

**HORS  
SÉRIE**  
PRINTEMPS 2024

# HORIZONS PUBLICS

COMPRENDRE

ANTICIPER

INNOVER

AGIR

[horizonspublics.fr](http://horizonspublics.fr)

À la recherche  
de « l'attractivité perdue »  
dans les collectivités

EN PARTENARIAT AVEC



# L'attractivité, une stratégie suffisante ?



Les cadres dirigeants au défi de l'attractivité de la fonction publique territoriale : le thème retenu pour les Entretiens territoriaux de Strasbourg (ETS) qui se sont tenus les 6 et 7 décembre 2023 au Palais des congrès ont fait le plein, avec plus de 1 600 participant-es. Ces ETS ont été l'occasion d'explorer de nombreuses pistes pour améliorer l'attractivité de la territoriale : qualité de vie au travail (QVT), modernisation du recrutement (gamification), évolution des compétences managériales, élaboration d'une stratégie de marque employeur – à l'image de la marque bretonne DEN.bzh –, opérations de promotion sur les réseaux sociaux, amélioration de la parité des équipes de direction générale, question de l'accès aux logements pour les agents publics proches de leur lieu de travail, usage des données (data) et de l'intelligence artificielle (IA) pour décharger les agents des tâches répétitives, renforcement de l'action sociale, etc. Jamais ces ETS n'ont autant apporté de solutions concrètes pour tenter de faire bouger les lignes et réenchanter des métiers en souffrance et en tension dans la territoriale.

Malgré toutes ces pistes, les employeurs publics continuent à mettre en avant des difficultés croissantes de recrutement. En effet, l'attractivité ne se résume pas à simplement attirer ou fidéliser des candidats. Pour redonner du souffle aux métiers de la fonction publique, il y a des enjeux plus profonds qui touchent à la transformation des organisations et du management pour améliorer la façon de travailler.

« Ce que l'on voit dans le privé et qui se déverse aujourd'hui dans le public, c'est une atomisation du personnel, la fin des collectifs et la promotion de la personne et des talents. Tout cela vient se fracasser contre une organisation du travail qui reste taylorienne, fondamentalement prescrite, avec des process, des protocoles, des méthodologies, des codifications, des *reportings* et des bonnes pratiques, concoctés par des experts de cabinets internationaux qui ne connaissent pas la réalité du travail », a mis en garde la sociologue du travail Danièle Linhart, invitée de ces ETS 2023.

C'est ce que nous confirme Ibrahima Fall, président fondateur de l'Institut du travail réel et auteur de l'essai *L'entreprise contre la connaissance du travail réel?*, avec qui nous avons souhaité prolonger ces réflexions entendues aux ETS : « La stratégie visant à améliorer l'attractivité est nécessaire, mais pas suffisante. La priorité, à mon sens, est surtout d'améliorer les conditions du travail réel [...]. Ce sont les collectifs de travail qui redonneront de l'attractivité aux métiers de la territoriale. » Une réflexion à méditer dans les organisations publiques comme privées.

Julien Nessi,  
rédacteur en chef d'*Horizons publics*

éditorial

# Crise de l'attractivité : les dirigeants territoriaux en quête de solutions

**Plus de 1 600 dirigeants territoriaux ont participé aux Entretiens territoriaux de Strasbourg (ETS), les 6 et 7 décembre 2023, pour réfléchir, échanger et partager les bonnes pratiques autour du casse-tête de l'attractivité dans les collectivités. Au-delà d'un constat partagé, l'enjeu est maintenant de passer à l'action et de mettre en place des solutions rapidement dans un contexte de marché du travail bouleversé et de métiers en forte tension.**

Par **Julien Nessi**, rédacteur en chef d'*Horizons publics*

Les nombreux directeurs généraux des services (DGS), adjoint (DGA) et des ressources humaines (DRH), les élus locaux et les cadres territoriaux et responsables d'associations professionnelles qui se retrouvent chaque année, en décembre, dans la capitale alsacienne, ont dressé le constat des difficultés de recrutement et tenté de redonner du souffle à l'attractivité des métiers dans la fonction publique territoriale. En effet, – comme au sein du secteur privé – le secteur public n'échappe pas à la crise du recrutement et de l'attractivité. Confrontés aux pénuries de main-d'œuvre et à la crise des vocations, les employeurs, publics comme privés, doivent repenser l'organisation du travail. Un vrai casse-tête dans un marché du travail transformé depuis la crise sanitaire du covid-19, qui voit arriver une nouvelle génération avec un autre rapport au travail et au management.

« La question de l'attractivité est multifactorielle. Nombreux sont les facteurs sur lesquels nous pouvons agir. Pour reprendre Abraham Maslow, que vous êtes nombreux à connaître pour sa pyramide des besoins : "J'imagine qu'il est tentant, si le seul outil dont vous disposez était un marteau, de tout considérer comme un clou." Fouillons donc

notre caisse à outils et nous y trouverons d'autres instruments que celui de la rémunération, qui, pour être un vrai sujet, n'est pas celui sur lequel nous pouvons, nous, dirigeants territoriaux, agir rapidement, directement et collectivement », a prévenu Belkacem Mehaddi, directeur de l'Institut national des études territoriales (INET) et DGA du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), lors de la plénière d'ouverture.

Au-delà de la rémunération, « un vrai problème dans la fonction publique territoriale », François Deluga, le président du CNFPT, a aussi rappelé que « le statut fait partie de l'attractivité de la fonction publique. La création du statut a consacré le rôle et la place particulière des agents dans la société. Des devoirs, des exigences, mais aussi des droits protecteurs liés à la nature même de la fonction. Une garantie de continuité et de stabilité des services publics ». Un statut qui a déjà quarante ans<sup>1</sup>.

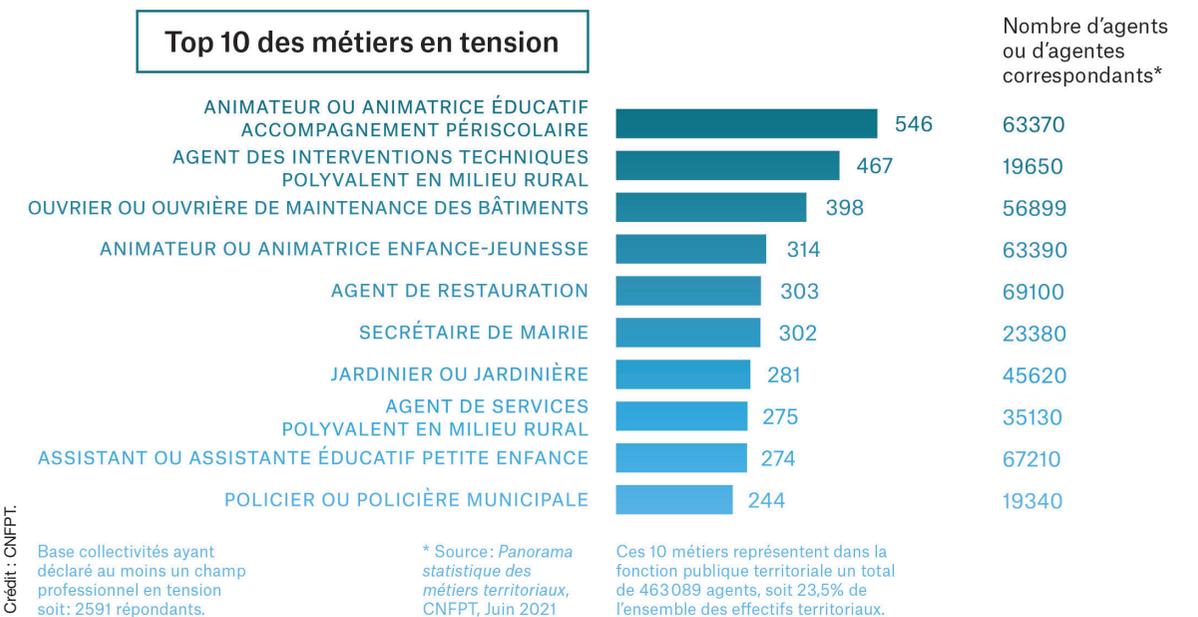
Ces ETS ont en tout cas permis d'explorer les nombreuses pistes pour mieux faire connaître la diversité des 240 métiers de la territoriale et améliorer leur attractivité : qualité de vie au travail (QVT), modernisation du recrutement (gamification),

évolution des compétences managériales, déclinaison de la stratégie de marque par les employeurs territoriaux, campagne sur les réseaux sociaux, amélioration de la parité des équipes de direction générale, logements réservés aux agents publics à proximité de leur lieu de travail, usage des données et de l'intelligence artificielle (IA) pour décharger les agents des tâches répétitives et améliorer les conditions de travail, renforcement de l'action sociale, etc. Jamais ces ETS n'ont autant apporté de solutions concrètes pour tenter de faire bouger les lignes et réenchanter des métiers en souffrance et en tension dans la territoriale.

## Des métiers en tension et en souffrance

Pour nourrir les différentes plénières et tables rondes, la direction études et prospective du CNFPT a révélé le premier jour des ETS une étude sur les métiers territoriaux en tension<sup>2</sup>.

L'étude observe que 64 % des collectivités interrogées ont identifié au moins un champ professionnel en tension. Le champ des services techniques et environnementaux (41 %) et le champ de la citoyenneté, de l'éducation, de la culture et du sport (36 %) sont les secteurs en tension les plus cités. Suivent le champ de l'organisation et de la gestion des ressources (15 %), celui du social et de la santé publique (14 %) et, enfin, celui de la sécurité (8 %).



1. Pottière-Sperry P., « Quarante ans de la fonction publique : une loi fondatrice mais à moderniser », *Horizonspublics.fr* 2 févr. 2024.

2. CNFPT, *Les métiers territoriaux en tension : attractivité et difficultés de recrutement des collectivités locales*, étude, 5 déc. 2023.

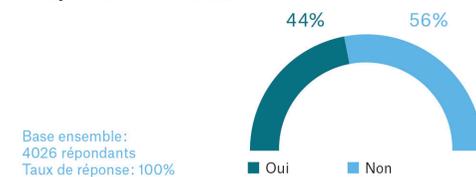
# LES COMPÉTENCES EN TENSION LORS DES RECRUTEMENTS

La moitié ou plus des collectivités déclarent des compétences en tension dans les secteurs suivants :

- la gestion administrative, juridique et commande publique (59%);
- la gestion budgétaire et financière (55%);
- la gestion des ressources humaines (52%);
- l'organisation, le management et l'encadrement (50%).

« Pour les collectivités qui ont répondu à cette enquête, le niveau de rémunération, l'équilibre vies professionnelle et privée, et les conditions de travail sont les trois principaux facteurs d'attractivité auxquels sont sensibles les candidates et candidats.

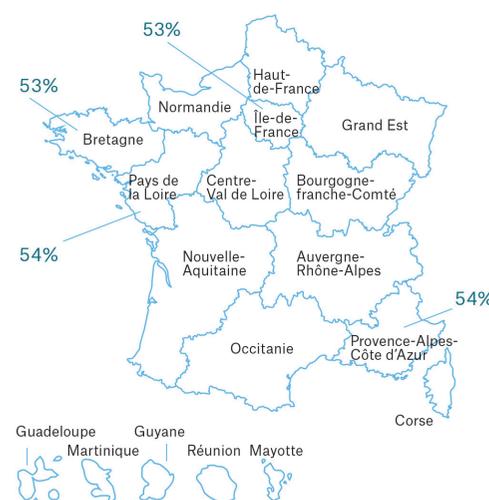
## Constatez-vous des compétences en tension ?



### Collectivités sur-représentées

Régions et départements	75%
Métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération	70%
Communautés de communes	59%
Communes de 50000 habitants et plus	87%
Communes de 10000 à 49999 habitants	63%
Communes de 3500 à 9999 habitants	57%

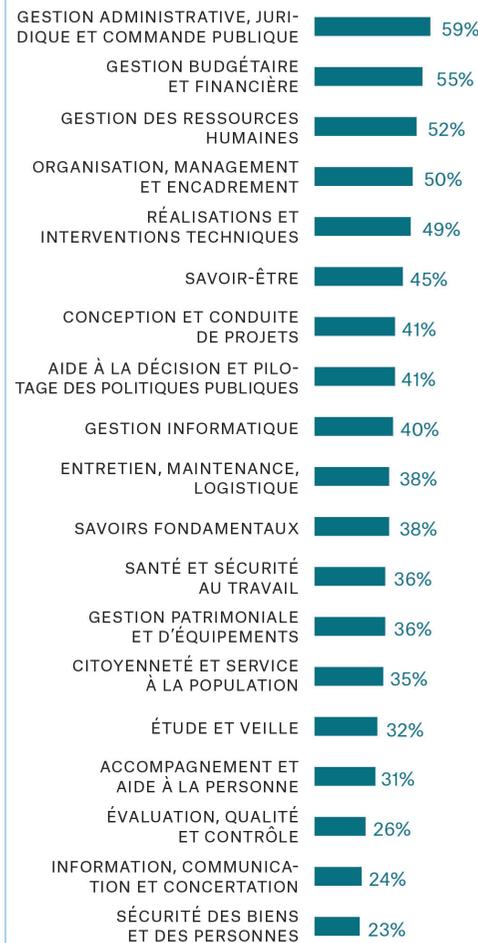
### Régions sur-représentées



## Dans quels secteurs constatez-vous des compétences en tension ?

(% de réponse oui)

Base collectivités ayant constaté des compétences en tension: 1767 répondants



Cette étude<sup>3</sup> recense aussi les principaux métiers en tension dans les collectivités territoriales : les animateurs éducatifs d'accompagnement périscolaire, les agents des interventions techniques polyvalents en milieu rural, les secrétaires de mairie, les policiers municipaux, les ouvriers de maintenance des bâtiments ou les animateurs enfance-jeunesse.

Au-delà des métiers eux-mêmes, l'étude montre que 44% des collectivités constatent chez les candidats des compétences difficiles à trouver. La limitation des ressources financières constitue le principal facteur identifié par les collectivités comme pouvant influencer sur les métiers et les compétences à l'avenir. 37% des collectivités interrogées constatent des compétences émergentes. Parmi elles, 60% indiquent des compétences en tension dans les secteurs suivants : gestion informatique, administrative et budgétaire, conduite de projet et gestion des ressources humaines (GRH). Elles soulignent également l'importance des savoir-être dans les postes à pourvoir. Pour les collectivités qui ont répondu à cette enquête, le niveau de rémunération, l'équilibre vies professionnelle et privée, et les conditions de travail sont les trois principaux facteurs d'attractivité auxquels sont sensibles les candidates et candidats. D'ores et déjà, 48% des collectivités estiment que la problématique des métiers et des compétences en tension impacte la qualité de leurs services publics.

## Sens du collectif et capacité d'agir des agents

Pour Olivier Veber, DGS de la Seine-Saint-Denis, la crise de l'attractivité s'inscrit dans une problématique plus large que d'attirer des candidats : « En Seine-Saint-Denis, nous avons publié 1 700 offres de recrutement en 2023, nous avons eu 30 000 candidats. Les collectivités territoriales attirent toujours, mais la question est d'avoir les bonnes compétences au bon endroit. » Une autre problématique pour assurer la qualité des services publics est la fidélisation. Comment attire-t-on ? Comment retient-on ? Que faire avec le déficit de vocation pour un certain nombre de métiers ? Comment gérer le vieillissement de la population ?

Pour Delphine Rouxel, DGS de la ville de Paimpol, la question du logement est prioritaire pour attirer les futurs candidats : « Nous avons plus de 1 000 familles qui cherchent à se loger sur notre territoire, la problématique des logements en résidence principale face aux résidences secondaires se pose aujourd'hui avec acuité. »

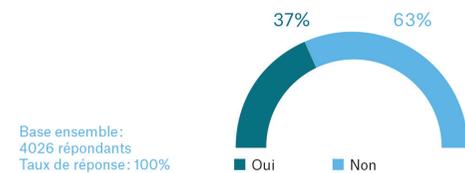
Pour Laurence Quinaut, DGS à la métropole et à la ville de Rennes, la performance du service public est avant tout la performance de la vie des équipes et d'un bon fonctionnement collectif : « À mon avis, les projets managériaux qui fonctionnent sont ceux qui misent sur la capacité des gens à

# LES COMPÉTENCES ÉMERGENTES

Parmi les collectivités ayant constaté des compétences émergentes, plus de **60%** des collectivités indiquent qu'elles sont liées aux secteurs suivants :

- la gestion informatique (**74%**);
- la gestion administrative, juridique et la commande publique (**68%**);
- la gestion budgétaire et financière (**64%**);
- la conception et la conduite de projet (**62%**);
- la gestion des ressources humaines (**61%**).

Constatez-vous des compétences nouvelles qui apparaissent ?



### Collectivités sur-représentées

Régions et départements	62%
Métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération	55%
Communautés de communes	45%
Communes de 10 000 à 49 999 habitants	46%

### Régions sur-représentées

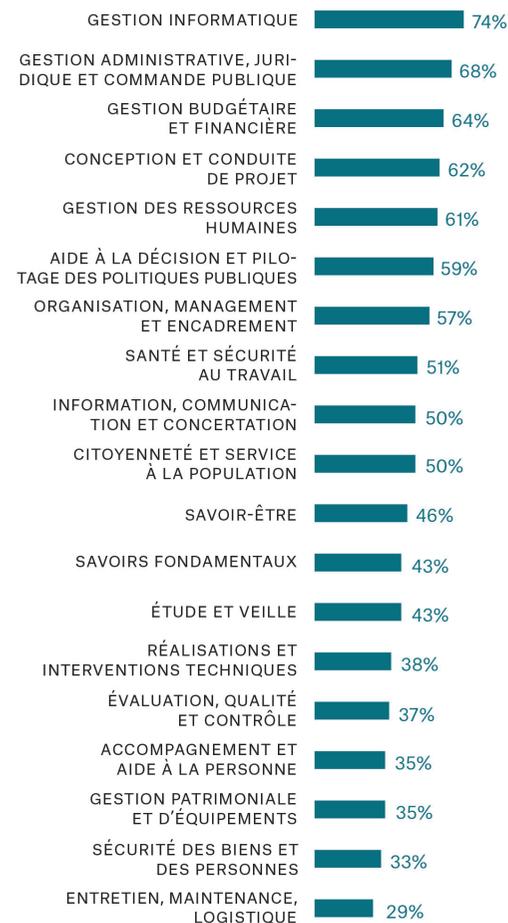


Étude CNFPT - Les métiers territoriaux en tension - Décembre 2023

Dans quels secteurs avez-vous constaté des compétences nouvelles ?

(% de réponse oui)

Base collectivités ayant constaté des compétences émergentes: 1501 répondants



Les politiques de QVT et de bonheur au travail, en vogue aujourd'hui, se focalisent trop sur l'individu. Elles participent à la mise en concurrence de soi-même avec chacun, cela ne va pas dans le sens du collectif.

s'entendre entre eux, la capacité de la hiérarchie à entendre ce que disent les agents, et pas sur la focalisation sur l'individu, surtout dans une grosse organisation. Plutôt que de recruter des gens aptes au bonheur, ce sont plutôt des gens aptes au collectif et au travail en coopération qu'il faut. »

Sociologue du travail au Centre national de la recherche scientifique (CNRS), Danièle Linhart est sur la même longueur d'onde. Les politiques de QVT et de bonheur au travail, en vogue aujourd'hui, se focalisent trop sur l'individu. Elles participent à la mise en concurrence de soi-même avec chacun, cela ne va pas dans le sens du collectif.

Or, les collectifs sont fondamentaux, car il y a de la coopération, de l'entraide, etc. Il est nécessaire de créer du collectif, de ne pas être dans l'hyper-individualisation : « Ce que l'on voit dans le privé et qui se déverse aujourd'hui dans le public, c'est une atomisation du personnel, la fin des collectifs et la promotion de la personne et des talents. Tout ça vient se fracasser contre une organisation du travail qui reste taylorienne, fondamentalement prescrite, avec des process, protocoles, des méthodologies, des codifications, des *reportings* et des bonnes pratiques, concoctés par des experts de cabinets internationaux qui ne connaissent pas la réalité du travail. »

Plus de 1 600 dirigeants territoriaux ont participé à l'édition 2023 des Entretiens territoriaux de Strasbourg (ETS) pour réfléchir, échanger et partager les bonnes pratiques autour du casse-tête de l'attractivité dans les collectivités.



Crédit : INET.

**Diversifier le recrutement, éviter la mise en concurrence**

Comparant la quête de l'attractivité dans la fonction publique territoriale à « un marathon », Karine Garcin-Escobar, DGA de la ville de Marseille et co-présidente de l'association des administrateurs territoriaux de France (AATF), a insisté sur la nécessaire diversification du recrutement : « Ce que j'ai retenu de ces ETS, c'est la déclinaison de l'aller-vers les jeunes, les femmes et les quartiers

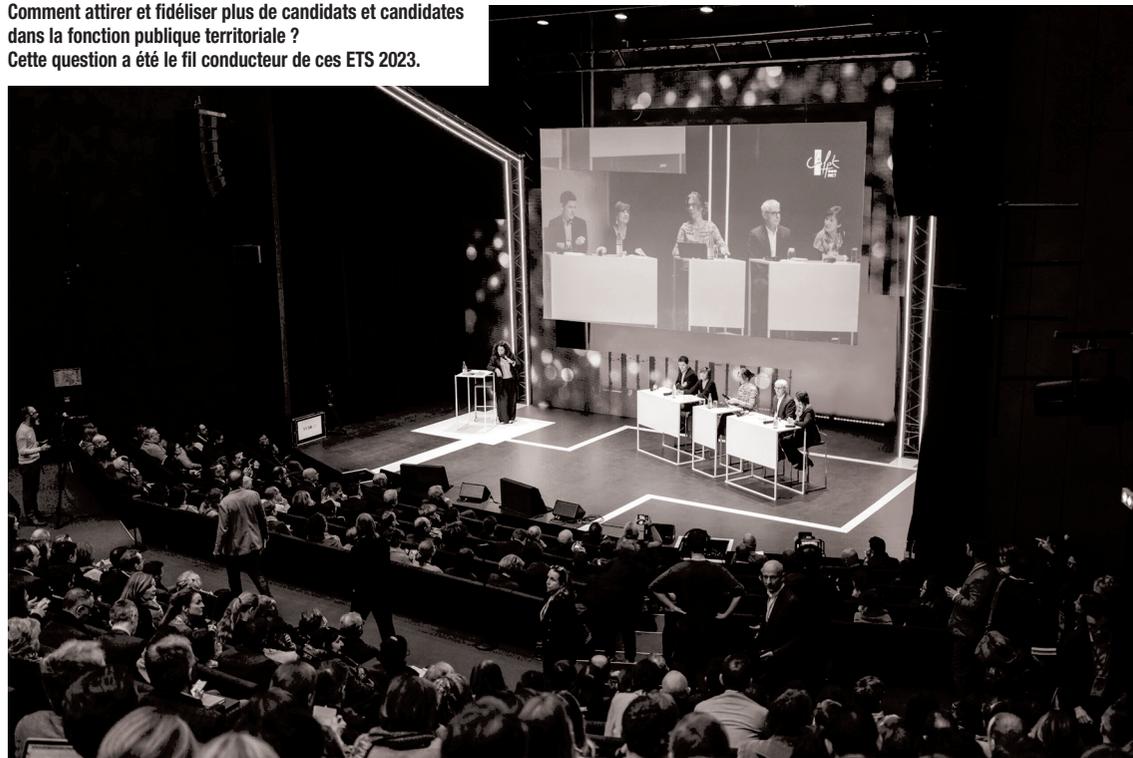
populaires où il y a encore trop d'autocensure et vers les personnes qui ne se projettent pas dans la fonction publique. C'est l'affaire de tous et l'affaire de chaque territoire. » Autre défi de taille dans cette recherche d'attractivité, éviter la mise en concurrence entre collectivités territoriales. Pour Thomas Fromentin, vice-président d'Intercommunalités de France et président de l'agglomération Foix-Varilhès, l'attractivité pose problème, car elle implique une mise en concurrence entre les territoires pour s'en sortir.

« La coopération, les mises en synergie et l'importance de travailler dans la même direction, surtout dans le contexte de crise, doivent être favorisé », précise Hélène Guillet, directrice générale du centre de gestion de la fonction publique territoriale de Loire-Atlantique (CDG44), et présidente du Syndicat national des directeurs généraux des collectivités territoriales (SNDGCT). La gestion des trajectoires et des carrières est autre levier à améliorer pour rendre les métiers territoriaux plus attractifs, selon Vincent Lescaillez, DGA de Bordeaux Métropole et président de l'association des DRH des grandes collectivités territoriales, tout en faisant concilier les discours et les actes.

**Des rendez-vous territoriaux sur l'attractivité en 2024**

Sur toutes ces questions, le CNFPT entend jouer son rôle d'accompagnateur et de fédérateur : « Le CNFPT n'a pas à prendre le leadership sur ces sujets, mais à être un partenaire comme les autres. Nous avons un travail collectif à faire sur les corpus de compétences. Nous avons besoin de recueillir les besoins en matière de compétences d'aujourd'hui et de demain : la transition écologique, la transformation numérique ou encore l'IA qui peut rendre obsolètes certains métiers », a conclu France Burgy, la directrice générale du CNFPT, lors du clap de fin. Nous devons aussi aller vers ceux qui ne nous connaissent pas et interpeller des partenaires qui ne sont pas du monde territorial (France travail, universités, partenaires RH, etc.). »

Comment attirer et fidéliser plus de candidats et candidates dans la fonction publique territoriale ? Cette question a été le fil conducteur de ces ETS 2023.



Crédit : INET.

 La gestion des trajectoires et des carrières est autre levier à améliorer pour rendre les métiers territoriaux plus attractifs.

# SOMMAIRE

## Dossier

### À LA RECHERCHE DE « L'ATTRACTIVITÉ PERDUE » DANS LES COLLECTIVITÉS

Préoccupation quotidienne des employeurs territoriaux, la question de l'attractivité de la fonction publique territoriale a été au cœur de l'édition 2023 des Entretiens territoriaux de Strasbourg (ETS), le rendez-vous des managers territoriaux.

Ces ETS ont été l'occasion d'explorer les différents leviers d'attractivité possibles pour faire bouger les lignes et réenchanter des métiers en souffrance et en tension dans la territoriale, de la qualité de vie au travail (QVT) à l'évolution des compétences managériales en passant par la stratégie de marque employeur, le logement des agents territoriaux ou l'amélioration de la parité des équipes de direction générale.

Ce numéro spécial est une invitation à prolonger et approfondir l'enjeu de l'attractivité dans la fonction publique territoriale, avec des regards complémentaires et une prise de recul sur un sujet essentiel pour les dirigeants territoriaux.

Un hors-série en partenariat avec les ETS, organisés par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et pilotés par l'Institut national des études territoriales (INET).

**Jean-Yves Ottmann :**  
« L'organisation du travail  
et les pratiques managériales,  
deux leviers d'action  
pour améliorer l'attractivité. »

Par Julien Nessi

| 12

**Congrès des maires 2023 :**  
l'urgence de redonner  
du sens au travail

Par Philippe Pottière-Sperry

| 15

**Florence Peleau-Labigne :**  
« Il faut utiliser tous les leviers  
qui sont à notre disposition  
en matière d'attractivité  
et de fidélisation. »

Propos recueillis par Baptiste Gapenne

| 22

**Parité des équipes de direction  
générale : un facteur d'attractivité ?**

Par Hugues Perinel

| 27

**Action sociale et qualité de vie  
au travail : des atouts pour attirer  
et fidéliser**

Par Jean Dumontel

| 32

**Ibrahima Fall :**  
« Ce sont les collectifs de travail  
qui redonneront de l'attractivité  
aux métiers de la territoriale. »

Propos recueillis par Julien Nessi

| 36

**Le logement des agents territoriaux :**  
levier d'attractivité ou nécessité  
pour la continuité du service public ?

Par Océane Lefebvre, Soizic Adam,  
et Valérie Vithé

| 40

**Data et IA : un nouveau  
levier d'attractivité  
pour la fonction publique  
territoriale ?**

Par Patrick Louis, Cyril Philis,  
et Eve Albergel

| 45

**DEN.bzh : une marque employeur  
au service des collectivités locales  
bretonnes**

Par Baptiste Gapenne

| 50

**Comment dépasser les constats  
de la crise de l'attractivité ?**

Par Jean-Luc Lods

| 54

BOÎTE  
À IDÉES

...

Cette revue  
est aussi la vôtre !

N'hésitez pas à nous soumettre vos envies  
de lecture, propositions de collaboration  
ou toute remarque nous permettant  
de mieux répondre à vos attentes.

[redaction@horizonspublics.fr](mailto:redaction@horizonspublics.fr)

# HORS-SÉRIE

PRINTEMPS 2024

## À LA RECHERCHE DE « L'ATTRACTIVITÉ PERDUE » DANS LES COLLECTIVITÉS

Préoccupation quotidienne des employeurs territoriaux, la question de l'attractivité de la fonction publique territoriale a été au cœur de l'édition 2023 des Entretiens territoriaux de Strasbourg (ETS), le rendez-vous des managers territoriaux.

Ces ETS ont été l'occasion d'explorer les différents leviers d'attractivité possibles pour faire bouger les lignes et réenchanter des métiers en souffrance et en tension dans la territoriale, de la qualité de vie au travail (QVT) à l'évolution des compétences managériales en passant par la stratégie de marque employeur, le logement des agents territoriaux ou l'amélioration de la parité des équipes de direction générale.

Ce numéro spécial est une invitation à prolonger et approfondir l'enjeu de l'attractivité dans la fonction publique territoriale, avec des regards complémentaires et une prise de recul sur un sujet essentiel pour les dirigeants territoriaux.

Un hors-série en partenariat avec les ETS, organisés par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et pilotés par l'Institut national des études territoriales (INET).



Soizic Adam

Eve Albergel

Ibrahima Fall

Océane Lefebvre

Jean-Luc Lods

Patrick Louis

Jean-Yves Ottmann

Florence Peleau-Labigne

Cyril Philis

Valérie Vithé

**horizonspublics.fr**

