

# ASSEMBLÉE DES COMMUNAUTÉS DE FRANCE

## L'évolution des effectifs intercommunaux

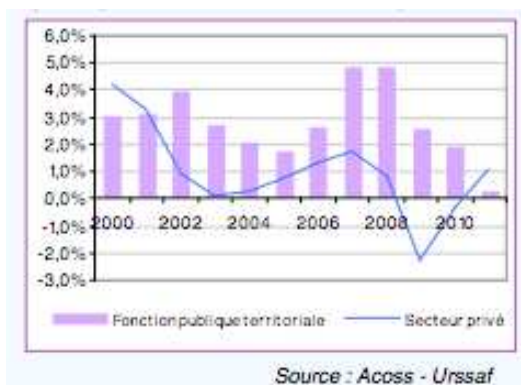
Note technique  
Juillet 2012



## I. Une augmentation des effectifs dans les collectivités locales

La fonction publique territoriale regroupe aujourd'hui 34% des agents publics, selon le dernier Rapport annuel sur l'état de la fonction publique qui a servi de source pour la préparation des lois de finances. Près d'**1,8 million d'agents travaillent pour des administrations publiques locales** aussi diverses que des collectivités territoriales, dont les communes (qui sont le premier employeur public après l'Etat) ou bien des établissements publics locaux.

**Evolution de l'emploi en moyenne annuelle dans la fonction publique territoriale et dans le privé**



Source : acostat, n° 152, p. 7

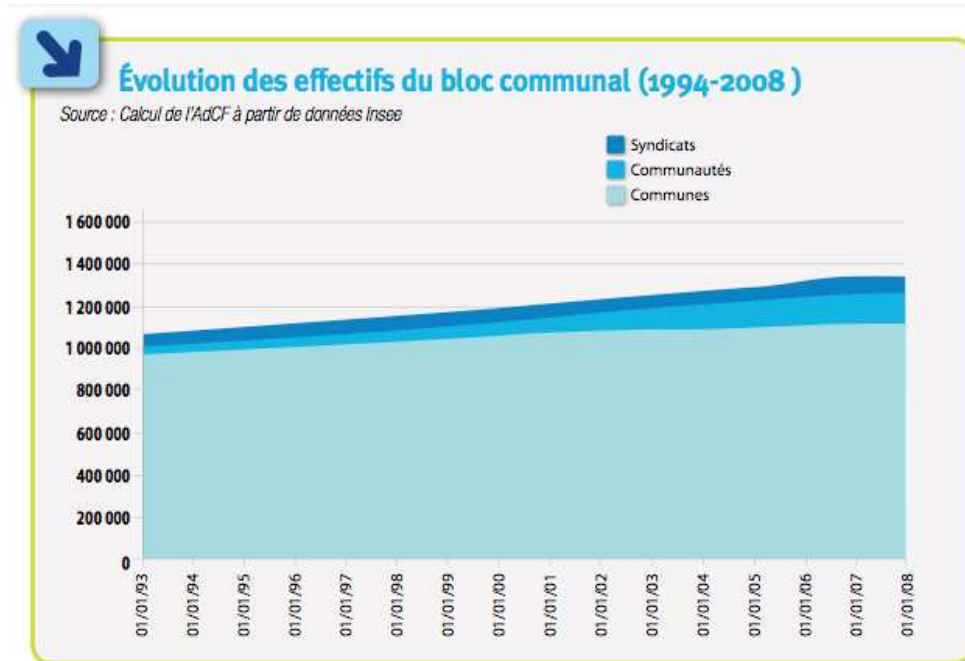
Dans le contexte actuel d'extrême tension des finances publiques nationales et locales, de nouvelles polémiques ont en effet surgi au sujet des rythmes de progression des agents territoriaux. Pour autant, les débats de l'an passé au sein de la commission Carrez-Thenault avaient bien montré la difficulté de telles approches pour traiter d'environ 40 000 collectivités territoriales et communautés distinctes, auxquelles s'ajoutent 15 000 syndicats et de nombreux établissements publics rattachés.

Comme le montrent de nombreux rapports, les évolutions des effectifs des régions et des départements ont connu une progression importante mais, pour l'essentiel, en lien direct avec les transferts d'agents consécutifs à l'acte II de la décentralisation. Nette de ces transferts, l'évolution des effectifs et de leur masse salariale n'est pas réellement significative et doit tenir compte du développement spontané de leurs nouvelles compétences.

C'est de fait du côté du « secteur communal » (communes, communautés, syndicats) que les regards se tournent, d'une part parce qu'ils constituent de loin les principaux employeurs territoriaux mais également parce que la progression sensible de leurs effectifs ne peut s'expliquer par les transferts de compétences de l'Etat. Dans plusieurs de ses rapports (intercommunalité, perspectives des finances publiques...) la Cour des comptes a souligné le fort développement des effectifs intercommunaux tout en constatant dans le même temps la poursuite de la progression des effectifs municipaux. Le rapport Carrez-Thenault a, à son tour, conclu aux insuffisantes mutualisations opérées par l'intercommunalité. C'est donc une analyse consolidée, sur l'ensemble du secteur communal, qui doit être proposée.

## 2. L'évolution des effectifs intercommunaux

L'AdCF a souhaité reprendre attentivement les chiffres et données fournis par l'INSEE sur une période assez longue. Qu'observe-t-on ? Sur longue période, l'intercommunalité à fiscalité propre, qui représentait environ **36 000 agents en 1993, approchait les 149 000 agents fin 2008**, soit une multiplication par quatre.



Une majorité des communautés s'étant créées au début années 2000, on observe dans le tableau ci-dessous que les effectifs des communautés (EPCI à fiscalité propre) ont approximativement doublé sur la seule période 1998-2003. Dans le même temps, le nombre d'agents municipaux a également augmenté de 11%. Entre 1993 et fin 2008, les communes ont recruté plus de 138 000 agents environ mais il est notable de constater que l'essentiel de cette croissance s'est opéré avant 2003 (+ 111 000), la progression depuis lors ayant été contenue à 26 000 agents (avec une première année de baisse en 2008).

Les SIVU ont connu une progression de 23 000 agents depuis 1993 tandis que les effectif des SIVOM (structures dont sont issues nombre de communautés de communes) ont diminué de plus de 50%. On sait que, dans un premier temps, les communautés se sont souvent substituées à des institutions intercommunales préexistantes ou en ont repris les compétences et les agents (transports, déchets...). Les comptabilisations d'agents doivent de fait intégrer les communes et les communautés mais aussi les syndicats.

Plus précisément, **les transferts ont majoritairement eu lieu dans les communautés de communes entre 1998 et 2001 (+ 90%) et, entre 2002 et 2003, dans les nouvelles communautés d'agglomération (+ 58%)** issues de la loi Chevènement. Depuis ces périodes, l'augmentation annuelle semble s'être stabilisée dans les communautés de communes, autour de 5% par an, et de 4% dans les communautés d'agglomération (depuis 2007).

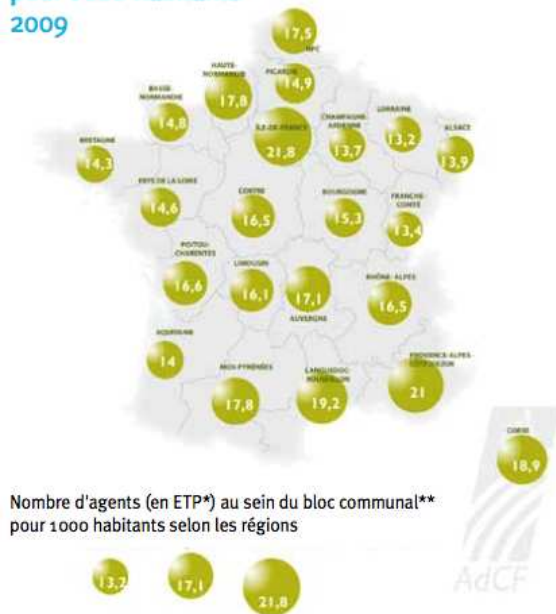
## Evolution des effectifs des structures publiques locales entre 1993 et 2008

	31/12/93	31/12/98	31/12/01	31/12/03	31/12/04	31/12/05	31/12/06	31/12/07	31/12/08
Communes	974 455	1 030 476	1 077 772	1 085 918	1 086 139	1 094 014	1 106 851	1 117 101	1 112 191
CCAS	77 458	83 552	89 096	96 362	101 364	104 117	108 904	112 335	113 325
Caisse des écoles	17 016	17 231	16 567	17 303	16 534	16 787	17 788	17 348	17 701
Communautés de communes	1 319	14 431	27 438	43 238	48 613	53 038	59 407	62 528	65 628
Communautés d'agglomération + districts	12 272	14 931	16 525	29 269	39 131	44 206	48 688	54 362	56 417
Communautés urbaines	22 714	25 884	25 235	30 655	31 236	31 697	31 949	32 534	34 060
SAN			3 584	3 607	2 514	2 543	2 499	2 206	2 249
Total EPCI à fiscalité propre	36 305	55 246	72 782	106 769	121 494	131 484	142 543	151 630	158 354
SIVU	40 443	45 234	49 582	55 177	57 100	58 597	61 451	62 927	63 751
SIVOM	22 215	20 965	15 791	13 043	12 089	11 618	11 549	11 338	11 040
Total EPCI sans fiscalité propre	62 658	66 199	65 373	68 220	69 189	70 215	73 000	74 265	74 791
Régions	6 743	9 733	11 596	13 329	13 972	15 169	22 599	54 467	73 843
Départements	156 542	-	181 436	191 544	194 777	198 190	213 053	246 569	281 717
SDIS	17 620	21 866	47 594	53 570	55 978	57 022	58 178	59 194	60 680
Centres de gestion	5 185		9 726	10 395	10 699	10 734	11 512	11 626	11 825
Offices HLM	25 862	22 048	21 090	21 125	20 147	19 300	17 007	12 653	5 072
OPAC	17 419	20 732	23 879	25 475	26 615	27 388	30 217	34 375	42 408

Source : INSEE Première n°637, 774, 986, 1032, 1091, 1205.

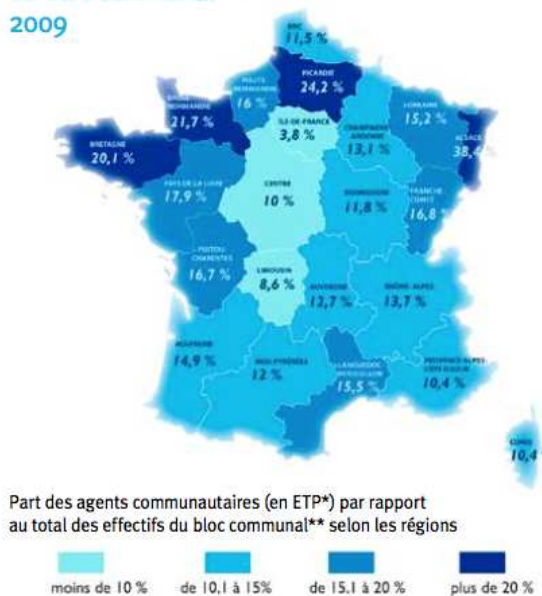
Malgré cette extension de services il demeure qu'une étude de l'INSEE a montré il y a quelques années que **les rythmes de progression des effectifs territoriaux ont été plus soutenus dans les communes isolées que dans les territoires organisés par l'intercommunalité**. Dès juillet 2006 (INSEE Première n°1091), l'INSEE démontrait que « depuis 1999, si l'on agrège l'ensemble des organismes communaux et intercommunaux à champ de compétence comparable, l'évolution des effectifs aura été plus sensible dans les communes isolées (+12,2%) que dans celles appartenant à une structure intercommunale, quelle que soit la date d'adhésion (+9,2%) ».

## Nombre d'agents du bloc communal\*\* pour 1000 habitants 2009



Nombre d'agents (en ETP\*) au sein du bloc communal\*\* pour 1000 habitants selon les régions

## Pourcentage d'agents communautaires au sein du bloc communal\*\* 2009



Part des agents communautaires (en ETP\*) par rapport au total des effectifs du bloc communal\*\* selon les régions



\* Équivalent temps plein \*\* Communes + communautés + syndicats de communes

Source des données : Insee Cotier, au 31 décembre 2008 - Réalisation : AgapDespagniers 2012

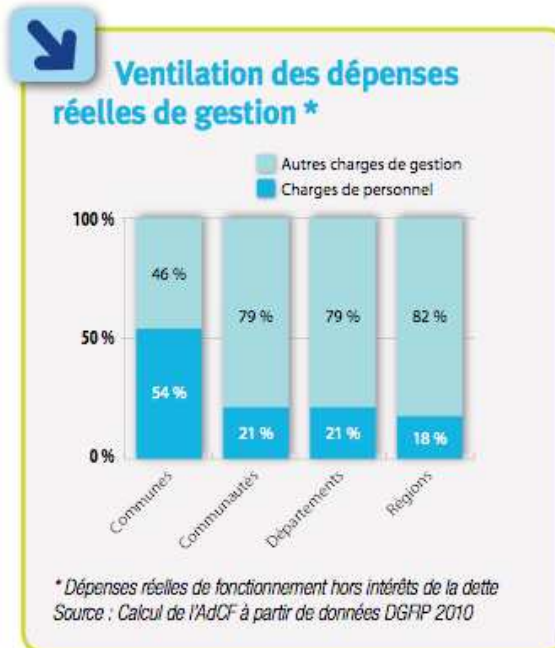
La première carte ci-dessus (à gauche) permet de mettre en exergue les régions où communes et communautés regroupent le plus d'agents par rapport à leur nombre d'habitants (Ile-de-France, PACA, Languedoc-Roussillon...) et celles dans lesquelles les taux d'administration s'avèrent plus faibles en moyenne (Alsace, Lorraine, Franche-Comté, Aquitaine, Bretagne, Pays de la Loire). Ces différences peuvent s'expliquer par des raisons d'inégale densité démographique mais aussi des pratiques plus ou moins intenses de recours à l'externalisation (Délégations de services publics vs régies). Au vu des données de la deuxième carte (à droite), l'Alsace, la Picardie, la Haute Normandie et la Bretagne sont les régions qui font partie des régions présentant les taux d'administration les plus faibles tout en ayant la proportion la plus élevée d'agents mutualisés au niveau intercommunal. Ces deux cartes contribuent ainsi à vérifier le lien étroit entre mutualisation de services et maîtrise des effectifs. L'ancienneté de l'intercommunalité dans ces régions, le fort degré de mutualisation (cf. services unifiés à Strasbourg entre Communauté urbaine et ville-centre ou à Amiens), expliquent en partie cette capacité d'optimisation.

Ces premiers constats permettent de relativiser l'effet supposé « inflationniste » de l'intercommunalité sur les recrutements et de comprendre qu'il existe des explications « structurelles » à la forte progression des effectifs au sein de l'ensemble du secteur communal. Même si les présidents de communautés interrogés par l'AdCF ont toujours considéré dans les enquêtes de l'association que des « doublons » subsistent entre communes et communautés, que des optimisations sont possibles, notamment par la mutualisation, il serait néanmoins très inexact de rendre l'intercommunalité responsable des progressions d'effectifs au sein du « bloc communal ». Ceux-ci trouvent la majeure partie des faits explicatifs ailleurs.

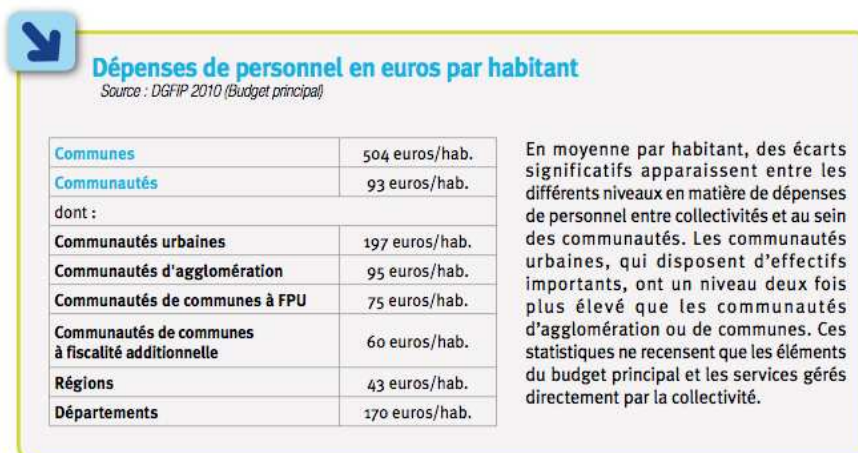
### 3. L'évolution de la masse salariale intercommunale

La part des charges de personnel dans les dépenses réelles de gestion des communautés est quasi équivalente à celle des départements et des régions, mais nettement inférieure à celle des communes (54% pour ces dernières contre 21% dans les communautés).

Plusieurs facteurs peuvent venir expliquer cette situation et notamment l'ancienneté des agents. En moyenne, les communautés disposent d'une proportion d'agents de moins de 30 ans plus importante que dans les autres catégories de collectivités : 14% dans les communautés de communes, 13% dans les syndicats, 12% dans les communautés d'agglomération et SAN, contre 10% dans les communes. Ces mêmes groupements disposent d'une part d'agents de 50 ans et plus, plus faible que les autres collectivités (respectivement 25%, 27% et 26% contre 33% dans les communes). Toutefois, comme les autres catégories de collectivités, les intercommunalités ont la majeure partie de leurs agents qui ont entre 30 et 49 ans.



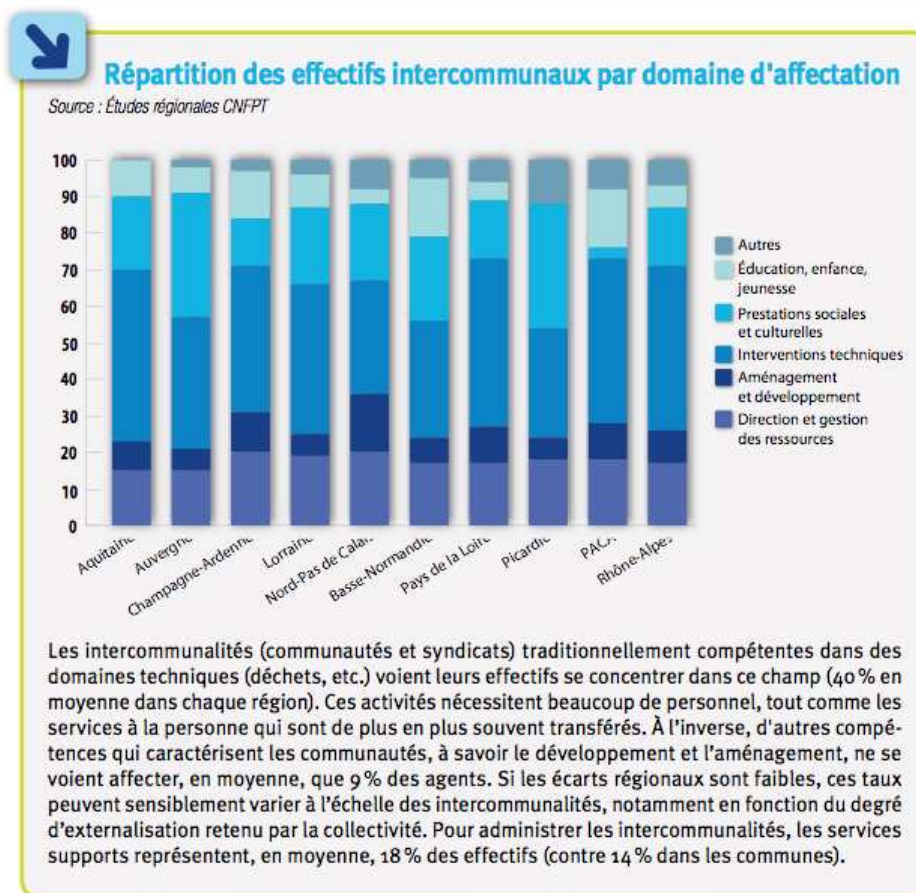
Il existe toutefois une forte hétérogénéité entre les dépenses de personnel en euros par habitant par type de collectivité : 504 € par habitant dans les communes, contre 43€ dans les régions. S'agissant des communautés, **leurs dépenses de personnels s'élève à 93€ par habitant** mais les dépenses des communautés urbaines représentent trois fois celles des communautés de communes à fiscalité additionnelle et plus de deux fois celles des communautés en FPU. Cette situation est donc comparable aux écarts que l'on peut observer dans les communes en fonction de leur population.



#### 4. Les facteurs d'explication de cette évolution

Sur une période récente (2004-2008), l'augmentation de 30% des effectifs communautaires, peut s'expliquer par une combinaison de motifs, liés au déploiement de nouvelles intercommunalités mais surtout à leur montée en puissance. En premier lieu, **un pourcentage élevé des communautés ont été créées au début des années 2000**, suite à l'adoption de la loi Chevènement du 12 juillet 1999. Après la mise en place des institutions (statuts, équipes de direction...), sont intervenus les transferts de compétences (intérêt communautaire) et de moyens opérationnels. La loi du 13 août 2004 a accéléré le mouvement en imposant un délai butoir pour procéder à la définition de l'intérêt communautaire.

Comme l'a souligné la Cour des comptes, en 2009, « les juridictions financières ont constaté que de nombreuses modifications des statuts des EPCI sont intervenues en 2006 et 2007, souvent sous l'impulsion des services préfectoraux, pour définir ou préciser les compétences transférées », même si toutes les imperfections n'ont pas disparu. Par voie de conséquence, la Cour reconnaît que « **les transferts ou les mises à disposition des agents paraissent avoir été mieux appréhendés par les intercommunalités** », même si les dépenses des communes membres n'ont pas diminué.



Comme chacun le sait, les transferts de compétence ont en général été accompagnés d'une **remise à niveau des services et d'une harmonisation « par le haut » du service rendu**. L'intercommunalité a souvent répondu également à des demandes ou besoins nouveaux que les communes ne pouvaient prendre en charge seules. C'est le cas classique des services nouveaux apportés en milieu rural, par exemple, en matière de petite enfance, de portage de repas, de maisons de santé... Mais c'est également la remise à niveau pour répondre aux nouvelles normes (collecte sélective en

matière de déchets, service public d'assainissement non collectif...). L'intercommunalité a en outre apporté de nouvelles compétences techniques dans les territoires, souvent en substitution des services de l'Etat : instructions des permis de construire, spécialistes de l'environnement, gestionnaires de SIG (géomaticiens)...

### **La petite enfance**

Selon une enquête réalisée par l'AdCF, en 2010, pour **près de 60% des présidents de communauté, le transfert de la compétence a permis d'améliorer la qualité de service et pour 66% d'entre eux, de mieux répondre aux problématiques du territoire.** En matière de petite enfance, compétence de plus en plus transférée, ces gains se traduisent par la création de nouvelles places de garde d'enfants de moins de 3 ans et de structures adaptées aux réalités locales (bus itinérants, micro-crèches, etc.). Or, cette nouvelle offre qui s'étend généralement sur l'ensemble du périmètre communautaire nécessite le recrutement de nouveaux agents, en complément de ceux qui travaillaient jusqu'à présent dans les structures communales.

Par ailleurs, nous avons assisté à une **profonde transformation des politiques publiques locales** en l'espace de quinze ans et aux effets de la décentralisation. La gamme des services rendus par les collectivités a été fortement rénovée et étoffée, encouragée d'ailleurs, dans de très nombreux domaines, par les politiques nationales et les différents ministères. Des analyses par familles permettent de mesurer la progression très nette du nombre d'agents dans les polices municipales, les auxiliaires scolaires, les politiques environnementales... qui ne correspondent pas, à proprement parler, à des transferts de compétences mais à des **politiques partagées** (accompagnées contractuellement par l'Etat, ses agences ou les CAF).

Dans de nombreux territoires, les collectivités sont venues en soutien des politiques nationales de l'emploi et ont répondu massivement aux formules de contrats aidés (emplois-jeunes...) ; ce qui a souvent été prolongé par des mouvements de titularisation et à des politiques de résorption de la précarité.

**Les communes et intercommunalités ont été les plus exposées à l'accentuation des dérives normatives que chacun déplore aujourd'hui.** Et si elles génèrent d'importantes dépenses d'investissement, les normes suscitent également au niveau municipal/intercommunal des dépenses de fonctionnement et de personnels afférents.

Il convient également de remarquer que les **statistiques communiquées dans les documents officiels font souvent état du nombre d'agents sans les rapporter en équivalent temps plein (ETP).** Or l'emploi à temps partiel s'est fortement développé depuis quinze ans dans les communes (le ratio ETP/effectifs est de 0,85 dans les communes selon nos calculs). De fait, la progression des effectifs, calculée en ETP, dessine une courbe quelque peu atténuée. Plusieurs déclarations récentes, voire certains rapports, imputent également aux communes et intercommunalités, des progressions d'effectifs constatées dans d'autres catégories d'établissements publics administratifs (OPAC, Centres de gestion, SDIS...), comptabilisées dans le terme générique d'administrations publiques locales (APUL).

Il est enfin notable que **la fin des années 1990 a été notamment caractérisée par la réinternalisation dans les services municipaux de nombreuses activités** déléguées auparavant à des associations. Confrontées aux risques de gestion de fait, nombre de collectivités ont réintégré les personnels ou les prestations. Sans qu'il soit à ce jour possible de mesurer les grandes tendances des modes de gestion privilégiés par les collectivités depuis quinze ans, il reste en tout cas nécessaire de bien



comprendre que ceux-ci affectent en profondeur les organisations administratives et les effectifs des collectivités. Très intensifs en main d'œuvre, des services tels que la gestion des déchets, les transports urbains... auront des impacts importants sur le nombre d'agents d'une collectivité, en fonction du choix de gestion opéré entre régie et délégation de service public. De même, **certaines collectivités externalisent fortement leurs équipes à travers des sociétés d'économie mixte, sociétés publiques locales, agences...** là où d'autres y recourent moins. Ces problèmes de périmètres rendent par conséquent très difficile la comparaison d'un territoire à un autre, d'une part, et la définition de ce que devraient être des critères d'une « bonne gestion » en matière de recrutement.

**Assemblée des Communautés de France**  
191, rue Saint-Honoré  
75001 Paris

Tél. : 01 55 04 89 00 - Fax : 01 55 04 89 01  
adcf@adcf.asso.fr

**Retrouvez toute l'actualité de  
l'intercommunalité sur [www.adcf.org](http://www.adcf.org)**

**Contacts AdCF :**

**Nicolas Portier  
Floriane Boulay**