

**DIRECTION GENERALE
DES COLLECTIVITES LOCALES**

Sous-direction des élus locaux
et de la fonction publique territoriale

bureau des élus locaux, du recrutement
et de la formation des personnels territoriaux (FP1)

Affaire suivie par : M. Grégoire GOT

☎ : 01.49.27.34.58

Fax : 01 49 27 38 93

Paris, le 7 septembre 2005

Le ministre délégué
aux collectivités territoriales

à

Madame et Messieurs les Préfets de région
Mesdames et Messieurs les Préfets
de départements
(Métropole et DOM sauf Mayotte)
Monsieur le Préfet de police de Paris

Circulaire N° NOR/MCT/B/05/10016/C

OBJET : Mise en place du volet territorial du parcours d'accès aux carrières de la territoriale, de l'hospitalière et de l'Etat (PACTE)

P.J. : 2 - Annexe 1 : fiche récapitulative du dispositif du PACTE
- Annexe 2 : analyse des incidences pour les collectivités territoriales

La diversification du recrutement dans la fonction publique et, à travers elle, la promotion de l'égalité des chances représentent un enjeu important pour la bataille pour l'emploi autant que pour la modernisation de la gestion publique.

La fonction publique territoriale se doit ainsi de jouer un rôle actif en matière de lutte contre les discriminations et l'exclusion, en favorisant l'accès à l'emploi public de populations qui en sont aujourd'hui de fait exclues.

C'est dans cet esprit que s'inscrit la récente création d'un « parcours d'accès aux carrières de la territoriale, de l'hospitalière et de l'Etat » (PACTE), l'une des mesures prises dans le cadre du plan d'urgence pour l'emploi.

Est ainsi proposé, pour le volet territorial, un nouveau mode de recrutement (pour les cadres d'emploi de catégorie C), qui permet à des jeunes sans diplôme ni qualification d'intégrer la fonction publique territoriale en qualité de fonctionnaire titulaire, au terme d'un parcours de professionnalisation alternant formation et stage et que valide une procédure de vérification d'aptitude.

.../...

Je tiens à souligner l'intérêt qui s'attache à ce que ce dispositif, en vigueur depuis le 4 août dernier, puisse être opérationnel pour les collectivités territoriales dans les meilleurs délais.

Ces dernières sont en effet susceptibles de contribuer fortement à la réussite du PACTE, en choisissant, au plus près du terrain, d'élargir la base de leurs recrutements.

Il importe dès lors de diffuser sans retard l'information auprès des employeurs territoriaux sur cette possibilité qu'il leur est offerte, favorisant l'emploi de jeunes les moins qualifiés.

Dans cette optique, le cadre juridique des contrats de PACTE et son impact pour les collectivités territoriales sont ici explicités.

Par ailleurs, l'enjeu de la réussite d'un tel dispositif conduit à ce que vous soyez en mesure d'assurer un suivi minimum de la conclusion des contrats et de leur exécution, sans préjudice de l'exercice normal du contrôle de légalité.

D'une manière générale, je vous demande de vous engager pleinement pour la bonne mise en œuvre par les collectivités territoriales de cet outil au service de l'emploi, et de me faire connaître les éventuelles difficultés que vous pourriez rencontrer.

1. Présentation succincte du dispositif dans son ensemble

Le dispositif en vigueur découle de l'ordonnance n°2005-901 du 2 août 2005 relative aux conditions d'âge dans la fonction publique et instituant un nouveau parcours d'accès aux carrières de la territoriale, de l'hospitalière et de l'Etat (PACTE), prise dans le cadre de la loi n°2005-846 du 26 juillet 2005 habilitant le gouvernement à prendre par ordonnance des mesures d'urgence pour l'emploi (« plan d'urgence pour l'emploi »).

Le décret n°2005-904 du 2 août 2005 pris pour l'application de l'article 38 bis de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale (publication au J.O. du 4 août) est venu en préciser les modalités.

Nota : sauf mention contraire, les numéros d'articles cités renvoient au décret du 2 août 2005

1.1 Dispositions générales.

Sont visés les jeunes âgés de 16 à 25 ans révolus, sortis du système éducatif sans diplôme ou sans qualification professionnelle reconnue et aux jeunes dont le niveau de qualification est inférieur à un diplôme de fin de second cycle long de l'enseignement général, technologique ou professionnel (*article 1*).

Ce nouveau mode de recrutement par contrat de droit public donne vocation à être titularisé dans les cadres d'emplois de la catégorie C. Le recrutement se fait donc sur un emploi vacant dans un cadre d'emplois considéré. Les contrats de PACTE seront signés par l'autorité territoriale (*article 2*).

La réglementation applicable aux agents ainsi recrutés reprend globalement, soit par renvoi, soit avec quelques adaptations, les dispositions applicables aux agents non titulaires contenues dans le décret n°88-145 du 15 février 1988. Seules sont exclues les dispositions peu compatibles avec le dispositif (certains congés, travail à temps partiel, cessation progressive et cessation totale d'activité). Un dispositif spécifique est créé pour traiter de la situation des congés de longue maladie (*article 3*).

L'agent est soumis à la durée du travail effectif applicable aux agents de son service (aucuns travaux supplémentaires ne pouvant être effectués) et le temps passé en formation est assimilé à du temps de travail effectif. Le même article précise également le calcul global de la durée du temps passé en formation (*article 4*).

La rémunération de l'agent sera calculée, à l'instar des contrats de professionnalisation, en fonction de son âge et de son degré de qualification en pourcentage du traitement minimum de la fonction publique (de 55 à 70% pour les PACTE).

Par ailleurs, les agents ont droit au versement de l'indemnité de résidence et du supplément familial de traitement et, le cas échéant, de toute autre indemnité liée aux obligations de service résultant du travail de nuit, des dimanches et jours fériés (*article 5*).

1.2. Modalités de recrutement.

Une large publicité des postes à pourvoir (*article 6*) doit permettre aux candidats de déposer leur dossier auprès de l'ANPE, chargée de vérifier les conditions d'éligibilité au dispositif (*article 7*).

Une commission ad hoc, dont les membres sont nommés par l'autorité responsable des opérations préalables au recrutement (centres de gestions ou collectivités non affiliées) sélectionne une première liste des candidats. Après audition par elle de ces derniers, une seconde liste est arrêtée et communiquée à l'autorité territoriale d'emploi (*article 8*).

Sur cette base, le recrutement se fait par la collectivité via la conclusion d'un contrat de PACTE, lequel doit prévoir un minimum d'éléments définis (fonctions, rémunération, durée, formation et tutorat, notamment). Un prochain arrêté fixera un modèle type de contrat (*article 9*).

1.3. Formation des agents et rôle des tuteurs

Une fois recrutés, les bénéficiaires d'un PACTE suivent une formation en vue de l'obtention d'un diplôme, d'un titre ou d'une qualification qui doit porter sur un domaine d'activité en rapport avec celui de l'emploi occupé pendant le contrat et être enregistrée au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP). Lorsque l'accès au cadre d'emplois concerné n'est pas soumis à condition de diplôme ou lorsque l'identification au RNCP est impossible, une formation adaptée doit être néanmoins prévue.

En tout état de cause, la formation prévue est suivie dans un organisme qualifié, dans le cadre d'une convention de formation. Des stages et des actions de formation organisées par le Centre national de la fonction publique territoriale peuvent la compléter. Au total, la durée de formation ne doit pas être inférieure à 20% de la durée du contrat (*article 10*).

Une convention est conclue entre l'organisme visé à l'alinéa précédent, la collectivité ou l'établissement employeur et l'agent recruté ; elle fixe en particulier les modalités d'organisation et de suivi de la formation et de délivrance du titre ou de la qualification visée. Cette convention est annexée au contrat de l'agent recruté.

Dans leur service, ces agents sont encadrés par un tuteur qui suit leur formation, leur emploi du temps, leurs difficultés et progrès. Il tient à cet effet un carnet de suivi. Avant le début du tutorat, le tuteur reçoit aussi une formation pour l'aider dans ses fonctions d'encadrement (*article 11*).

1.4. Renouvellement, fin et issue du contrat.

Le contrat de PACTE est assorti d'une période d'essai de deux mois, pouvant être rompue sans préavis ni indemnités (*article 12*). A l'issue de cette période, les motifs habituels de rupture anticipée du contrat (non-respect des stipulations, faute disciplinaire, insuffisance professionnelle, démission) sont également prévus et aménagés conformément aux principes généraux du droit (*articles 13 à 18*).

Lorsque le contrat arrive à son terme normal, l'aptitude professionnelle de l'agent est alors vérifiée par une commission de titularisation au moins composée de trois personnes désignées par l'autorité territoriale. Plusieurs situations sont possibles (*Article 19*). Le cas le plus simple est celui de l'agent qui, sous réserve d'avoir obtenu le diplôme ou le titre, le cas échéant, est déclaré apte. L'agent est alors titularisé et affecté sur le poste qu'il occupait.

L'autre cas de figure est celui où, au terme du contrat, la commission de titularisation estime ne pas être en mesure d'apprécier l'aptitude de l'agent, soit pour cause d'échec aux épreuves d'évaluation de la formation suivie ou de défaillance de l'organisme de formation, soit pour cause de congés pour maternité, pour adoption et de congés de paternité, de maladie et d'accident du travail. L'autorité territoriale prononce, dans le premier cas, le renouvellement du contrat pour une durée ne pouvant excéder une année et dans le second cas, la prolongation du contrat dans la limite de la durée du ou des congés obtenus et compte tenu du calendrier de la formation suivie.

A l'issue du renouvellement ou de la prolongation, la commission réexamine la situation des agents concernés. Les agents qui n'ont pas obtenu la qualification requise ou qui n'ont pas confirmé leur aptitude professionnelle sont également licenciés (*article 20*).

2. Impact pour les collectivités territoriales du PACTE

2.1. Enjeu pour les collectivités territoriales de recourir aux PACTE

L'avantage d'un tel dispositif est double, à la fois proposer aux jeunes « défavorisés » un mode d'accès à l'emploi adapté, et, pour les collectivités, élargir les voies de recrutement.

Le mode du concours, fondé sur un niveau de diplôme et sur des épreuves largement théoriques, se révèle en effet souvent discriminant pour une part notable de la population.

On peut attendre de ce nouveau dispositif une meilleure représentativité de la fonction publique territoriale. Au-delà des effets recherchés en termes de lutte contre les discriminations et contre l'exclusion, le PACTE modèrera aussi le recours des collectivités locales aux contractuels.

Pour ce faire, le PACTE présente des avantages notamment financiers. Il est à cet égard à rappeler que les contrats font l'objet d'une exonération des charges sociales, précisée par le décret n°2005-1055 du 29 août 2005 relatif à l'exonération des cotisations sociales des contrats dénommés « parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, hospitalière et d'Etat » pris en application de l'article 6 de l'ordonnance n° 2005-901 du 2 août 2005.

Le PACTE offre par ailleurs une plus grande souplesse que le concours. De surcroît l'engagement de servir que doit signer son bénéficiaire au terme du parcours (validé par une vérification d'aptitude) permet un retour sur investissement au bénéfice de la collectivité, même si le dispositif comporte également des contraintes en terme de formation et de tutorat

Pour le jeune bénéficiaire d'un tel contrat, l'intérêt est également sensible, le dispositif offrant un parcours qualifiant comparable avec ce qui peut lui être proposé dans le secteur privé, avec en outre la perspective de se voir titularisé sur son emploi dans la fonction publique territoriale, laquelle s'avère attractive en terme de garantie et de qualité de l'emploi.

D'autre part, pour les personnes de moins de 18 ans, le PACTE offre une rémunération (minimale) de 55% du SMIC, contre 25% seulement dans le cadre de l'apprentissage classique, lequel, de surcroît, ne débouche pas sur une titularisation, à l'inverse du PACTE.

Il convient de préciser qu'à cette rémunération, peut s'ajouter, le cas échéant, l'indemnité de résidence et le supplément familial de traitement, voire toute autre indemnité liée aux obligations de service résultant du travail de nuit, des dimanches et jours fériés. En revanche, nuls travaux supplémentaires ne sauraient être effectués.

Il est par ailleurs à noter, s'agissant de l'emploi de mineurs, que si aucune autorisation parentale n'est requise, en revanche, dans le cadre de leurs missions d'inspection, les services de l'Etat sont habilités à contrôler les conditions de travail des mineurs et à vérifier que ces conditions sont conformes aux dispositions du code du travail.

2.2. Cadres d'emplois concernés

Le décret du 2 août 2005 ne précise pas les cadres d'emplois ouverts au recrutement par la voie du PACTE, si ce n'est que sont seuls concernés ceux de catégorie C.

Dans l'esprit du dispositif, de tels contrats doivent en réalité être réservés aux cadres d'emplois accessibles par la voie du concours : ils ne sauraient concurrencer les recrutements directs prévus dans d'autres cadres d'emplois, au risque d'affaiblir la portée de ce nouveau dispositif.

Les recrutements directs constituent en effet un autre mode de diversification de l'accès à la fonction publique par rapport au concours.

Sans être exhaustif, le choix des cadres d'emplois au sein desquels le recrutement par PACTE pourrait se faire est le suivant :

- Agents de maîtrise,
- Agents techniques,
- Gardiens territoriaux d'immeubles,
- Adjointes administratifs,
- Agents qualifiés du patrimoine,
- Auxiliaires de puériculture,
- Auxiliaires de soins,
- Agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles,
- Agents sociaux qualifiés,
- Adjointes d'animation,
- Opérateurs des activités physiques et sportives.

Les cadres d'emplois relevant des filières médico-sociale et technique semblent particulièrement adaptés au nouveau dispositif en raison des besoins de recrutement dans ces secteurs.

2.3 Un principe d'égalité: processus de publicité du recrutement et sélection des candidats

Le recrutement s'opère à l'issue d'un mode de sélection spécifique pour lequel les centres de gestion ou les collectivités non affiliées seront largement impliqués et visant à respecter les principes d'impartialité du recrutement et d'égal accès à l'emploi public.

L'organisation des opérations préalables au recrutement est confiée, selon les cas, aux centres de gestion de la fonction publique territoriale mentionnés à l'article 13 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, ou aux collectivités territoriales et établissements publics en relevant non affiliés à un centre de gestion, dans les conditions précisées à l'article 15 de la même loi.

L'article 6 du décret du 2 août 2005 précise les conditions de publicité préalables au recrutement. Des avis d'ouverture de postes doivent être rendus publics (dans les collectivités ou centres de gestions concernés, les agences de l'ANPE, ainsi que les quotidiens d'information générale à diffusion régionale), ce au moins un mois avant la date limite de dépôt des candidatures, pour permettre à chacun de se porter candidat.

Ces avis devront comporter certaines mentions obligatoires (nombre et nature des emplois à pourvoir, intitulé du contrat, conditions à remplir et date limite de candidature).

Afin notamment de garantir l'équité dans la sélection des bénéficiaires du PACTE, l'article 7 prévoit que les dossiers font l'objet d'une vérification par le service public de l'emploi, l'ANPE, qui dresse une première liste de candidats répondant aux conditions d'âge et de qualification.

Ces candidatures seront ensuite sélectionnées par la commission prévue à cet effet. Les membres de cette dernière commission, nommés par l'autorité responsable des opérations préalables au recrutement, sont, aux termes de l'article 8 du décret :

- un membre issu des organismes publics concourant au service public de l'emploi,
- un représentant de la ou des collectivités ou établissements publics concernés,
- une personnalité compétente extérieure à ces collectivités ou établissements publics.

Cette dernière personnalité en assure la présidence.

La commission joue un rôle fondamental dans le dispositif, opérant en effet une sélection des candidats, sur dossier et audition, pour retenir ceux qu'elle juge les plus aptes, en termes notamment de motivation et de capacité d'adaptation à l'emploi à pourvoir.

A l'issue de ses travaux, la commission arrête une liste d'aptitude (candidats retenus), accompagnée d'une appréciation sur chacun des récipiendaires, et la transmet à l'autorité responsable des opérations préalables au recrutement, le recrutement proprement dit étant naturellement du ressort de l'autorité territoriale disposant du pouvoir de nomination.

Il importe ainsi que les différentes collectivités locales mettent rapidement en place ces commissions, afin d'être en mesure de conclure les premiers PACTE. L'exécution de ces derniers suppose par ailleurs que les collectivités employeuses respectent leurs obligations en terme de formation et de tutorat.

2.4 Les conditions de l'insertion : formation et tutorat

Il convient de rappeler que l'objet même du PACTE vise l'accès à l'emploi par une formation qualifiante (article 38 bis de la loi la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale) : ce peut-être un diplôme ou une qualification certifiée.

En signant un tel contrat, l'employeur et le salarié s'engagent donc réciproquement sur une trajectoire de formation en alternance et sur un emploi de titularisation. Il faut à cet égard souligner qu'une durée minimum de 20 % de la durée totale du contrat est consacrée à la formation.

La qualification, le titre ou diplôme doit porter sur un domaine d'activité en rapport avec l'emploi occupé pendant le contrat et être enregistré au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP), dans les conditions fixées par le décret n°2002-616 du 26 avril 2002 pris en application des articles L.335-6 du code de l'éducation et L.900-1 du code du travail.

L'article 10 du décret prévoit que si le concours d'accès au cadre d'emplois correspondant à l'emploi occupé est réservé aux titulaires d'un titre ou diplôme, la formation dispensée doit permettre l'acquisition de ce titre ou diplôme, ou d'un titre ou diplôme de niveau équivalent portant sur un domaine d'activité en rapport avec celui de cet emploi.

A l'inverse, lorsque qu'il n'existe aucune condition de diplôme, la formation envisagée doit porter au moins sur l'acquisition d'une qualification certifiée, d'un titre ou d'un diplôme de niveau V ou de niveau IV pour les agents possédant déjà un titre de niveau V.

Enfin, s'il est impossible d'identifier au RNCP une formation répondant aux critères posés ci dessus. La formation est alors librement déterminée mais pour les publics présentant une absence de qualification reconnue, la qualification devra *a minima* viser la maîtrise des savoirs essentiels (expression écrite et orale, algèbre ...).

En plus du contrat de PACTE, une convention doit être conclue avec un centre de formation habilité à délivrer le diplôme, titre ou qualification visé. Ce peut être, par exemple, un CFA, un lycée professionnel, ou tout autre organisme de formation.

La convention fixe les modalités d'organisation et de suivi de la formation et de délivrance du titre, diplôme ou qualification. Elle donne lieu à la prise en charge par la collectivité d'emploi des frais de formation. Il est enfin à noter que cette convention figure au dossier de l'agent, annexée à son contrat de recrutement.

Les collectivités territoriales devront donc prendre en considération les exigences relatives à la formation et au tutorat, qui constituent la substance du contrat.

Pour chaque agent recruté dans le cadre du PACTE, la collectivité employeuse doit en effet désigner en qualité de tuteur un agent qualifié du service d'affectation, conformément à l'article 11. Le tuteur doit être volontaire, dans un souci évident d'efficacité. Il doit en outre justifier d'une ancienneté de service de deux ans minimum, l'expérience étant capitale. Une formation devra également au préalable lui être dispensée ; un arrêté ultérieur en fixera les conditions.

Agent ainsi expérimenté et formé, éventuellement en deuxième carrière, le tuteur encadre et accompagne le parcours de formation du bénéficiaire tout au long du PACTE (au maximum deux par tuteur). Il s'assure que les séquences de formation sont bien suivies et organise les périodes de stages dans la collectivité.

A ce titre, le tuteur est notamment chargé :

- d'accueillir, d'informer et de guider les bénéficiaires des PACTE;
- d'organiser dans le service et hors du service l'activité et les stages de l'agent afin de faciliter l'acquisition des savoir-faire professionnels ;
- d'assurer la liaison avec l'organisme chargé de la formation à l'extérieur du service.

Par ailleurs, le tuteur alimente un carnet de suivi, relatant les faits notables : adaptation du jeune à son emploi, déroulement de sa formation, difficultés qu'il rencontre et progrès qu'il accomplit. Il le joint au dossier de l'intéressé, dont dispose la commission de titularisation.

Le rôle du tuteur apparaît ainsi comme central : le choix de ce dernier s'avère dès lors essentiel. Cette fonction suppose un investissement certain de la part de l'agent qui exerce une telle fonction, ce qui représente également une exigence pour la collectivité qui l'emploie.

A tout moment, l'autorité responsable de la désignation du tuteur peut procéder à son remplacement, en particulier si ce dernier devait faillir à son rôle. Toutefois, l'efficacité de l'exercice suppose la plus grande stabilité.

D'une manière générale, le respect de ces diverses obligations en matière de formation et de tutorat conditionnera pour beaucoup la réussite du dispositif dans son but d'insertion de jeunes en difficultés.