise</b>	85,6	37	32,5	16	7,1	23	1 205 539
<b>France de province</b>	4 330,80	1 831,70	1 525,60	973,5	8,3	23,7	
<b>France métropole</b>	5 452,60	2 395,80	1 898,50	1 158,30	8,5	22,7	
<b>Guadeloupe</b>	39,8	16,7	16,5	6,7	10	34,1	400 186
<b>Martinique</b>	41,8	16,3	17,2	8,2	11	33,8	383 911
<b>Guyane</b>	26,5	13,8	9,4	3,3	10,3	50,5	252 338
<b>La Réunion</b>	85	32,3	42,7	10,1	10	33,6	842 767
<b>France hors Mayotte</b>	5 648,30	2 477,50	1 984,20	1 186,60	8,5	23	

Champ : France hors Mayotte, postes principaux (actifs et non annexes) au 31 décembre, y compris bénéficiaires de contrats aidés.  
Source : Insee, Système d'Information sur les Agents des Services Publics (SIASP).

## LES EFFECTIFS DES COLLECTIVITES LOCALES PAR REGION

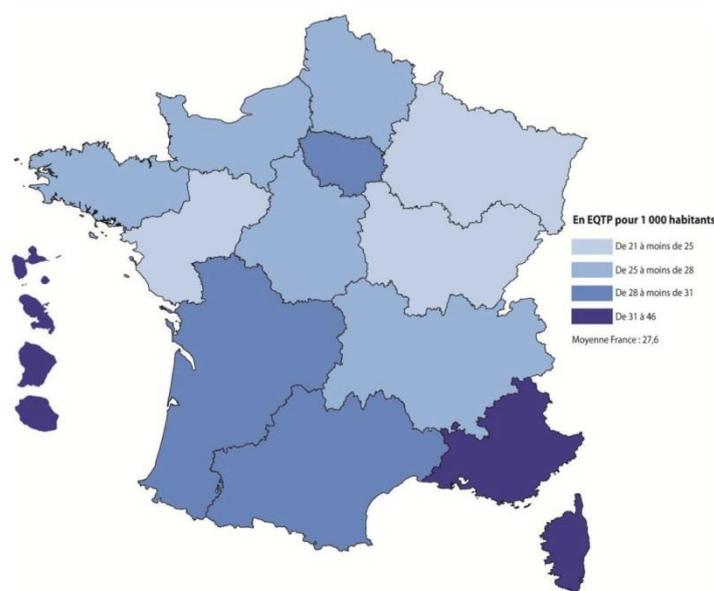
### Répartition des effectifs territoriaux par région selon le type de collectivité

	Effectifs au 31 décembre			Structure 2015 (en %)		Répartition en 2015 (en %)					
	2014	2015	2015 / 2014	Poids des fonctionnaires	Poids de la catégorie C	Départements et régions	Communes et établissements communaux	Organismes intercommunaux	SDIS <sup>(a)</sup>	Autres <sup>(b)</sup>	Ensemble des collectivités
Auvergne-Rhône-Alpes	219 731	220 500	+ 0,3%	74,7	75,0	17,4	60,7	17,7	3,1	1,0	100,0
Bourgogne-Franche-Comté	74 793	74 777	+ 0,0%	75,7	75,9	25,1	51,9	18,5	2,9	1,6	100,0
Bretagne	94 680	94 834	+ 0,2%	74,9	75,7	19,2	58,4	17,9	2,4	2,0	100,0
Centre-Val de Loire	69 915	69 767	- 0,2%	78,0	77,1	21,5	59,4	15,5	3,0	0,6	100,0
Corse	12 442	12 570	+ 1,0%	81,4	81,1	33,7	47,2	13,2	4,9	1,0	100,0
Grand-Est	133 419	133 754	+ 0,3%	74,1	75,3	22,6	50,3	22,9	3,0	1,2	100,0
Hauts-de-France	176 582	176 129	- 0,3%	71,1	78,2	21,5	58,8	15,7	3,3	0,7	100,0
Île-de-France	376 478	372 961	- 0,9%	73,0	72,3	15,3	75,4	6,6	1,5	1,2	100,0
Normandie	97 766	97 829	+ 0,1%	74,0	77,5	21,1	54,8	20,6	2,6	1,0	100,0
Nouvelle-Aquitaine	186 894	188 113	+ 0,7%	76,7	78,5	19,8	56,3	18,9	3,1	1,9	100,0
Occitanie	189 836	191 545	+ 0,9%	75,8	78,3	20,6	56,9	19,2	2,4	0,8	100,0
Pays de la Loire	96 421	97 446	+ 1,1%	79,1	75,6	18,4	60,8	17,1	2,7	1,0	100,0
Provence-Alpes-Côte d'Azur	167 971	168 315	+ 0,2%	80,7	77,4	16,7	65,4	13,4	3,8	0,7	100,0
<b>France métropolitaine</b>	<b>1 896 928</b>	<b>1 898 540</b>	<b>+ 0,1%</b>	<b>75,2</b>	<b>76,0</b>	<b>19,1</b>	<b>61,4</b>	<b>15,6</b>	<b>2,7</b>	<b>1,1</b>	<b>100,0</b>
Guadeloupe	16 179	16 459	+ 1,7%	78,8	86,6	19,6	67,7	9,7	2,6	0,4	100,0
Guyane	9 191	9 371	+ 2,0%	59,1	82,2	33,8	56,3	4,2	2,9	2,8	100,0
Martinique	17 260	17 213	- 0,3%	66,4	79,0	24,3	64,8	7,3	2,2	1,4	100,0
La Réunion	41 897	42 659	+ 1,8%	33,5	86,3	20,5	69,9	6,0	2,8	0,8	100,0
<b>Régions d'outre-mer</b>	<b>84 527</b>	<b>85 702</b>	<b>+ 1,4%</b>	<b>51,6</b>	<b>84,4</b>	<b>22,6</b>	<b>67,0</b>	<b>6,8</b>	<b>2,7</b>	<b>1,1</b>	<b>100,0</b>
<b>France</b>	<b>1 981 455</b>	<b>1 984 242</b>	<b>+ 0,1%</b>	<b>74,2</b>	<b>76,4</b>	<b>19,3</b>	<b>61,6</b>	<b>15,3</b>	<b>2,7</b>	<b>1,1</b>	<b>100,0</b>

- SDIS : Services départementaux d'incendie et de secours.

- OPHLM, caisses de crédit municipal, régies, CNFPT, centres de gestion et autres EPA locaux. Source : Insee, SIASP.

Champ : France hors Mayotte. Emplois principaux. Tous statuts, y c. les bénéficiaires de contrats aidés, les assistants maternels et les apprentis.



Taux d'administration régional en 2015

Source : Insee, SIASP.

Champ : France hors Mayotte. Emplois principaux et secondaires. Tous statuts.

**LE CONTEXTE REGIONAL****Caractéristiques démographiques et économiques**

	Part (en %) de la population :				PIB régionaux <sup>(d)</sup>		
	de moins de 20 ans <sup>(a)</sup> (en %)	de 60 ans et plus <sup>(a)</sup> (en %)	Taux d'activité des 15-64 ans <sup>(b)</sup> (en %)	Taux de chômage <sup>(c)</sup> (en %)	En millions d'euros	En euros / habitant	En euros / emploi
Auvergne-Rhône-Alpes	24,6	24,8	74,3	8,7	244 049	31 104	73 815
Bourgogne-Franche-Comté	23,2	28,3	73,3	9,0	73 068	25 914	67 632
Bretagne	23,9	27,5	72,5	8,6	89 468	27 242	67 858
Centre-Val de Loire	23,9	27,7	74,1	9,6	68 916	26 706	69 395
Corse	20,5	28,5	70,1	10,4	8 597	26 432	69 966
Grand-Est	23,5	25,3	72,6	9,9	150 345	27 059	71 025
Hauts-de-France	26,3	22,8	70,2	12,2	153 862	25 629	70 575
Normandie	24,5	26,5	72,5	10,1	90 347	27 087	70 610
Nouvelle-Aquitaine	22,2	29,3	72,9	9,5	159 790	27 126	68 300
Occitanie	22,9	27,8	71,9	11,7	153 652	26 705	69 086
Pays de la Loire	25,5	25,5	74,6	8,5	106 696	28 802	69 761
Provence-Alpes-Côte d'Azur	22,7	28,2	71,4	11,3	151 050	30 299	74 122
<b>France métropolitaine sauf Ile-de-France</b>	<b>23,9</b>	<b>26,5</b>	<b>72,6</b>	<b>n.d.</b>	<b>1 449 840</b>	<b>27 836</b>	<b>70 626</b>
Île-de-France	25,9	19,5	76,0	8,6	649 575	53 921	105 534
<b>France métropolitaine</b>	<b>24,3</b>	<b>25,2</b>	<b>73,3</b>	<b>9,7</b>	<b>2 099 415</b>	<b>32 736</b>	<b>78 678</b>
Guadeloupe	26,9	23,3	69,3	23,7	8 103	20 221	64 267
Guyane	42,7	7,9	61,9	21,9	4 076	16 057	73 554
Martinique	23,9	25,7	70,7	18,9	8 900	23 367	67 238
La Réunion	31,5	15,6	69,2	24,6	17 534	20 725	63 133
Mayotte	54,5	4,2	48,3	27,1	1 936	8 603	44 717
<b>Outre-mer</b>	<b>33,2</b>	<b>16,6</b>	<b>n.d.</b>	<b>n.d.</b>	<b>40 549</b>	<b>n.d.</b>	<b>n.d.</b>
<b>France</b>	<b>24,6</b>	<b>24,9</b>	<b>73,2</b>	<b>10,4</b>	<b>2 139 96</b>	<b>32 307</b>	<b>78 334</b>

Source: Insee.

(a) Insee - Estimations de population au 1<sup>er</sup> janvier 2016 (données provisoires).

(b) Recensement de population 2013, exploitation principale.

(c) France métropolitaine : taux de chômage localisés au 3<sup>e</sup> trimestre 2016 (données CVS et provisoires) ; Mayotte : enquête Emploi (situation au 2<sup>e</sup> trimestre 2016) ; autres DOM : enquête Emploi DOM (taux de chômage localisés en moyenne annuelle en 2015) ; France : taux de chômage localisés en moyenne annuelle en 2015, ne comprend pas Mayotte.

(d) Données 2014 dites "semi-définitives".

## Caractéristiques physiques et démographiques

	Population <sup>(a)</sup>	Taux de croissance de la population entre 2012 et 2017 (en %)	Superficie (en km <sup>2</sup> )	Densité (en hab./km <sup>2</sup> )	Nombre de communes au 1 <sup>er</sup> janvier 2017	Part (en %) de la population vivant	
						dans des communes de plus de 10 000 habitants <sup>(a)</sup>	dans les grandes aires urbaines <sup>(b)</sup>
Auvergne-Rhône-Alpes	7 820 966	+ 4,0	69 711	112	4 095	40,7	85,2
Bourgogne-Franche-Comté	2 820 623	+ 0,4	47 784	59	3 739	26,2	67,7
Bretagne	3 276 543	+ 3,2	27 208	120	1 233	31,6	71,1
Centre-Val de Loire	2 577 435	+ 1,5	39 151	66	1 783	35,8	74,0
Corse	324 212	+ 6,1	8 680	37	360	38,1	61,6
Grand-Est	5 554 694	+ 0,4	57 441	97	5 136	36,0	80,2
Hauts-de-France	6 006 107	+ 1,0	31 806	189	3 809	42,7	89,2
Normandie	3 335 645	+ 1,0	29 907	112	2 722	32,9	75,9
Nouvelle-Aquitaine	5 879 144	+ 3,0	84 036	70	4 413	33,5	70,2
Occitanie	5 730 753	+ 4,7	72 724	79	4 488	39,1	74,0
Pays de la Loire	3 690 833	+ 4,3	32 082	115	1 281	42,9	75,2
Provence-Alpes-Côte d'Azur	4 983 438	+ 1,9	31 400	159	951	70,7	91,0
<b>France métropolitaine sauf Ile-de-France</b>	<b>52 000 393</b>	<b>+ 2,5</b>	<b>531 929</b>	<b>98</b>	<b>34 010</b>	<b>40,4</b>	<b>78,9</b>
Île-de-France	12 027 565	+ 2,6	12 012	1 001	1 277	84,2	99,8
<b>France métropolitaine</b>	<b>64 027 958</b>	<b>+ 2,5</b>	<b>543 941</b>	<b>118</b>	<b>35 287</b>	<b>48,6</b>	<b>82,8</b>
Guadeloupe	400 186	- 0,3	1 628	246	32	77,2	92,7
Guyane	252 338	+ 12,4	83 534	3	22	80,0	50,2
Martinique	383 911	- 3,2	1 128	340	34	71,3	83,2
La Réunion	842 767	+ 3,2	2 504	337	24	94,8	87,5
Mayotte	212 645	+ 14,0	374	568	17	65,7	88,6
<b>Outre-mer</b>	<b>2 091 847</b>	<b>+ 3,3</b>	<b>89 168</b>	<b>23</b>	<b>129</b>	<b>82,4</b>	<b>83,3</b>
<b>France</b>	<b>66 119 805</b>	<b>+ 2,5</b>	<b>633 109</b>	<b>104</b>	<b>35 416</b>	<b>49,7</b>	<b>82,8</b>

Source : Insee.

(a) Population municipale en vigueur en 2017 (millésimée 2014), délimitation communale au 01.01.2017.

(b) Les grandes aires urbaines comprennent les communes appartenant à un grand pôle urbain (10 000 emplois et plus) et celles appartenant à la couronne d'un grand pôle urbain.

## LISTE DES RAPPORTS DU CSFPT

1. **"LES DIPLOMES DE LA VIE (REP ET VAE)"**  
Rapporteur : Henri JACOT - FS1 - Séance plénière du 22/10/2003
2. **"REUSSIR LA MUTATION DE LA FPT – 20 ANS APRES SA CREATION"**  
Rapporteur : Henri JACOT - FS1 - Séance plénière du 14/04/2004
3. **"RAPPORT D'ORIENTATION SUR LE DROIT SYNDICAL"**  
Rapporteur : Daniel LEROY - FS4 - Séance Plénière du 07/07/2004
4. **"SEUILS ET QUOTAS"**  
Rapporteur : Jean-Claude LENAY - FS3 - Séance plénière du 07/07/2004
5. **"ENJEUX ET DEFIS DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE DANS LA FPT"**  
Rapporteur : Serge BECUWE - FS2 - Séance plénière du 07/07/2004
6. **"POUR UNE OBSERVATION PARITAIRE DE L'EMPLOI PUBLIC TERRITORIAL"**  
Rapporteur : Henri JACOT – FS1 – Séance plénière du 27/10/2004
7. **"VERS UNE MODERNISATION DES EXAMENS PROFESSIONNELS DE LA FPT"**  
Rapporteur : Serge BECUWE – FS2 – Séance plénière du 06/07/2005
8. **"LES FILIERES SOCIALE, MEDICO-SOCIALE, MEDICO-TECHNIQUE"**  
Rapporteur : Jean-Claude LENAY – FS3 – Séance plénière du 19/10/2005
9. **"LIBERTE INEGALITE FRATERNITE "**  
Rapporteur : Evelyne BOSCHERON – FS5 – Séance plénière du 21/12/2005
10. **"ASSISTANTS MATERNELS ASSISTANTS FAMILIAUX : EVOLUER POUR PREPARER L'AVENIR"**  
Rapporteur : Jean-Claude LENAY – FS3 – Séance plénière du 25/10/2006
11. **"L'ACTION SOCIALE DANS LA FPT"**  
Rapporteur : Daniel LEROY - FS4 - Séance Plénière du 25/10/2006
12. **"LA RECONNAISSANCE DE L'EXPERIENCE PROFESSIONNELLE DANS LA FPT"**  
Rapporteur : Serge BECUWE – FS2 - Séance Plénière du 11/04/2007
13. **" LE DIALOGUE SOCIAL DANS LA FPT"**  
Etude réalisée par les élèves administrateurs de l'INET (promotion MONOD) - Séance Plénière du 04/07/2007
14. **"POUR UNE VISION COORDONNEE DE L'EMPLOI ET DE LA FORMATION DE LA FPT"**  
Rapporteur : Henri JACOT - FS1 - Séance plénière du 28/11/2007
15. **"FILIERE CULTURELLE"**  
Rapporteur : Jean-Claude LENAY – FS3 – Séance plénière du 20/02/2008
16. **"COMMISSION DEPARTEMENTALE DE REFORME"**  
Rapporteur : Daniel LEROY - FS4 - Séance Plénière du 2/07/2008
17. **"PROPOSITIONS DE CORRECTIFS A APPORTER STATUTAIREMENT POUR LES CATEGORIES C"**  
Rapporteur : Jean-Claude LENAY – FS3 – Séance plénière du 17/12/2008
18. **"NOUVELLE BONIFICATION INDICIAIRE (NBI)"**  
Rapporteur : Jean-Claude LENAY – FS3 – Séance plénière du 17/12/2008
19. **"QUELS CADRES DIRIGEANTS"**  
Rapporteur : Philippe LAURENT – Groupe cadres dirigeants – Séance plénière du 04/02/2009

20. **"LA FILIERE SPORTIVE"**  
Rapporteurs : Isabelle BELOTTI et Jean-Claude LENAY – FS2 et FS3 – Séance plénière du 04/02/2009
21. **"LA FILIERE SAPEURS-POMPIERS"**  
Rapporteur : Jean-Claude LENAY – FS3 – Séance plénière du 04/02/2009
22. **"CONCOURS ET EXAMENS PROFESSIONNELS DE LA FPT – BILAN ET PERSPECTIVES"**  
Rapporteur : Isabelle BELOTTI – FS2 – Séance plénière du 29/09/2010
23. **"LA PRECARITE DANS LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE"**  
Rapporteurs : Françoise DESCAMPS-CROSNIER et Claude MICHEL – Groupe de travail «précarité»– S. Plénière du 16/03/2011
24. **«IMPACTS DE LA REFORME TERRITORIALE SUR LES AGENTS»**  
Etude réalisée par huit élèves administrateurs de l'INET (promotion Salvador Allende) - Séance plénière du 04/01/2012
25. **«LA FILIERE POLICE MUNICIPALE : REFLEXIONS ET PROPOSITIONS»**  
Rapporteurs : Claude Michel et Didier Pirot Fs2/Fs3 – Séance plénière du 05/09/2012
26. **«LIBERTE, INEGALITE, FRATERNITE» L'EGALITE PROFESSIONNELLE ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES DANS LA FPT»**  
Etude réalisée par les élèves de l'IEP – promotion 2011/2012 – séance plénière du 05/09/2012
27. **« ETAT DES LIEUX DES EFFECTIFS DE LA FPT»**  
Rapporteurs : Philippe Laurent et Jean-Pierre BOUQUET – le 27/02/2013
28. **«MEDECINS TERRITORIAUX»**  
Rapporteurs : Claude MICHEL, Daniel LEROY et Didier PIROT – séance plénière du 24/04/2013
29. **« L'APPRENTISSAGE EN ALTERNANCE DES COLLECTIVITES LOCALES : CONSTATS ET PROPOSITIONS D'EVOLUTION»**  
Rapporteur : Didier PIROT – séance plénière du 10/12/2013
30. **«LES EFFETS DES LOIS DE FEVRIER 2007 SUR L'ACCES A L'ACTION SOCIALE DANS LA FPT»**  
Rapporteur : Daniel LEROY – séance plénière du 12/03/2014
31. **« MAYOTTE : les oubliés de la République »**  
Rapporteur : Bruno COLLIGNON – séance plénière du 02/07/2014
32. **« LA REFORME DES RYTHMES SCOLAIRES »**  
Rapporteur : Didier PIROT – séance plénière du 02/07/2014
33. **« LA FILIERE ANIMATION »**  
Rapporteur : Jésus DE CARLOS – séance plénière du 18 mai 2016
34. **« LIVRE BLANC : DEMAIN, LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE »**  
Rapporteur : Philippe LAURENT – séance plénière du 6 juillet 2016
35. **« LES AGENTS TERRITORIAUX SPECIALISES DES ECOLES MATERNELLES » - ATSEM**  
Rapporteur : Jésus de CARLOS – séance plénière du 2 février 2017
36. **« LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES AGENTS DE LA FPT – BILAN ET PERSPECTIVES »**  
Rapporteur : Didier PIROT – séance plénière du 1<sup>er</sup> mars 2017
37. **«« LES EFFETS DU DECRET N°2011-1414 DU 8 NOVEMBRE 2011 SUR L'ACCES A LA PROTECTION SOCIALE DANS LA FPT»**  
Rapporteur : Daniel LEROY – séance plénière du 29 mars 2017

**Rapports téléchargeables sur le site internet du CSFPT : [www.csfpt.org](http://www.csfpt.org)**