


Les Communautés d'agglomération :
dynamiques à l'œuvre
et constitution des équipes

Enquête Mai 2003



Les Communautés d'agglomération :
dynamiques à l'œuvre
et constitution des équipes

Direction du développement des compétences territoriales
Direction de l'emploi et des carrières territoriales
Services de la prospective et observatoire de l'emploi territorial

Enquête Mai 2003

Sommaire

Introduction	5
1/ Les dynamiques à l'oeuvre dans la constitution des équipes communautaires	7
1. L'histoire, les territoires et les champs de compétences	7
Approche institutionnelle	7
Les périmètres couverts par les agglomérations	8
Les champs de compétences communautaires	9
Les modes de gestion des compétences communautaires	11
2. Les projets d'agglomération, l'intérêt communautaire et les relations des communautés avec les communes	13
Les projets d'agglomération	13
La définition de l'intérêt communautaire	13
Les relations entre la communauté et les communes	14
Vers la mutualisation de certains services	15
2/ L'emploi territorial et les principales évolutions	16
1. La gestion des ressources humaines	16
L'organisation des services opérationnels et fonctionnels	16
Les transferts de personnel et les difficultés rencontrées	18
2. Les évolutions constatées	21
L'évolution des effectifs et les recrutements prévisibles	21
L'évolution de l'exercice des métiers	25
Annexes	27
Caractéristiques de l'échantillon	28
Liste des sites visités et des personnes rencontrées	31

Introduction

1 Objectifs de l'enquête

Cette enquête qualitative par entretiens a été menée entre octobre 2002 et janvier 2003. Sur la base d'un échantillonnage de 30 communautés d'agglomération, les entretiens, ciblant exclusivement des professionnels, ont été réalisés auprès :

- des directrices et directeurs généraux des services,
- des directrices et directeurs généraux adjoints,
- des directrices et directeurs des ressources humaines.

Les objectifs de cette enquête étaient de dresser un état des lieux :

- des processus de structuration et d'organisation des communautés,
- des champs de compétences pris en charge par les EPCI*,
- des principales problématiques de gestion des personnels auxquelles ces structures sont confrontées.

2 Constitution de l'échantillon

A partir du fichier des 120 communautés d'agglomération constituées au milieu de l'année 2002, quatre critères ont été retenus afin d'élaborer l'échantillon :

- la taille de l'agglomération : importance démographique et nombre de communes impliquées dans l'EPCI,
- la date de création de la communauté,
- le mode de création de la communauté et l'histoire de l'intercommunalité : transformation d'une communauté de communes, d'un district, création ex-nihilo...,
- la situation géographique sur le territoire métropolitain.

La sélection des EPCI a été effectuée de façon aléatoire (la liste des communautés est présentée en annexe n°2) par combinaison de ces quatre critères.

* Établissement public de coopération intercommunale

On observe d'emblée l'importance (logique) du facteur temps, c'est-à-dire une corrélation forte entre la date de création de l'EPCI et le niveau de l'organisation : les champs de compétences couverts, la structuration des services, les effectifs concernés.

Le phénomène majeur observé réside dans le processus de structuration d'une nouvelle administration territoriale en charge de la gestion des territoires urbains. Les faits observés se rapportent donc à la trentaine de témoignages recueillis dans leur globalité, certains étant plus significatifs que d'autres selon les situations décrites ou les stades d'évolution repérés.

Ce rapport tentera de :

- décrire les dynamiques à l'oeuvre dans la constitution des équipes communautaires,
- caractériser les principales évolutions pour l'emploi territorial.

Les dynamiques à l'œuvre dans la constitution des équipes communautaires

1 L'histoire, les territoires et les champs de compétences

Approche institutionnelle

Sur les 30 établissements publics de coopération intercommunale rencontrés, 22 correspondent à des transformations de structures intercommunales préexistantes (communautés de communes ou de villes, districts et syndicats) et huit à des créations ex-nihilo (cf. annexe n°1 tableau 1.1).

Tous nos interlocuteurs inscrivent la création de l'agglomération dans une dimension temporelle. Cet ancrage plus ou moins fort dans une tradition de coopération intercommunale, entre toutes ou seulement une partie des communes membres, constitue un phénomène majeur. Même dans les cas de création ex-nihilo, il existe fréquemment une adhésion à géométrie variable à d'autres formes de coopération intercommunale.

Dans la très grande majorité des cas la constitution d'une communauté d'agglomération prend appui sur des institutions intercommunales préexistantes, parfois de longue date.

Deux processus semblent être à l'œuvre sur le territoire. Le premier, serait une transformation successive de diverses modalités de coopération, la communauté d'agglomération correspondant à la dernière transformation. Par exemple :

- une association créée en 1989 et transformée en un syndicat intercommunal en 1992, lui-même transformé en une communauté de communes en 1995 puis en communauté d'agglomération en 2001 ;
- un SIVOM constitué en 1964 transformé, avec extension de compétences, en communauté de communes en 1999 puis en communauté d'agglomération en 2001.

Le second processus consisterait à opérer une fusion, dans le cadre nouveau de la communauté d'agglomération, de plusieurs modalités de coopération qui coexistaient préalablement.

Par exemple :

- une communauté d'agglomération créée en 2001 par la transformation d'une communauté de communes créée en 1995 et la dissolution de 4 syndicats intercommunaux en charge des transports, des interventions économiques et des ordures ménagères ;
- la création ex-nihilo d'une communauté en 2001 par l'absorption d'un SIVOM en charge des transports et, à terme (fin 2003), la dissolution de deux autres syndicats chargés de l'aménagement de l'espace, de l'hygiène et de la santé publique.

Parallèlement à ces processus on assiste à une montée en charge progressive des champs d'intervention des intercommunalités.

Les périmètres couverts par les agglomérations

Sur la trentaine d'agglomérations étudiées, les créations des communautés d'agglomération se sont réalisées, soit à périmètre constant (8 cas), soit dans le cadre d'un élargissement de la coopération intercommunale à des communes qui n'y adhéraient pas précédemment (7 cas).

Dans deux cas seulement, la création de l'EPCI s'est accompagnée d'une réduction du nombre de communes engagées dans des coopérations intercommunales :

- 5 communes adhérentes de moins entre le syndicat intercommunal (20 avant) et la communauté d'agglomération (15 après),
- désengagement de 2 communes lors de la transformation d'une communauté de communes (de 7 communes) en une communauté d'agglomération (de 5 communes).

Le nombre et le rythme d'adhésions nouvelles sont très variables. Il peut s'agir d'un accroissement :

- d'une ou deux communes seulement ou bien d'une dizaine de communes, dans certains cas,
- au moment de la création de la communauté ou au cours des années qui suivent la création.

Pour deux agglomérations une vraie dynamique de coopération a été enclenchée puisque le nombre de communes adhérentes est passé :

- de 20, avant la création de l'EPCI, à 39 en 2003,
- de 20 à 43, dans l'autre cas.

Remarques :

a) A la description historique et quantitative, l'un de nos interlocuteurs ajoute une dimension territoriale :

« On est passé de 12 communes à 18, puis à 20 et maintenant à 22. Dans la structuration de l'agglomération, on remarque un phénomène concentrique : d'abord la commune centre, puis un premier cercle de communes moyennes de banlieue, et enfin, maintenant, les communes extérieures qui sont plus petites et rurales. »

Cette description correspond-elle à une réalité marginale ou exceptionnelle ? Ou, au contraire, rend-elle compte d'une dynamique partagée par de nombreuses agglomérations ?

Une approche géographique complémentaire permettrait vraisemblablement de mieux appréhender et qualifier les processus en cours.

b) Lors des rencontres de terrain, ont également été signalés, outre les adhésions à venir de communes, des projets de rapprochement des communautés d'agglomération avec d'autres communautés.

Cette perspective concerne notamment des territoires où le tissu urbain est dense, dans le Nord ou en région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Ainsi on assisterait, à terme, à un certain nombre de fusions d'EPCI existants afin de constituer des périmètres de gestion et de projets plus pertinents.

Les champs de compétences communautaires

Les entretiens ont permis de :

- dresser un état des lieux des champs de compétences couverts par les communautés d'agglomération au moment des rencontres,

- mettre en perspective les domaines de compétences qui devraient être transférés des communes vers les agglomérations à court et à moyen terme.

Au-delà de la diversité des situations rencontrées, on observe de nouveau l'importance capitale que revêt l'histoire locale de l'intercommunalité. En effet, au moment de la création de la communauté d'agglomération, par transformation et / ou par mise en commun de structures de coopération, celle-ci « hérite » des compétences précédemment mutualisées entre les communes. Puis, c'est à partir de ce socle historique, déjà stabilisé et plus ou moins étendu selon les configurations, que les communautés débattent et décident de monter en puissance sur de nouvelles compétences à transférer.

a) En termes d'héritage, les compétences les plus fréquemment rencontrées sont, par ordre d'importance :

- pour les domaines d'interventions techniques :
 - les ordures ménagères (collecte, traitement, tri sélectif...),
 - l'assainissement (réseaux, stations d'épuration...),
 - les transports publics,
 - l'aménagement de l'espace,
 - l'eau (traitement, réseaux, distribution...),
 - la voirie (infrastructures structurantes communautaires...).
- pour les autres domaines d'intervention :
 - le développement économique,
 - les infrastructures sportives et de loisirs (gymnase, piscine, patinoire, base nautique...),
 - la politique de la ville (contrat de ville, grand projet urbain...),
 - l'habitat et le logement,
 - les équipements culturels (école d'enseignement artistique, conservatoire, médiathèque...).

Hormis les interventions économiques, les intercommunalités ont, au fil de leur histoire, plus massivement investi les compétences techniques. Selon la formule de l'un de nos interlocuteurs, les compétences transférées référaient plutôt à une « compétence générique tuyaux ».

b) En termes de développement au moment ou après leur création, les compétences nouvelles prises en charge par les communautés d'agglomération sont, par ordre d'importance :

- la politique de la ville,
- le développement économique,
- l'habitat et le logement,
- l'assainissement,
- la voirie communautaire,
- l'environnement,
- les ordures ménagères,
- les transports,
- l'aménagement de l'espace,
- les équipements culturels et sportifs,
- l'eau.

On retrouve l'effet structurant de la loi Chevènement, les principales compétences nouvellement prises en charge par les agglomérations correspondant à celles prescrites légalement.

c) Les autres champs de compétences rencontrés moins fréquemment sont :

- les parcs de stationnement,
- les aires d'accueil des gens du voyage,
- les fourrières (voitures, animaux),
- le tourisme,
- la petite enfance (crèches, haltes-garderies...),
- l'urbanisme,
- la santé publique et l'hygiène,
- la restauration collective,
- l'éclairage public,
- la formation et l'insertion...

Les modes de gestion des compétences communautaires

On constate une fois de plus une réalité du terrain multiple. A la présentation formelle d'un bilan des modes de gestion constatés en fin d'année 2002, il semble plus pertinent de mettre en perspective les termes des choix politiques qui sont ou qui seront opérés entre le « faire » et le « faire-faire ».

a) Les domaines de compétences les plus fréquemment délégués par les communautés d'agglomération concernent :

- les transports publics,
- les ordures ménagères (collecte et / ou traitement).

Fruits de l'histoire locale, les délégations de service sont réalisées, selon les cas, avec :

- un syndicat mixte,
- une entreprise privée,
- une SEM.

Dans un cas seulement, une communauté d'agglomération a le projet de créer, en 2004, une régie communautaire qui sera chargée de reprendre la compétence transports qui est actuellement en délégation de service.

b) Pour les autres champs de compétences, la situation est plus complexe car, en reprenant l'existant, les communautés d'agglomération ont fréquemment à gérer à la fois :

- des services en régie sur certains territoires, c'est fréquemment le cas des communes les plus importantes,
- des services délégués selon diverses modalités de contrats et à échéance multiple, sur d'autres territoires. Il s'agit souvent de communes plus petites et périphériques de la ville centre.

Ainsi, dans un premier temps et pour un même domaine de compétences, la communauté gère des services en régie et les différents contrats des services délégués.

A propos de l'évolution des modes de gestion, nos interlocuteurs ont présenté trois types de positions politiques possibles :

- à l'échéance des contrats, une volonté de basculement dans une régie communautaire de l'ensemble du service sur tout le territoire communautaire,
- à l'inverse, dans la logique du faire-faire, un lissage et une mise en cohérence des contrats sont prévus avec, en parallèle un contrôle renforcé du ou des prestataires,
- dans quelques cas, des études sont conduites afin de préparer le débat et les choix politiques qui se poseront à terme, entre la régie communautaire et la délégation de certains services publics.

2 Les projets d'agglomération, l'intérêt communautaire et les relations des communautés avec les communes

Les projets d'agglomération

Un tiers seulement des agglomérations rencontrées se sont engagées dans la formalisation d'un projet d'agglomération mettant en perspective le développement du territoire urbain à l'horizon de la décennie (2010 ou au-delà). Ces projets fixent quelques axes majeurs ou thématiques tels que :

- la solidarité territoriale,
- l'écologie et le développement durable,
- les interventions économiques afin d'accroître l'attractivité et l'accueil des entreprises...

Pour de nombreuses communautés la notion de projet d'agglomération reste floue et l'exercice relativement formel ou théorique. Il semble qu'une majorité d'entre elles privilégie une approche plus pragmatique et opérationnelle fondée sur l'intérêt communautaire.

La définition de l'intérêt communautaire

C'est à l'occasion de la montée en puissance des communautés d'agglomération sur les champs de compétences obligatoires ou optionnels que se précise par touches successives l'intérêt communautaire. Nos interlocuteurs témoignent de projets concrets et finalisés ou de champs de compétences précis, tels que les transports, qui constituent autant d'occasions pour les élus de débattre, de négocier et d'élaborer un consensus politique sur l'intérêt communautaire.

Le terrain semble renvoyer une certaine prudence des élus à s'engager dans des projets globaux et ambitieux. Le pragmatisme est de mise dans la définition des territoires pertinents, des équipements nécessaires à l'ensemble du tissu urbain ou des compétences mutualisées entre toutes les communes.

Cette approche très pragmatique donne, au moins dans un premier temps et sur la majorité des territoires, l'image d'une mosaïque de projets et de compétences transférées. Cette définition multiple, ponctuelle, élaborée au coup par coup de l'intérêt communautaire sert de fondement, dans un second temps, à une réflexion plus globale et prospective sur les grandes orientations souhaitées pour la communauté.

Les relations entre la communauté et les communes

Dans la plupart des agglomérations rencontrées la ville centre est celle qui a les services municipaux les plus étoffés. Afin d'appuyer et de garantir la mise en place de la communauté on observe fréquemment un effort important de la ville centre en termes de transferts ou de mise à disposition d'agents, de mobilisation de l'encadrement et des services fonctionnels, d'appui logistique sur les locaux et le matériel.

Cet investissement effectif des communes, notamment les plus importantes d'entre elles, ne doit pas masquer une réalité de terrain contrastée et quelquefois tendue. En effet ont été évoqués à plusieurs reprises des rapports tendus entre la communauté et les communes, les services de ces dernières se sentant « dépossédés » de leurs compétences au profit des premières. Cela peut se traduire par de la rétention d'informations, des blocages dans la transmission des dossiers, la mise en place de procédures bureaucratiques d'échanges entre les institutions générant des délais importants.

Parallèlement, afin de lever ces obstacles et de travailler de façon plus transparente, on observe le développement de nouveaux espaces de concertation institués entre les représentants des communes, tant au niveau des élus que des cadres dirigeants.

Fonctionnant de façon plus ou moins formelle, il peut s'agir :

- de conseils, de conférences, de séminaires ou de journées d'information des maires et des conseillers municipaux chargés d'étudier les transferts, de réunions de résolutions de problèmes et d'échanges sur les projets...
- de réunions de travail régulières instaurées de deux à six fois par an entre la direction générale des communautés et les directions de toutes

les mairies. Elles sont l'occasion d'échanger de l'information, de préparer les interventions, de s'impliquer collectivement dans la mise en oeuvre des projets.

Vers la mutualisation de certains services

Au-delà des champs de compétences qui leur sont transférées, certaines communautés d'agglomération envisagent de constituer en leur sein des « pools de ressources » partagés avec l'ensemble des communes membres. Selon cette piste de travail qui structurerait et transformerait radicalement les relations entre les EPCI et les communes, il s'agirait de mutualiser une expertise dans des domaines fonctionnels ou logistiques partagés entre tous les membres de la communauté.

Dans ce cas, il n'y aurait pas de transfert de la compétence vers l'intercommunalité, chaque commune en gardant la responsabilité. Selon cette perspective, l'expertise ou les compétences de conseil et d'ingénierie de la communauté seraient mises à disposition des communes selon les modalités de la prestation de service.

Les principaux domaines envisagés sont :

- les affaires juridiques,
- l'informatique et ses déclinaisons bureautiques, le système d'information géographique...,
- les affaires financières,
- la commande publique, notamment la mutualisation des marchés publics,
- l'urbanisme, notamment l'instruction des permis de construire.

De façon plus marginale, nos interlocuteurs ont également évoqué :

- le montage et le suivi des projets européens,
- les NTIC et le développement de l'internet, de l'intranet ou de l'extranet,
- la documentation et les archives,
- la gestion des écoles et de leur personnel.

L'emploi territorial et les principales évolutions

1 La gestion des ressources humaines

L'échantillon des communautés d'agglomération rencontrées représente un effectif cumulé de 5 300 agents environ. Toutefois il convient de noter que cette situation est extrêmement mouvante car plusieurs d'entre elles nous ont signalé des transferts attendus au cours de l'année 2003 et/ou des recrutements importants pour les mois à venir.

Globalement on observe des situations très diverses, certaines agglomérations ont moins de 50 agents (6 cas) alors que d'autres en ont plus de 250 (7 cas) (cf. annexe n°1 tableau 1.5), et des configurations organisationnelles extrêmement contrastées.

L'organisation des services opérationnels et fonctionnels

Si de nombreux entretiens ont été réalisés dans les locaux appartenant en propre à l'EPCI, dans d'autres cas nos interlocuteurs des communautés d'agglomération étaient hébergés dans des bâtiments appartenant à la ville centre. Parfois les services communautaires sont répartis sur plusieurs sites, ce qui représente un handicap important à leur bon fonctionnement. A ce titre, il nous a été signalé à plusieurs reprises la perspective d'un déménagement, en 2003 ou 2004, dans de nouveaux locaux communautaires.

Majoritairement il semblerait que la tendance soit plutôt à la dissociation et à l'autonomie organisationnelle et physique des services communautaires par rapport à ceux de la ville centre.

On assiste à une montée en puissance par étapes successives dans la constitution des équipes communautaires corrélativement à la prise en charge des compétences opérationnelles. Partant quelquefois d'une petite équipe (un noyau dur restreint placé auprès du président) fonc-

tionnant par missions, adossée aux services fonctionnels de la ville centre viennent s'agréger les services communautaires de plus en plus étoffés par transfert des services et des agents précédemment affectés dans les communes.

Les transferts s'opèrent compétence par compétence, les équipes les plus importantes provenant des services techniques :

- l'eau et l'assainissement,
- la collecte et le traitement des déchets,
- les transports collectifs,
- les équipements sportifs,
- les équipements culturels, notamment les conservatoires et les écoles de musique et de danse...

Dans ce processus, la période intermédiaire entre deux étapes de transfert de compétences et de personnel est mise à profit pour stabiliser l'organisation et le fonctionnement des services, mais aussi souvent, pour renforcer l'encadrement. Dans ce contexte, l'organigramme, lorsqu'il est formalisé, est rapidement obsolète et la mise en place de procédures administratives constitue un chantier permanent.

Au fil de cette constitution des équipes communautaires on observe, en parallèle, une modification des relations instituées entre l'EPCI et la ville centre. Lors de la phase de démarrage de l'agglomération, alors que les agents de l'agglomération sont surtout positionnés sur la maîtrise d'ouvrage des projets et ceux des communes sur la maîtrise d'oeuvre, l'appui apporté par les services municipaux donne fréquemment lieu à une convention de mise à disposition ou de prestations concernant principalement :

- la gestion des ressources humaines et de la paye,
- les finances,
- l'informatique.

Généralement, lorsque les activités des services et des agents sont partagées entre la ville et la communauté, la convention stipule les modalités de participation financière de la collectivité qui reçoit les prestations.

Toutefois, il semble qu'il y ait un effet de seuil au-delà duquel le partage des services fonctionnels génère une gestion trop lourde ou trop

complexe. Il s'avère nécessaire pour l'EPCI de se doter (ou de renforcer), de façon autonome, de ses propres services de gestion.

Ainsi, selon les organisations (à partir de 100, 150 ou 200 agents...?), à la phase de croissance opérationnelle succède une phase de croissance fonctionnelle avec constitution ou renforcement des équipes dans les secteurs :

- des finances,
- des ressources humaines,
- du secrétariat général,
- de la sécurité juridique et du contentieux,
- des marchés publics,
- de l'informatique,
- de la communication.

Les transferts de personnel et les difficultés rencontrées

Les transferts concernent essentiellement des agents qui étaient précédemment affectés dans les services municipaux de la ville centre. S'agissant des services techniques (eau, assainissement, déchets) ce sont en grande majorité des agents d'exécution de catégorie C.

Deux types de dispositifs ont été adoptés par les collectivités :

- soit la mutation définitive,
- soit une solution transitoire de mise à disposition ou de détachement avant la mutation définitive.

La période transitoire de mise à disposition est variable d'une agglomération à l'autre, elle peut être d'une durée assez courte de trois à six mois ou plus longue d'une année jusqu'à trois ans.

Certaines collectivités ont opté pour des solutions mixtes :

- chaque agent choisit entre la mutation ou la mise à disposition pour une durée déterminée,
- certains services sont d'emblée soumis à la mutation définitive alors que d'autres bénéficient d'un dispositif transitoire.

Généralement les services techniques, traditionnellement plus fortement syndicalisés, ont préféré s'engager dans une solution transitoire de mise à disposition, préalablement au transfert définitif par la mutation.

De manière assez systématique les transferts des personnels ont fait l'objet de mesures d'accompagnement importantes par les services des ressources humaines. L'objectif est de rassurer les agents et d'obtenir leur adhésion aux changements d'organisation attendus en établissant un climat de dialogue et d'explication.

Les communautés d'agglomération ont actionné différents leviers, notamment :

- les études préalables avec des cabinets de conseil,
- la mobilisation de l'encadrement et des partenaires sociaux afin de mieux les impliquer,
- les réunions d'information et d'explicitation avec l'ensemble des agents,
- l'appel à candidature sur la base du volontariat,
- les entretiens individuels et le suivi des demandes.

Au final, on observe assez peu de refus et de blocages de la part des agents dans la gestion des transferts. Selon les sites, les refus de mutation concernent plutôt :

- soit des cas individuels d'agents de catégorie C,
- soit, à l'autre bout de l'échelle, des cadres de niveau A.

Dans tous les cas ces agents font l'objet de mesures de reclassement au sein des services municipaux car les postes de travail qu'ils occupaient anciennement ont été supprimés.

Les principales sources d'inquiétude concernent la perte de salaire ou d'avantages acquis (primes, régime indemnitaire...), le lieu d'embauche et l'organisation du travail. L'option prise par les communautés d'agglomération est le maintien des avantages individuellement ou collectivement acquis. Il peut donc subsister des différences importantes entre les agents d'un même service, selon leur ancienneté et la politique sociale de leur commune d'origine. Ces inégalités peuvent générer de nouvelles sources de tensions.

On observe deux attitudes possibles :

- la volonté d'être attractif en proposant un régime indemnitaire communautaire harmonisé, souvent plus avantageux, et, le cas échéant, d'autres avantages sociaux tels que les tickets restaurant, un 13^{ème} mois, des journées de RTT... Cette politique du personnel a pour effet de niveler par le haut les diverses situations individuelles ;
- le maintien à titre individuel des avantages acquis antérieurement. Il s'agit d'un traitement au cas par cas des diverses situations sans harmonisation collective, au moins dans un premier temps. Ainsi peuvent coexister au sein de l'EPCI plusieurs régimes indemnitaires et niveaux de primes.

Les agents précédemment affectés dans les communes de petite taille ont une inquiétude supplémentaire face à la perspective d'un transfert vers une communauté d'agglomération.

Nombreux sont ceux qui, notamment dans les services techniques, anticipent une réduction de leur spectre d'activités professionnelles. En effet, dans le cadre de services communaux souvent de petite taille avec des effectifs relativement réduits, leurs missions sont diverses et exigent fréquemment une certaine polyvalence professionnelle. Au sein de la communauté, la constitution de services de taille importante, fortement hiérarchisés et structurés sur des familles de métiers les inquiètent plus que ceux qui, issus des grandes villes, connaissent déjà ce type d'organisation du travail.

Enfin, les transferts des agents constituent pour les EPCI, une excellente occasion d'établir un « état zéro » des personnels, en particulier au regard des situations statutaires. C'est le cas fréquemment dans le domaine culturel, notamment l'enseignement artistique et le spectacle vivant, où de nombreux professionnels sont salariés à temps partiels et dans des situations relativement précaires. Le transfert d'une école de musique et de danse ou d'arts plastiques, d'un conservatoire national permet de mettre à plat toutes les situations et de régulariser toutes celles qui peuvent l'être, de procéder à des intégrations directes au titre de la loi Sapin, de finaliser de nouveaux contrats.

2 Les évolutions constatées

L'évolution des effectifs et les recrutements prévisibles

La structure statutaire de l'emploi territorial dans les 30 agglomérations de l'échantillon est la suivante :

- agents titulaires 74 %
- agents non titulaires 15 %
- emplois aidés (CES, CEC, emplois jeunes) 11 %

Comparativement, la distribution des emplois dans l'ensemble des collectivités territoriales et dans celle des communes de plus de 80 000 habitants est la suivante :

	ensemble de collectivités	communes + 80 000 hab.
agents titulaires	67 %	74 %
agents non titulaires	23 %	20 %
emplois aidés (CES, CEC, emplois jeunes)	10 %	6 %

Source : CNFPT, note de conjoncture sur l'emploi territorial n°7, octobre 2002

Cette distribution statutaire des emplois dans les communautés d'agglomérations est très proche de celle des villes de plus de 80 000 habitants, montrant peu de dérives dans le recrutement d'agents contractuels.

La structure hiérarchique des emplois dans les 30 agglomérations de l'échantillon est la suivante :

- agents de catégorie A 16 %
- agents de catégorie B 14 %
- agents de catégorie C 70 %

Selon la synthèse des bilans sociaux des collectivités, l'ensemble des communes, les communes de plus de 100 000 habitants et les établissements intercommunaux à fiscalité propre (effectifs au 31 décembre 1999) présentent la répartition par catégorie hiérarchique suivante :

	Cat A	Cat B	Cat C	inclassable
Ensemble des communes	6,3	9,8	80,9	3,0
Communes de + de 100 000 hab	6,9	12,7	76,6	3,8
EPCI	9,3	12,0	74,4	4,3

Source : Synthèse nationale des rapports au CTP sur l'état au 31 décembre 1999 des collectivités territoriales, CNFPT - DGCL, décembre 2002.

Globalement, on observe pour les communautés d'agglomération un taux d'encadrement, notamment de niveau A, supérieur à celui des communes. Cette évolution du taux d'encadrement renforcé dans les EPCI devrait s'affirmer à l'avenir.

Les deux processus décrits précédemment – d'une part, la montée en puissance sur les divers champs de compétences accompagnée d'un transfert d'agents venant des communes et, d'autre part, la mise en place ou le renforcement des services logistiques et fonctionnels – donnent des agglomérations une image extrêmement dynamique et attractive. Depuis 2000 leurs effectifs sont en phase de croissance soutenue.

Parallèlement on observe un phénomène qui amplifie encore les dynamiques constatées : une fois la phase des transferts stabilisée, de nombreuses agglomérations procèdent à la consolidation de l'encadrement supérieur et intermédiaire des services et des missions.

Les postes ouverts au recrutement se répartissent assez équitablement entre les niveaux A - attachés ou ingénieurs - et B - rédacteurs ou techniciens. De façon plus marginale les EPCI recherchent des profils de niveau A+ - administrateurs ou ingénieur en chef - pour des postes de direction générale. Les créations de postes peuvent être parfois importantes, jusqu'à 20 ou 30 postes sur une même année.

Sur ces postes, le discours des services des ressources humaines en charge des recrutements est unanime :

- leurs investigations sont larges, ils s'adressent à tout cadre en recherche de mobilité, ils ne privilégieront pas les personnels des communes membres de l'agglomération,

- les postes proposés sont souvent spécialisés et nécessitent de la part des candidats un haut niveau d'expertise,
- une expérience professionnelle attestée est fréquemment exigée,
- l'autonomie et la maîtrise des enjeux stratégiques sont requises,
- la compétence plus que le statut sera privilégiée dans le recrutement même si la priorité est bien évidemment donnée au recrutement d'un titulaire de la fonction publique territoriale. Cela signifie qu'un recrutement contractuel n'est pas écarté si les compétences et l'expérience du candidat sont en adéquation avec le profil recherché.

Dans le cas d'un recrutement contractuel, en particulier sur des postes à très haute technicité, de nombreuses communautés considèrent cette position statutaire comme provisoire. Elles incitent ardemment les agents à régulariser leur situation et les aident à préparer les concours de la fonction publique territoriale.

Les postes d'encadrement proposés concernent de nombreuses familles de métiers. Les plus fréquemment citées sont :

- les transports,
- l'eau et l'assainissement,
- les déchets,
- la voirie,
- l'environnement,
- la gestion du foncier,
- l'aménagement et l'urbanisme,
- la politique de la ville et l'habitat,
- le développement économique,
- l'informatique,
- les finances publiques,
- les ressources humaines,
- les affaires juridiques et les marchés publics,
- la communication.

Globalement, les principales difficultés de recrutement signalées renvoient plus aux spécificités de la fonction publique territoriale ou à des facteurs d'ordre géographique. Les services des ressources humaines mentionnent :

- la faible mobilité des catégories A et B dans la fonction publique territoriale,

- la lourdeur de la formation initiale des cadres lorsqu'il s'agit d'un recrutement sur liste d'aptitude,
- les salaires moins attractifs que dans le privé sur certains postes spécifiques, en informatique ou sur les systèmes d'information géographique par exemple,
- certains handicaps géographiques : coût de la vie en région Provence-Alpes-Côte d'Azur, très forte attractivité de la région Ile-de-France vis-à-vis des territoires situés à sa périphérie.

Les difficultés de recrutement se concentrent sur deux catégories d'emplois :

- l'encadrement A et B de la sphère technique,
- les emplois administratifs de niveau B, notamment dans le domaine des finances et des affaires juridiques.

Enfin pour certains métiers, les communautés d'agglomération ont recours à des recrutements de contractuels du fait de l'inadéquation entre le statut et les profils recherchés. Il s'agit notamment des métiers :

- de l'économique,
- du développement local,
- des transports,
- du génie technique, pour les postes à forte technicité dans les domaines de l'eau, l'assainissement et les déchets.

En terme de gestion des ressources humaines, on n'observe pas de spécificités dans les méthodes de travail ou les outils utilisés par les communautés d'agglomération. Une fois la première phase de croissance et d'organisation stabilisée (transfert des personnels venant des communes et renforcement de l'encadrement) elles devraient s'engager en 2003 et à l'avenir dans la formalisation d'outils nécessaires à la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) et de plans de formation.

Il convient également de signaler le souhait fréquemment émis par nos interlocuteurs de ne plus adhérer au centre de gestion, notamment du fait de l'étroitesse des marges de manœuvre dont ils disposent en matière de gestion des carrières au regard de seuils et de quotas jugés inadaptés.

L'évolution de l'exercice des métiers

Une atmosphère particulière, palpable lors des entretiens réalisés sur le terrain, témoigne de l'attractivité et du dynamisme des communautés d'agglomération. Plusieurs facteurs se combinent et contribuent à créer un nouvel élan aux services publics communautaires imprégné de motivation et d'implication :

- tout est à faire, à concevoir, à organiser... ce côté novateur est très valorisé par nos interlocuteurs,
- il n'y a pas ou peu, dans les EPCI, le poids de l'histoire et des habitudes de travail,
- les équipes se constituent, souvent en venant d'horizons divers ce qui enrichit l'organisation,
- au-delà de l'aspect dynamique, il faut fédérer les équipes et créer une identité interne,
- les communautés d'agglomération n'ont pas d'image dans la population, ou une image brouillée et confuse, un effort de communication important est également entrepris dans cette direction.

Si on observe qu'il n'y a pas de métiers nouveaux qui seraient spécifiques aux EPCI d'agglomération, en revanche, de nouvelles manières d'agir et d'exercer les métiers sont en train de se mettre en place.

Les rapports aux élus et aux territoires sont totalement différents dans le contexte des EPCI. Alors que dans les communes chaque thématique sectorielle est portée par un conseiller municipal adjoint au maire, au sein des EPCI les consensus politiques s'élaborent collectivement autour de la notion d'intérêt communautaire. Le lien entre les services, les agents et le territoire est moins direct car ils travaillent pour le compte de toutes les communes de l'agglomération.

On assiste à la généralisation du travail par projet. Cette nouvelle façon de travailler est manifeste dans :

- les décloisonnements internes : la transversalité de la plupart des projets nécessite une meilleure coopération entre les services et les directions,
- les relations avec les autres acteurs intervenant sur le territoire des communes : les conseillers municipaux et les agents municipaux.

A cet égard l'instauration de rencontres régulières entre les directeurs généraux des agglomérations et ceux des communes participe à la dynamique d'échanges d'informations nécessaires à l'élaboration et à la mise en oeuvre des projets.

On assiste donc à un changement de mentalité lorsque les agents passent d'une activité communale à une activité d'intérêt communautaire. Il s'agit plus, pour les cadres, d'une évolution de la posture et de la culture professionnelles que d'une évolution des technicités. Lors des entretiens aucun interlocuteur n'a signalé l'existence de nouveaux métiers. En revanche tous ont insisté sur l'évolution des pratiques professionnelles fondées sur des savoir-faire attestés et une bonne expérience territoriale.

Les processus de changement à l'oeuvre sur les territoires urbains contribuent à forger une nouvelle culture du service public communautaire qui :

- consiste essentiellement à piloter, à coordonner et à conduire des projets avec l'ensemble des acteurs,
- fait une large place à l'innovation et à la négociation,
- mobilise des compétences de communication,
- se fonde sur des équipes souples, pluridisciplinaires,
- fait appel à des compétences de développement, de conseil, d'expertise, d'ingénierie ... plus que d'opérationnalité.

Comme le témoigne une DRH :

« Tout est dans le mode de relations aux communes et aux partenaires car une agglomération sans communes, cela n'existe pas ».

Annexes

Caractéristiques de l'échantillon

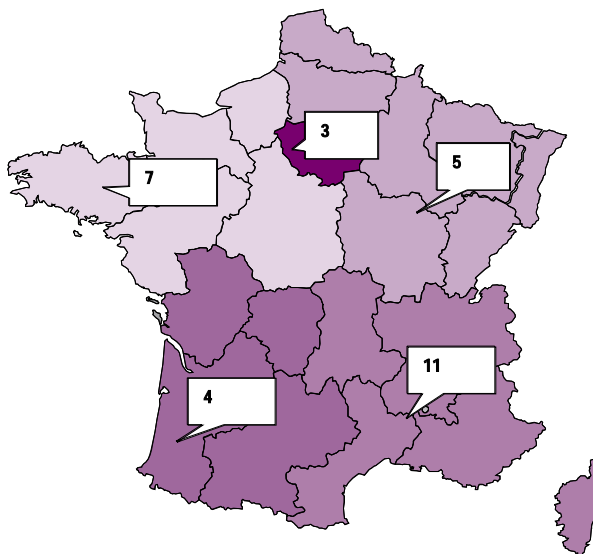
1.1 Distribution selon le type de création

transformation de communautés de communes	12
transformation de districts	6
création ex-nihilo	8
autre : transformation de syndicat, district + syndicat, communauté de ville	4

1.2 Distribution selon la date de création

création au 01/01/2000	11
création au 01/01/2001	11
création au 01/01/2002	8

1.3 Distribution géographique sur le territoire métropolitain



1.4 Distributions selon la taille de la communauté

L'échantillon des communautés d'agglomération rencontrées représente un total cumulé de :

- 479 communes regroupées,
- 3 825 000 habitants.

de 2 à 9 communes	9
de 10 à 19 communes	14
plus de 20 communes	7

Distribution par la population couverte

de 0 à 79 999 habitants	12
de 80 000 à 149 999 habitants	10
plus de 150 000 habitants	8

1.5 Distribution selon l'effectif des agents communautaires

L'échantillon des communautés d'agglomération rencontrées représente un effectif cumulé de 5 300 agents (environ, à la date des rendez-vous).

de 0 à 99 agents	12
de 100 à 249 agents	11
plus de 250 agents	7

1.6 Distribution selon les budgets

Pour les deux tiers des agglomérations auditionnées nous disposons des montants des budgets principaux et annexes de l'année 2002.

Globalement on observe une très grande hétérogénéité des situations.

Les budgets principaux se répartissent entre des montants extrêmes de :

- moins de 100 000 euros à plus de 151 millions d'euros pour la section de fonctionnement,

- environ 300 000 euros à plus de 78 millions d'euros pour la section d'investissement.

A trois exceptions près, tous les budgets principaux de fonctionnement sont d'un montant supérieur aux budgets d'investissement (les rapports sont de 1 à 20). Les budgets annexes concernent surtout et par ordre d'importance :

- les transports,
- l'eau,
- l'assainissement,
- les équipements économiques,
- la collecte et le traitement des déchets.

Ainsi, pour une communauté d'agglomération, le budget annexe le plus important concerne les transports urbains avec une section de fonctionnement de plus de 51 millions d'euros et une section d'investissement de plus de 25 millions d'euros.

Viennent ensuite les budgets annexes de l'eau qui se répartissent entre des montants de :

- environ 850 000 euros à plus de 19 millions d'euros pour la section de fonctionnement
- environ 500 000 euros à plus de 36 millions d'euros pour la section d'investissement

Les budgets annexes de l'assainissement se répartissent entre des montants de :

- environ 1 million euros à plus de 19 millions d'euros pour la section de fonctionnement
- environ 1 million euros à plus de 16 millions d'euros pour la section d'investissement

Enfin, pour une communauté le budget annexe relatif aux équipements économiques s'élève à 18 millions d'euros en fonctionnement pour 17 millions d'euros en investissement.

Liste des sites visités et des personnes rencontrées

Alès	Monsieur Jouve	DGA
Angers	Monsieur Dufort	DRH
Bastia	Madame Coppolani	DGS
Belfort	Monsieur Burkhalter	DGA
Béziers	Monsieur Thuillier	DGS
Brive	Monsieur Gretha	DGS
Calais	Mademoiselle Charlet	Responsable de l'administration générale
Clermont-Ferrand	Mademoiselle Jarrige	DRH
Clichy Montfermeil	Monsieur Balbion	DGA
Chalon-sur-Saône	Madame Fousse-Guillard	DRH
Chambéry	Madame Delepau	DRH
Flers	Monsieur Deban	DGS
Grasse	Monsieur Laurent	DGS
Haut Val de Marne	Monsieur Simon	DGA
Hénin-Carvin	Monsieur Szajryck	DRH
Le Havre	Monsieur Fleurance	Chargé de mission
Lorient	Monsieur Noiret	DRH
Martigues	Monsieur Bompard	DRH
Montargis	Mademoiselle Cachan	Secrétaire Général
Montauban	Monsieur Guyonneau	DRH
Orléans	Madame Raguillet	DRH
Pau	Madame Habas	Directrice
Perpignan	Madame Serra	DRH
Rochefort	Madame Rainjonneau	Responsable du personnel
Saint-Etienne	Monsieur Fradin	DRH
Soissons	Madame Audin	Responsable de l'administration générale
Tours	Monsieur Sedilleau	DRH
Val d'Orge	Madame Gauthier	DGA
Vienne	Monsieur Ribet	Directeur administratif
Voiron	Madame Faure	DRH adjoint



CENTRE NATIONAL DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE