

La question de l'emploi précaire dans les collectivités réunionnaises

Pressées par les demandes d'emplois de leurs administrés et soumises à de fortes contraintes financières, les collectivités réunionnaises ont eu largement recours à l'emploi précaire. Les communes, notamment, ont embauché successivement des journaliers, des saisonniers puis des bénéficiaires de contrats aidés.

Les collectivités territoriales réunionnaises sont fortement contraintes par le contexte socio-économique dans la gestion de leur personnel. La situation particulièrement dégradée de l'emploi a conduit les élus locaux à mener une politique volontariste garantissant à la population un revenu et une protection sociale minimale. C'est pourquoi elles ont embauché dans le passé des journaliers, des saisonniers et plus récemment des emplois aidés. Par ailleurs, ces catégories d'emplois représentent une charge financière moins lourde pour les collectivités que celle qu'occasionnerait le recrutement de personnels titulaires bénéficiant des majorations de traitement liées à la sur-rémunération propre à l'Outre-mer.



Des « journaliers » recrutés il y a plus de dix ans

L'enquête menée par le Centre national de la fonction publique territoriale en 2002 a permis de confirmer la situation originale des collectivités territoriales de La Réunion vis-à-vis de l'emploi non-titulaire. En effet, outre les différentes catégories juridiques de non-titulaires prévues par la loi, il existe également dans les communes réunionnaises d'autres catégories spécifiques : les « journaliers autorisés » et les agents « intégrés » et/ou « reclassés ». Les « journaliers autorisés » ont fait l'objet initialement d'un engagement verbal. Cette dénomination renvoie à une réalité aujourd'hui dépassée, celle d'agents d'exécution recrutés de façon informelle et rémunérés sur la base du travail quotidien effectué. Les agents « intégrés » et/ou « reclassés » sont généralement d'anciens journaliers dont la situation a été revue en référence à la grille des cadres

d'emplois de la fonction publique territoriale.

L'enquête a dénombré plus de 10 000 « journaliers autorisés », « intégrés » ou « reclassés » dont la majorité a été embauchée il y a plus de dix ans. Au 1er janvier 2002, plus d'un tiers d'entre eux ont plus de cinquante ans. A l'horizon 2012, ils auront dépassé les soixante ans et auront, pour la plupart, cessé leur activité. Sur les sept dernières années, les collectivités n'ont plus recruté de journaliers « autorisés ».

Les bases juridiques de la majorité des recrutements sont aujourd'hui les dispositifs d'aide à l'emploi dont l'effectif dépassait les 12 000 à l'enquête. Pour toutes les collectivités, les différents dispositifs d'aide à l'emploi initiés par l'Etat sont décrits comme indispensables au bon fonctionnement des services. On observe ainsi une présence importante des CES dans trois secteurs d'activités : les services scolaires, les cantines et les services techniques.

Stabilisation des situations précaires malgré de fortes contraintes financières

Dans de nombreuses collectivités la masse salariale représente 60 % des dépenses de fonctionnement. Or, la titularisation, sur le modèle métropolitain, des agents non titulaires en poste dans les collectivités territoriales, implique le versement des diverses composantes du salaire, dont une sur-rémunération qui représente à la Réunion 53 % du salaire. Dès lors, les divers plans de résorption des non titulaires, envisagés par l'Etat, les associations d'élus et les syndicats, se heurtent régulièrement aux moyens financiers conséquents que nécessiterait leur application à l'ensemble des personnels en situation précaire.



Les élus et les directions des collectivités réunionnaises ont été amenés, en accord avec l'Etat, à mettre en place des dispositifs juridiques originaux en direction des agents non titulaires spécifiques, et simultanément à recourir au dispositif des emplois aidés. Un processus d'intégration et/ou reclassement a été mis en œuvre par la plupart des communes (21 sur 24) après signature d'un protocole d'accord avec les organisations syndicales. Ce processus consiste à classer les agents dans un grade et une échelle de rémunération de la Fonction publique territoriale, en fonction de l'emploi occupé et de l'ancienneté détenue. La rémunération des agents ne fait pas l'objet des majorations de traitement propre à l'outre-mer. Par ailleurs, quelques collectivités ont prévu un plan de titularisation pluriannuel pour certains agents.

De manière générale, au moment de la réalisation de cette enquête, se dessinait une réelle volonté de renforcer l'encadrement et la qualification des agents en poste. Des évolutions importantes sont déjà apparues dans la gestion des CEC ou des emplois jeunes : on observe une meilleure qualification des postulants et une aide par la formation afin que l'agent puisse préparer les concours de la Fonction publique territoriale.

Quelques grandes collectivités mettent en place des outils de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC). Le chantier est vaste, l'objectif est d'améliorer les compétences internes tout en maîtrisant la masse salariale. Pour se donner une visibilité de l'avenir, elles procèdent à des projections à partir de scénarios. Ainsi des études tentent de mettre en perspective les départs à la retraite des agents.

La mise en conformité des situations de travail en référence à la grille de la fonction publique territoriale a constitué un processus long, négocié avec les syndicats, et coûteux. La volonté de poursuivre la régularisation de la situation des agents non titulaires « intégrés et/ou reclassés » existe avec, sous la pression des partenaires sociaux, une tentative d'élaboration d'un plan de titularisation départemental de ce personnel non aboutie à ce jour.

Plus récemment, la loi du 26 juillet 2005 introduisant le contrat à durée indéterminée dans la fonction publique pourrait, dans son application locale, contribuer à cette régularisation.

1 Loi statutaire du 26 janvier 1984, article 3 - alinéas 1, 2 et 3

L'enquête du CNFPT

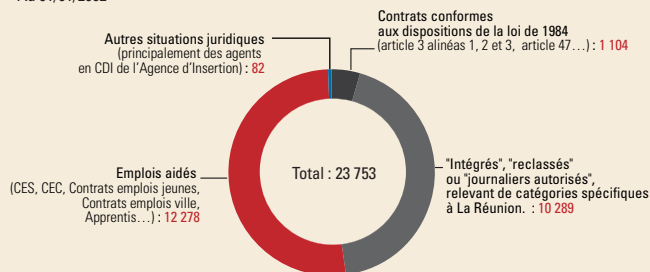
Cette étude a été réalisée dans le cadre d'une enquête nationale statistique sur les non titulaires des collectivités et établissements territoriaux consultée par l'Observatoire du CNFPT. L'enquête statistique a été menée auprès de l'ensemble des collectivités et établissements de La Réunion entre mars et décembre 2002. Son champ a couvert l'ensemble des agents non titulaires et des emplois aidés (hors assistantes maternelles à domicile) en poste au 1er janvier 2002.

L'objectif était de mettre l'accent sur la situation spécifique des collectivités et établissements territoriaux de La

Réunion vis-à-vis de l'emploi non titulaire et notamment sur la situation des communes. L'enquête statistique a été complétée par un volet qualitatif dans l'objectif de cerner, au-delà de l'état des lieux, les causes de cette situation et ses conséquences sur la gestion du personnel dans les collectivités réunionnaises.

Le CNFPT mène actuellement, auprès des collectivités territoriales de La Réunion, une nouvelle enquête sur l'emploi et les métiers territoriaux au 31 décembre 2005. Les résultats de l'étude sont attendus pour la fin de l'année 2006.

Situation juridique des salariés non-titulaires des collectivités territoriales de La Réunion
Au 01/01/2002



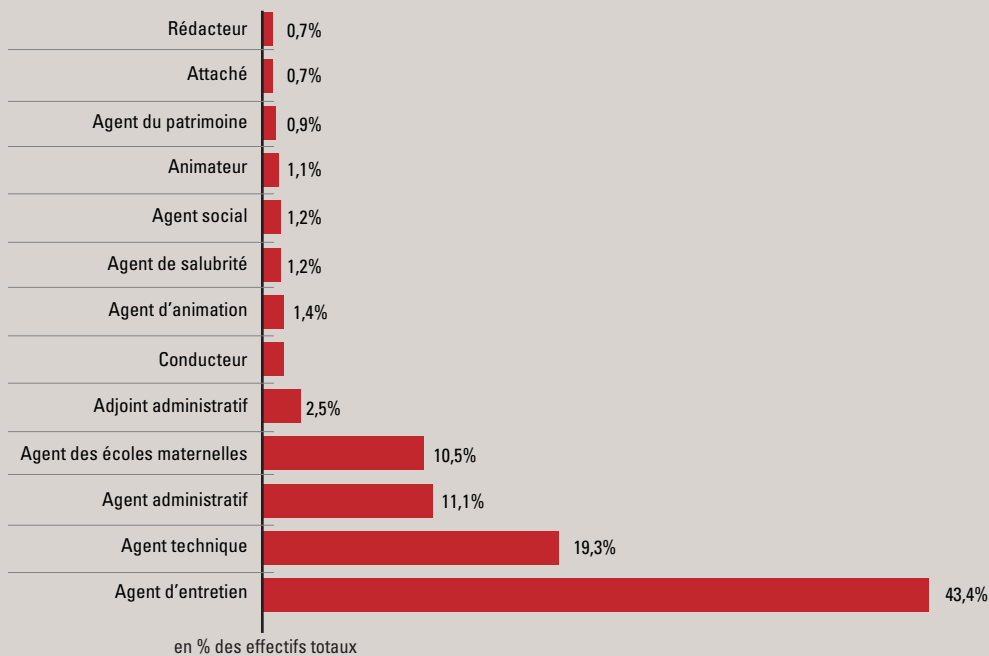
Source : CNFPT REUNION - enquête statistique sur les non-titulaires 2002

Presque tous des agents d'exécution des communes

Les personnels non titulaires et aidés sont très majoritairement employés par les communes (89 %). Ce sont pour 95 % d'entre eux, des agents d'exécution de catégorie C, pour 3 % des agents de catégorie B et pour 2 % des agents d'encadrement de catégorie A. Près de 67 % des agents non titulaires ou des emplois aidés des collectivités et établissements de La Réunion travaillent dans la filière technique. La filière administrative avec un contingent bien

moins important (15 %) est la deuxième filière la plus représentée en effectif. La filière médico-sociale représente 13 % des effectifs recensés. Quatre cadres d'emplois (agent d'entretien, agent technique, agent administratif et agent spécialisé des écoles maternelles) concentrent l'essentiel des emplois non titulaires et des emplois aidés. Ils représentent 84 % des emplois classés en référence à un cadre d'emploi de la fonction publique territoriale.

Principaux cadres d'emploi des agents non-titulaires et en contrats aidés



Source : CNFPT REUNION - enquête statistique sur les non-titulaires 2002

Patricia **ASSOUNE**
CNFPT - Réunion