

LES CAHIERS DE L'OBSERVATOIRE SOCIAL TERRITORIAL

L'intercommunalité vécue
par ceux qui y travaillent



Les territoriaux solidaires

En partenariat avec :



SOMMAIRE

- ◆ **Édito du Président général** p5
- ◆ **Les agents communautaires, éléments moteurs pour l'avenir de l'intercommunalité**
Daniel DELAVEAU, Président de l'Assemblée des Communautés de France (AdCF) p8
- ◆ **L'intercommunalité : une valeur moderne**
Pascal FORTOUL, Président de l'Association des Directeurs Généraux des Communautés de France (ADGCF) p9
- ◆ **Intercommunalité et protection sociale complémentaire : la conciliation de deux idées neuves**
Jean-Christophe BAUDOUIN, Président de l'Association des Administrateurs Territoriaux de France (AATF) p10
- ◆ **Enquête de Territorial Sondages « l'intercommunalité vécue par ceux qui y travaillent » : synthèses des résultats** p11
- ◆ **Compte-rendu de l'atelier du 5 octobre 2010** p19
 - Introduction de Patrick DOS, Vice-Président de la MNT p21
 - État des lieux :
point sur la carrière des agents territoriaux et perception globale de leur situation p24
 - Aspects sociaux :
statut, protection sociale, rémunération et avantages p31
 - Perception de l'intercommunalité, des conditions de travail qui lui sont liées et de l'évolution p36
 - Conclusion p42

La Mutuelle Nationale Territoriale (MNT) a créé l'Observatoire Social Territorial à la fin de l'année 2009. Avec les études produites par l'O.S.T. sur les agents des collectivités territoriales, fonctionnaires territoriaux et agents non titulaires, leurs rapports à leur univers professionnel, à la santé et à la protection sociale, la MNT s'affirme à vos côtés comme expert de la protection sociale territoriale, animateur et fédérateur des acteurs institutionnels territoriaux pour tous les sujets sanitaires et sociaux.



Vous trouverez dans cette publication les premiers résultats de l'enquête « l'intercommunalité vécue par ceux qui y travaillent ». Nous souhaitons avec vous partager les résultats de la première étude quantitative et qualitative réalisée auprès des agents, titulaires et non titulaires, des communautés urbaines, d'agglomération et de communes : une occasion sans précédent de connaître l'opinion de l'ensemble des personnels intercommunaux, à quelque catégorie qu'ils appartiennent.

Ces résultats sont très positifs sur cette forme d'action locale, promise à une généralisation par la réforme territoriale en cours. Au-delà de l'intérêt du travail au quotidien et des missions des agents intercommunaux, la construction d'une protection sociale nécessaire et solidaire est un élément indispensable à l'achèvement de ce nouveau paysage intercommunal. Avec les travaux de l'Observatoire Social Territorial la MNT souhaite contribuer à la connaissance et à la consolidation de l'environnement social des territoriaux. Notre mutuelle s'affirme toujours plus avec vous pour observer, évaluer et agir au bénéfice de tous les agents et de leurs collectivités employeurs.

Jean-Pierre MOREAU
Président général de la MNT

L'intercommunalité vécue par ceux qui y travaillent

Plus de 10 % des agents territoriaux, fonctionnaires titulaires et agents non titulaires, travaillent dans un EPCI (Établissement Public de Coopération Intercommunale).

La montée en puissance rapide des effectifs intercommunaux s'est faite sous forme de création d'emplois, de transferts de services concrétisant des transferts de compétences et de mutualisation entre le groupement de communes et ses communes membres. Comment ces agents intercommunaux vivent-ils cette révolution silencieuse de l'intercommunalité ?

Pour la première fois, une étude quantitative et qualitative donne la parole à tous ces agents. Le principal enseignement de cette étude, c'est une opinion massivement positive sur l'intercommunalité, son efficacité, l'intérêt du travail accompli. Ce sentiment est largement partagé par les agents intercommunaux, quelles que soient leurs catégories d'emploi. L'intercommunalité est vécue comme un progrès. La mutualisation des services suscite la crainte seulement d'une minorité d'agents intercommunaux. C'est l'émergence d'une culture intercommunale partagée. Les personnels des EPCI sont les meilleurs militants de l'interco !

En revanche, ces agents intercommunaux connaissent mal leurs droits, et singulièrement en matière de protection sociale. La pédagogie s'impose pour améliorer cette connaissance au bénéfice des agents et de leurs employeurs.



Les agents communautaires, éléments moteurs pour l'avenir de l'intercommunalité

Daniel DELAVEAU, Président de l'Assemblée des Communautés de France (AdCF)

L'intercommunalité : une valeur moderne

Pascal FORTOUL, Président de l'Association des Directeurs Généraux des Communautés de France (ADGCF)

Intercommunalité et protection sociale complémentaire : la conciliation de deux idées neuves

Jean-Christophe BAUDOUIN, Président de l'Association des Administrateurs Territoriaux de France (AATF)

Les agents communautaires, éléments moteurs pour l'avenir de l'intercommunalité

Représentant plus de 150 000 agents, les communautés sont progressivement devenues des employeurs majeurs de la fonction publique territoriale. Si un certain nombre d'études ont déjà permis de dresser un panorama quantitatif sur ces agents, l'analyse réalisée par l'Observatoire Social Territorial sur leur perception de la coopération intercommunale et de ses perspectives d'évolution est riche d'enseignements à l'aube d'une évolution sensible du bloc communes-communauté, tant sur un plan institutionnel que financier.

Le mouvement de réforme en cours va, en effet, nécessiter une forte implication des agents communautaires dans sa mise en œuvre. Tout d'abord, l'achèvement de la carte intercommunale et la rationalisation des périmètres des communautés mais également des syndicats techniques, seront probablement sources de nombreux transferts de personnels et de réorganisations de services. Par ailleurs, la loi de réforme des collectivités territoriales encourage et sécurise les procédures de mutualisation et de prestations de services au sein du bloc communes-communauté. Ces choix de réorganisation interne ne seront bien évidemment pas sans conséquence pour les agents : les travaux en cours de l'AdCF sur cette question démontrent qu'ils ne peuvent être envisagés sans leur association étroite en amont du processus. Enfin, l'élection directe des conseillers communautaires lors des scrutins municipaux de 2014, l'introduction d'une fiscalité mixte impactant directement les ménages ou bien encore l'élargissement des actions traditionnellement très techniques des communautés, comme la collecte et le traitement des déchets ménagers, vers des compétences telles que l'urbanisme ou bien encore l'action sociale, vont permettre une plus grande proximité entre les communautés et les usagers ; un processus de rapprochement dont les agents seront des acteurs essentiels.

Si l'on pouvait craindre des résistances au changement dans ce contexte institutionnel et budgétaire mouvant, les résultats de cette enquête démontrent que les agents communautaires sont globalement confiants dans l'avenir des communautés qu'ils ont, dans une large majorité des cas, volontairement choisi comme nouvel employeur. Cette adhésion large des agents est une bonne nouvelle pour tous ceux qui souhaitent une intercommunalité choisie plutôt que subie.

Daniel DELAVEAU, Président de l'Assemblée des Communautés de France (AdCF)

L'intercommunalité : une valeur moderne

L'enquête menée par la MNT « L'intercommunalité vécue par ceux qui y travaillent » laisse apparaître des résultats très intéressants.

Une image positive

Les agents des intercommunalités vivent de façon très positive cette « révolution silencieuse » et estiment que leur propre structure a une très bonne image auprès de la population.

Pour les agents, l'intercommunalité est synonyme de meilleurs services à la population, d'une meilleure cohérence, d'intérêt général, d'un contact avec le public/les usagers...

Au fond, l'intercommunalité porte haut les valeurs du service public.

Un attachement à la Communauté

Les intercommunalités sont généralement de jeunes structures. Pour la plupart des agents, ce n'est ni le salaire, ni les avantages sociaux, ni même le hasard qui les font travailler dans les communautés. En effet, en terme d'avantages et de salaires les communautés sont mises sur le même plan que les collectivités territoriales.

Le fort attachement que manifestent les agents à leur employeur n'est finalement que la traduction de leur vécu quotidien sur un territoire qui a depuis longtemps dépassé les limites communales.

Au fond l'intercommunalité pourrait reprendre le slogan d'un célèbre pétrolier « vous ne viendrez plus chez nous par hasard ! ».

Quel futur ?

La réforme territoriale, la mutualisation... Autant de sujets qui pour le moment laissent, et c'est bien normal, une partie importante des agents dans l'expectative.

Pour autant, il est certain qu'il existe, demain, une formidable occasion au travers du renforcement de l'intercommunalité, de la mutualisation, de développer une protection sociale des agents qui, en cette période de précarisation, est fondamentale en particulier pour les agents de catégorie C.

Plus de service public, un territoire cohérent, une protection sociale accrue, l'intercommunalité porte tout cela comme une valeur moderne de nos institutions.

Pascal FORTOUL, Président de l'Association des Directeurs Généraux des Communautés de France (ADGCF).

Intercommunalité et protection sociale complémentaire : la conciliation de deux idées neuves

Les collectivités locales sont des entreprises de main d'œuvre et sont devenues au fil des années et du nombre croissant de compétences gérées parmi les premiers employeurs de nos territoires.

Elles ont progressivement mis en place des politiques de ressources humaines fondées notamment sur le développement des compétences, ou de la formation. Plus récemment elles ont abordé avec exigence le domaine de la sécurité et plus globalement des conditions de travail qui aujourd'hui est à la fois un impératif et un facteur déterminant de motivation des femmes et des hommes dont la qualité de travail conditionne le succès des politiques publiques décidées par les élus.

Si le domaine de la santé au travail a donné lieu à de multiples démarches opérationnelles, son prolongement naturel qu'est la protection sociale a été abordé avec moins de détermination, sans doute en raison d'une frontière assez nette entre vie professionnelle et vie intime que les employeurs territoriaux hésitaient à franchir.

Les temps changent et les collectivités savent désormais que leur responsabilité sociale d'employeur les conduit à étendre leur gestion des ressources humaines à des champs jadis ignorés rejoignant bon nombre de grandes entreprises dans cette approche.

Les administrateurs territoriaux représentent la grande majorité des emplois de direction des plus importantes collectivités territoriales et des EPCI de notre pays et se doivent à cet égard de proposer aux élus une conduite exemplaire dans les solutions à apporter à la recherche d'une protection sociale complémentaire efficace et juste pour que tous les agents territoriaux puissent en bénéficier tout au long de leur vie.

L'engagement dans cette démarche nécessite un effort financier important et justifie que l'on soit exigeant dans la recherche de partenaires. Notre orientation dans ce cadre est de privilégier la voie mutualiste non seulement parce que sa gestion est rigoureuse et inspirée par des valeurs de solidarité et non par la recherche du profit, mais aussi en raison de son inventivité et sa créativité.

L'excellente étude lancée par la MNT dans le cadre de l'Observatoire Social Territorial à laquelle l'association des administrateurs territoriaux est très heureuse de s'être associée des l'origine, illustre parfaitement ce dernier point car elle nous permet d'explorer pour la première fois la perception de l'intercommunalité par celles et ceux qui la font par leur travail quotidien notamment dans ses aspects politiques et organisationnels.

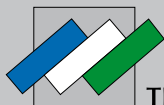
Parmi les nombreux chiffres intéressants de cette étude, ceux qui traduisent l'attachement que portent les agents interrogés au projet intercommunal s'agissant notamment de la protection sociale.

Ne les décevons pas et œuvrons pour que ce nouveau souffle qu'est le projet intercommunal soit également en phase avec les aspirations sociales nouvelles.

Bref concilions ces deux idées neuves.

Jean-Christophe BAUDOIN, Président de l'Association des Administrateurs Territoriaux de France (AATF).

MUTUELLE NATIONALE TERRITORIALE



MUTUELLE
NATIONALE
TERRITORIALE

Les territoriaux solidaires

Enquête auprès des agents d'EPCI :
« L'intercommunalité vécue
par ceux qui y travaillent »



SYNTHÈSE DES RÉSULTATS

Effectifs des répondants

740 agents interviewés répartis comme suit (après redressement).

Genre / Statut

	Titulaire				Non titulaire				Total			
	Nb attendu	% attendu	Nb réalisé	% réalisé	Nb attendu	% attendu	Nb réalisé	% réalisé	Nb attendu	% attendu	Nb réalisé	% réalisé
Homme	270	36,5%	242	30,3%	87	11,7%	92	8,2%	357	48,3%	334	38,5%
Femme	245	33,1%	278	49,3%	138	18,7%	128	12,1%	383	51,7%	406	61,5%
Total	515	69,6%	520	79,6%	225	30,4%	220	20,4%	740	100,0%	740	100,0%

Attendu = en proportion de la population réelle des agents

Réalisé = interviews réalisés

Catégorie / Statut

	Titulaire				Non titulaire				Total			
	Nb attendu	% attendu	Nb réalisé	% réalisé	Nb attendu	% attendu	Nb réalisé	% réalisé	Nb attendu	% attendu	Nb réalisé	% réalisé
A	57	7,7%	66	12,4%	45	6,1%	53	6,9%	102	13,8%	119	19,3%
B	74	10,0%	92	15,6%	51	6,8%	49	4,2%	124	16,8%	140	19,8%
C	385	52,0%	362	51,6%	129	17,4%	119	9,3%	514	69,4%	481	60,9%
Total	515	69,6%	520	79,6%	225	30,4%	220	20,3%	740	100,0%	740	100,0%

Type d'organisme

	Nb attendu	% attendu	Nb réalisé	% réalisé
Communauté de Communes	305	41,3%	325	57,4%
Communauté Urbaine	159	21,4%	146	4,0%
Communauté d'Agglomération	265	35,8%	259	34,0%
SAN	11	1,5%	10	4,6%
Total	740	100,0%	740	100,0%

Région

	Nb attendu	% attendu	Nb réalisé	% réalisé
Alsace	23	3,1%	23	3,1%
Aquitaine	41	5,5%	36	4,8%
Auvergne	18	2,4%	18	2,5%
Bourgogne	21	2,8%	26	3,5%
Bretagne	42	5,6%	43	5,8%
Centre	32	4,3%	18	2,4%
Champ.-Ardenne	17	2,2%	13	1,8%
Corse	3	0,4%	3	0,3%
Franche-Comté	15	2,1%	16	2,2%
Ile-de-France	77	10,4%	110	14,9%
Languedoc-Roussillon	33	4,5%	28	3,7%
Limousin	10	1,3%	10	1,3%
Lorraine	30	4,1%	35	4,7%
Midi-Pyrénées	35	4,7%	32	4,4%
Nord-Pas-de-Calais	53	7,2%	63	8,5%
Basse-Normandie	19	2,6%	30	4,0%
Haute-Normandie	24	3,3%	26	3,5%

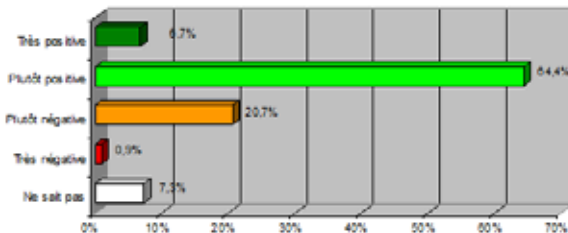
	Nb attendu	% attendu	Nb réalisé	% réalisé	Nb attendu
Pays de la Loire	46	6,2%	32	4,4%	4,4%
Picardie	25	3,3%	20	2,7%	2,7%
Poitou-Charentes	23	3,1%	54	7,2%	7,2%
PACA	59	7,9%	40	5,5%	5,5%
Rhône-Alpes	75	10,1%	62	8,3%	8,3%
DOM-TOM	20	2,7%	3	0,4%	0,4%
Total	740	100,0%	740	100,0%	

1. Agents ayant précédemment travaillé dans d'autres collectivités ou établissements publics territoriaux au cours de leur carrière

Environ 4 agents sur 10 ont travaillé dans d'autres collectivités ou établissements publics au cours de leur carrière. On observe que c'est le cas de seulement 1 salarié sur 3 des communautés urbaines alors que c'est le cas de presque 1 salarié sur 2 d'une communauté d'agglomération.

Exceptée la catégorie A+ dont les effectifs sont faibles, on constate que plus la catégorie est élevée, plus l'agent a déjà eu une expérience professionnelle dans une autre collectivité ou un autre établissement public : c'est le cas de 58 % des salariés de catégorie A, 41% des salariés de catégorie B et 37,2% des salariés de catégorie C.

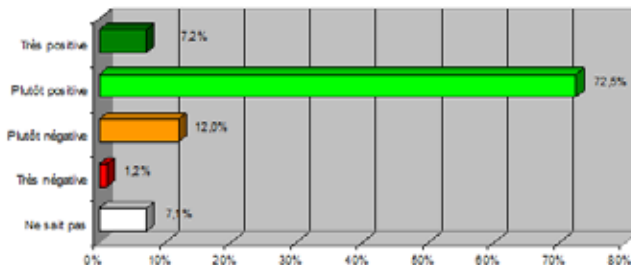
2. Image, selon les agents, de l'intercommunalité et de leurs agents dans la société française



Selon les agents, l'image de l'intercommunalité dans la société française est plutôt bonne puisque 71,1% des Français en auraient une image plutôt ou très positive. On constate que les agents des SAN sont plus pessimistes sur l'image de l'intercommunalité et de leurs agents en France puisqu'ils sont seulement 60,7% à penser que cette image est plutôt ou très positive.

Les salariés de catégorie B sont plus pessimistes sur cette image puisque seulement 57,7% d'entre eux pensent que cette image est positive ou très positive. Les salariés hommes sont légèrement plus optimistes que les femmes concernant cette image. Ils sont 75,9% à penser cette image bonne ou très bonne contre "seulement" 67,1% des femmes.

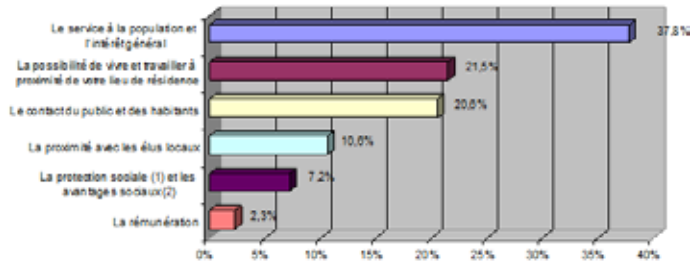
3. Image de l'intercommunalité et de ses agents auprès des habitants, dans l'intercommunalité de l'agent



79,7 % des agents jugent l'image de leur intercommunalité et de ses agents plutôt ou très positive. Selon la même tendance que pour l'image de l'intercommunalité en France, les agents des SAN sont plus pessimistes que les agents des autres types d'intercommunalité sur l'image de leur propre intercommunalité.

De façon peu sensible, plus la catégorie d'emploi est élevée plus les salariés sont réservés sur l'image de leur propre intercommunalité : ils sont 73,7 % en catégorie A à juger cette image positive ou très positive contre 79,6% en catégorie B et 81,2% en catégorie C.

4. Principaux atouts, selon les agents, de la fonction publique territoriale et en particulier dans les intercommunalités



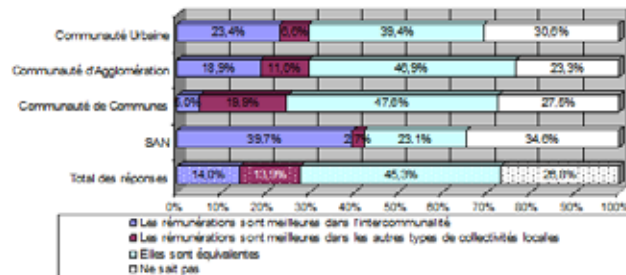
C'est très nettement "le service à la population et l'intérêt général" qui, selon les agents, constitue l'atout principal de la fonction publique territoriale en particulier dans les intercommunalités.

Viennent ensuite la possibilité de vivre et travailler à proximité de son lieu de résidence et le contact du public et des habitants.

Pour les agents des communautés urbaines, la possibilité de vivre et travailler à proximité de son lieu de résidence ne prend que la troisième place du classement. En effet, la possibilité de résider proche de son lieu de travail est beaucoup plus faible dans les grandes villes que dans les villes moyennes ou les zones rurales.

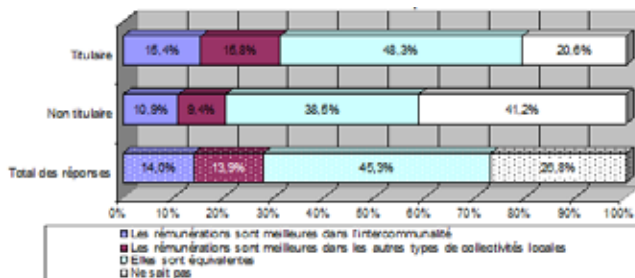
5. Comparaison, selon les agents, des rémunérations dans l'intercommunalité et dans les autres types de collectivités

Les avis des agents sur les rémunérations dans l'intercommunalité comparées aux rémunérations dans les autres types de collectivités sont partagés : autant d'agents (14% environ) pensent que les rémunérations sont meilleures dans l'intercommunalité ou que les rémunérations sont meilleures dans les autres types de collectivités locales. Et une grande majorité (45,3%) pense qu'elles sont équivalentes.



Plus le type de collectivités est gros moins le salarié qui y travaille pense que les rémunérations sont meilleures dans les autres types de collectivités : 19,9 % des agents des communautés de communes pensent que les rémunérations sont meilleures dans les autres types de collectivités, 5 % pensent le contraire alors que 23,4%

des agents des communautés urbaines pensent que les salaires dans l'intercommunalité sont supérieurs et 6,6% le contraire.



Nous noterons que les agents non titulaires ont l'air moins informés que les titulaires sur les conditions de rémunérations. En effet, ils sont deux fois plus nombreux que les titulaires (41,2% contre 20,6%) à ne pas savoir si les rémunérations sont meilleures dans l'intercommunalité ou dans les autres types de collectivités.

Répartition agents Titulaires/ Non titulaires en fonction de la catégorie

Exceptée la catégorie A+ dont les effectifs ne sont pas significatifs, on constate que plus la catégorie d'emploi est élevée plus la proportion de titulaires est faible : il est de 75,3% dans la catégorie C, 65,3 % dans la catégorie B et seulement 53,9 % dans la catégorie A.

6. Sentiment de protection par le statut de titulaire

8 agents titulaires sur 10 se sentent protégés par leur statut. Dans les communautés urbaines, le sentiment d'être protégé par le statut de titulaire est encore plus fort puisqu'il est partagé par 95,7 % des agents. Il est également assez fort chez les SAN (82%). Le sentiment de protection par le statut de titulaire augmente également avec la catégorie : environ 90 % pour la catégorie A et 76,8% pour la catégorie C.

7. Sentiment de protection par les conditions de travail contractuelles (agents non titulaires)

Le sentiment de protection par le statut est plus faible chez les non titulaires que les titulaires : 66 % des non titulaires se sentent protégés par leur statut contre 80% des titulaires.

Comme pour les titulaires, le sentiment de protection par les conditions de travail contractuelles chez les non-titulaires est plus élevé dans les communautés urbaines. Dans ces établissements, 80,5% des non titulaires se sentent protégés par leur statut.

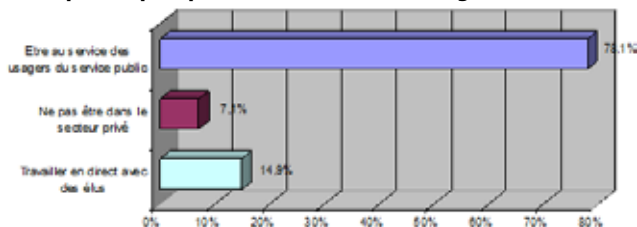
8. Choix délibéré dans la vie professionnelle de travailler dans un établissement public de coopération intercommunale

Un peu plus de 6 agents sur 10 ont fait le choix délibéré de travailler dans un établissement de coopération intercommunale.

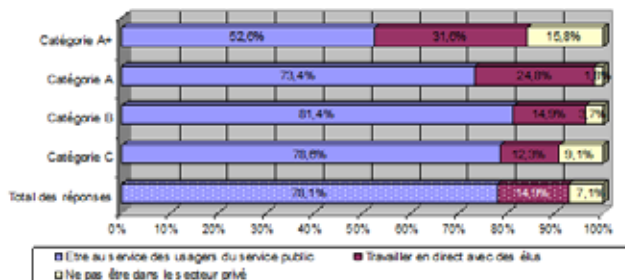
9. Intensité du sentiment d'attachement à l'employeur actuel (EPCI)

Le sentiment d'attachement à l'employeur est très élevé puisque 85,4 % des agents se disent plutôt fortement ou très fortement attachés à leur employeur.

10. Aspect le plus plaisant dans le métier d'agent territorial

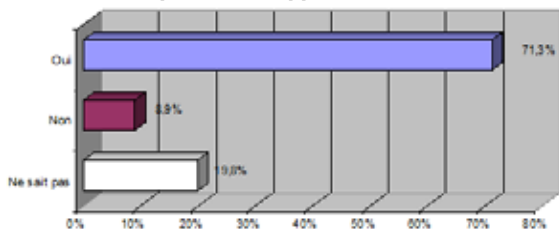


D'une manière écrasante, 78% des agents désignent qu'"Etre au service des usagers du service public" constitue l'aspect le plus plaisant dans leur métier, loin devant "Travailler en direct avec les élus" (14,9% des choix) et "Ne pas être dans le secteur privé" (7,1% des choix).



Nous constatons que le travail en direct avec les élus prend une place plus importante pour les catégories A+ et A. Respectivement 31,6 et 24,8 % des agents des catégories A+ et A désignent le travail avec les élus comme l'aspect le plus plaisant de leur métier.

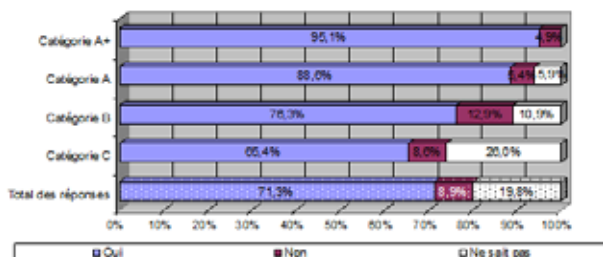
11. Sentiment que le développement de l'intercommunalité est un progrès



Nous notons que tout de même 1 agent sur 5 (19,8%) ne se prononce pas sur le progrès que peut constituer le développement de l'intercommunalité, ce qui peut sous-entendre que l'information en leur possession sur les évolutions à venir n'est pas suffisante pour se faire une opinion.

En revanche, les personnes qui se prononcent, pensent à une forte majorité (71,3 % contre 8,9 %) que ce développement est un progrès.

Les agents des communautés urbaines et des SAN sont plus indécis sur cette question que les autres agents. En effet 26,1% des agents des communautés urbaines et 48,2% des SAN n'ont pas d'avis

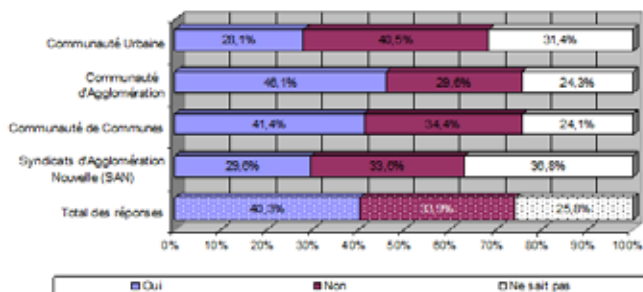


Le sentiment que le développement de l'intercommunalité est un progrès augmente avec la catégorie d'emploi. 95,1 % des agents de catégorie A+ jugent que le développement de l'intercommunalité est un progrès, 88,6% des catégories A contre "seulement" 76,3 et 65,4% des catégories B et C. C'est surtout l'incertitude qui pénalise ce sentiment dans ces catégories puisque l'incertitude augmente fortement dans la catégorie B (10,9% de non expression) et surtout dans la catégorie C (26 % de non expression).

Trois raisons principales sont évoquées pour expliquer le progrès que constitue le développement de l'intercommunalité : la mutualisation des équipements, la création et l'augmentation des services à la population et la mutualisation des compétences. Ces apports de l'intercommunalité sont cités par respectivement 15,7, 13,9 et 12,5% des répondants. On trouve également la réduction des coûts (notamment par économie d'échelle) chez 6,6% des répondants, l'impact positif sur le développement des petites collectivités (6,1%), l'augmentation des moyens (5,5%) ainsi que la possibilité de réaliser des projets plus ambitieux (5,1%).

12. Différence dans le travail en intercommunalité ou au sein d'une autre collectivité territoriale

Les avis sont assez partagés sur la question de savoir s'il y a une différence dans le travail en intercommunalité ou au sein d'une autre collectivité territoriale puisque 40,3% des agents pensent que oui, 33,9% que non et 25,8% ne savent pas.



Dans les communautés urbaines et les SAN, les agents pensent plutôt qu'il n'y a pas de différence dans le travail en intercommunalité et au sein d'une autre collectivité territoriale alors que les agents des communautés d'agglomération et de communes ont plutôt l'avis inverse. Dans tous les cas, les avis restent très partagés.

Plus la catégorie est élevée, plus l'agent pense que le travail est différent en intercommunalité et au sein d'une autre collectivité : c'est le cas de 74,4% des agents en catégories A+, 53,9 % des catégories A et de seulement 34,9% des catégories C.

La raison principale évoquée par les agents expliquant que le travail est différent dans une intercommunalité ou au sein d'une autre collectivité territoriale est que les compétences d'une intercommunalité sont différentes de celles des autres collectivités. Presque 1 agent sur 5 (19,4%) cite cette raison. Dans le travail proprement dit, 9,2 % des agents notent que les interlocuteurs sont plus nombreux en intercommunalité, 9,1% que le travail est plus varié, 8,6% que l'organisation et les méthodes de travail sont différentes, 7,6 % qu'il y a plus de contacts avec les élus et 6,9% qu'il y a moins de contact avec la population locale.

13. Impact de la mutualisation entre services municipaux et intercommunalité sur les conditions de travail

Il faut noter que 28,9% des agents n'ont pas d'idée sur l'impact de la mutualisation des services sur leur condition de travail ce qui peut cacher une relative inquiétude.

Le nombre de salariés pensant que les conditions de travail vont se dégrader ne sont que 8,6 % et 62,6% y voient plutôt un maintien (39,4%) voir une amélioration des conditions de travail (23,2%).

Les catégories supérieures sont moins indécises même si environ 20% des salariés ne s'expriment pas dans les catégories A.

Raisons évoquées :

Les raisons évoquées de l'amélioration des conditions de travail sont principalement le gain de moyens techniques et financiers (évoqués par 16% des répondants), la simplicité que cette mutualisation va amener pour les usagers qui auront notamment moins d'interlocuteurs (raison citée par 10,7% des répondants) ainsi que le bénéfice des échanges entre les différents acteurs (7,7% des raisons citées).

Les raisons évoquées de la dégradation des conditions de travail sont essentiellement la complexité de la mise en place d'une nouvelle organisation (cités par 28,4% des répondants), les suppressions/réductions de postes (15,9% des raisons) ainsi que la charge de travail supplémentaire qui va être créée (7,4% des raisons citées). 9,2% des agents qui pensent que les conditions de travail vont rester a priori stables précisent que cette stabilité va dépendre des conditions de mise en place de cette mutualisation.

14. Comparaison de la protection sociale dans l'intercommunalité et au sein des autres structures territoriales

Seuls 3,9 % des agents jugent que la protection sociale est meilleure au sein d'une commune qu'en intercommunalité. Plus d'1 salarié sur 2 les pensent équivalentes.

Les agents des SAN pensent à 44,9 % que la protection sociale est meilleure en intercommunalité.

15. Comparaison des avantages sociaux dans l'intercommunalité et au sein des autres structures territoriales

Seuls 7,7 % des agents jugent que les avantages sociaux sont meilleurs au sein d'une commune qu'en intercommunalité. 43,4 % des salariés les pensent équivalent.

Plus l'établissement est de grande taille, plus les agents jugent les avantages sociaux meilleurs en intercommunalité : 32,4 % en communauté urbaine, 23,4% en communauté d'agglomération, 58,2% en SAN et seulement 14,1% en communauté de communes.

16. Avis sur l'arrivée à venir de changements au sein de la structure intercommunale de l'agent dus à la réforme territoriale

Les agents se partagent en trois groupes quasi équivalents : ceux qui pensent que la réforme territoriale va engendrer des changements (33,7% des agents), ceux qui pensent qu'il n'y aura pas de changement (30 % d'entre eux) et ceux qui ne savent pas (36,3% d'entre eux).

COMPTE-RENDU
DE L'ATELIER
DU 5 OCTOBRE 2010



Participaient à la réunion :

Pierre BERNARD,

Directeur Communication et Marketing MNT

Didier BOURGOIN,

représentant le syndicat CLIAS-FSU

Floriane BOULAY,

*Chargée de mission aux affaires juridiques à
l'Assemblée Des Communautés de France (ADCF)*

Thierry CRAPEZ,

représentant le syndicat FA-FPT

Patrick DOS,

Vice-président délégué MNT

Jean DUMONTEIL,

Animateur, Directeur « Lettre du Secteur Public »

Christophe FAFIOTTE,

de l'Institut « Territorial Sondages »

Monique GRESSET,

*Chargée de mission au Conseil supérieur de la fonction
publique territoriale*

Ange HELMRICH,

représentant le syndicat UNSA Territoriaux

Jean-Marc JOUSSEN,

*Directeur-adjoint chargé des relations publiques
institutionnelles MNT*

Marko NIKOLIC,

Chargé d'études du secteur public local MNT

Marc KOGON,

de l'Institut « Territorial Sondages »

Céline THIEBAULT,

Responsable prévention et action sociale MNT

Marie-José TULARD,

Cabinet Bruno Kern Avocats

I. Introduction par Patrick DOS, Vice-président de la MNT

L'Observatoire social territorial, créé depuis peu, vise à renforcer la place et la visibilité de la Mutuelle Nationale Territoriale. Selon les grands principes qui ont guidé sa création, la Mutuelle National Territoriale doit jouer un rôle :

- d'expert de la protection sociale territoriale et acteur majeur du monde territorial ;
- d'animateur et fédérateur des autres acteurs institutionnels territoriaux par rapport à l'ensemble des sujets sanitaires et sociaux ;
- de producteur des données d'études et de recherches sur les agents des collectivités territoriales, qu'ils soient fonctionnaires territoriaux ou agents non titulaires, sur leur rapport à leur univers professionnel, à la santé et à la protection sociale.

Le comité de pilotage de l'Observatoire social territorial s'est réuni pour la première fois à la fin de l'année 2009. Il a, à cette occasion, lancé trois études, dont une qui porte sur « l'intercommunalité vécue par ceux qui y travaillent » dont les résultats sont aujourd'hui restitués.

Cette enquête a été effectuée au mois de septembre 2010 en partenariat avec l'institut de sondages « Territorial Sondages », auprès d'un échantillon représentatif de plus de 700 agents territoriaux.

L'enquête s'est déroulée par téléphone entre le 6 et le 21 septembre 2010. 604 agents ont ainsi été interviewés. A leurs réponses se sont ajoutés 160 questionnaires réalisés par l'Institut de droit sanitaire et social de la Faculté de droit de Poitiers, en amont, auprès d'agents territoriaux, portant à un total de 740 le nombre d'agents interrogés dans le cadre de cette enquête. La première préoccupation de l'Observatoire social territorial a été de s'assurer de la représentativité des agents interrogés au regard de

la population ciblée par cette enquête. Pour ce faire, des quotas sur les critères définis avec la MNT ont été mis en place. Ce travail s'est basé sur les données fournies par la Direction générale des collectivités locales. La plupart des chiffres datent de 2009.

Ont ainsi été déterminés des quotas en fonction de :

- le statut : fonctionnaires titulaires ou non titulaires ;
- la catégorie d'emploi : A, A+, B ou C ;
- la région ;
- le type d'organisme : communautés urbaines (16 en France), communautés d'agglomération (174), communautés de communes (2 406) et Syndicats d'Agglomération Nouvelle (5) ;
- le genre : homme ou femmes.

Ces quotas ont ainsi été calculés afin de représenter au mieux la population totale des agents territoriaux :

- 48,3 % d'hommes et 51,7 % de femmes ;
- 69,6 % de titulaires et 30,4 % de non titulaires ;
- 13,8 % d'agents de catégorie A, 16 % d'agents de catégorie B et 69,4 % d'agents de catégorie C ;
- 41,3 % d'agents issus de communautés de communes, 21,4 % issus de communautés urbaines, 35,8 % de communautés d'agglomération et 1,5 % de SAN.

Malheureusement, l'objectif n'a jamais été totalement atteint. Aussi a-t-il fallu appliquer sur les derniers quotas non égalés une méthode de redressement. Il est logique dans l'échantillon de constater un faible nombre de personnel de catégorie A+, dans la mesure où il n'existe qu'un DGS et quelques DGA. En revanche, le nombre d'agents de catégorie C est élevé.

La méthodologie a consisté à contacter les agents jusqu'à atteindre le taux de quota désiré dans la catégorie ciblée. Le nombre d'agents territoriaux interviewés permet de déterminer un indice de confiance et une marge d'erreur.

En effet, 740 questionnaires ayant été recueillis pour une population globale de 150 717 agents, l'intervalle de confiance est de 95 % et la marge d'erreur de 3,59 %.

Les agents se sont globalement montrés très coopératifs ; seule une communauté d'agglomération n'a pas apprécié cette démarche et a remonté son insatisfaction à la Mutuelle Nationale Territoriale.

Les clivages dans les réponses sont peu nombreux. Ainsi, les réponses des hommes et des femmes sont quasiment identiques. Peu de faits marquants sont à noter. Ce premier enseignement est très intéressant. En effet, un sondage dans l'industrie automobile, par exemple, révèle de grandes différences entre l'opinion d'un ingénieur et le point de vue du personnel d'exécution. Dans le cas présent, une même culture semble être partagée par tous.

II. État des lieux : point sur la carrière des agents territoriaux et perception globale de leur situation

Il est avant tout nécessaire d'étudier la situation professionnelle des agents sondés au moment de la réalisation de cette enquête, ainsi que la manière dont ils estiment que leurs métiers et l'intercommunalité sont perçues par leur environnement.

A ce jour, 58,9 % des agents interrogées déclarent actuellement occuper leur premier poste (57,3 % des titulaires et 68,6 % des non-titulaires). Cet aspect conforte l'idée selon laquelle les services ne sont pas mutualisés mais superposés. Seul un tiers des agents des communautés urbaines a précédemment travaillé dans une autre collectivité ou établissement public alors que c'est le cas pour presque la moitié des agents d'une communauté d'agglomération. Par ailleurs, à l'exception de la catégorie A+ dont les effectifs sont faibles, il apparaît que plus la catégorie est élevée, plus les agents sont susceptibles d'avoir eu une expérience professionnelle dans une autre collectivité ou dans un établissement public. C'est ainsi le cas de 58 % des agents de catégorie A, contre 41 % des agents de catégorie B et 37,2 % des agents de catégorie C.

61,6 % des agents indiquent qu'ils ont délibérément choisi de travailler dans un établissement public de coopération intercommunale (il est plus sûrement valorisant de penser que l'on maîtrise sa destinée). La majorité des non-titulaires interrogés (68 %) expriment qu'il s'agit bien là d'un choix intentionnel, contre seulement 58,9 % des titulaires interrogés. Cette volonté de travailler dans un établissement public de coopération intercommunale apparaît de même clairement pour une grande majorité d'agents de catégorie A+ (76,9 %). A l'inverse, les agents de catégorie B sont ceux qui manifestent le moins cette volonté (choix délibéré pour 59 % des sondés).

Les agents territoriaux peuvent également choisir de se tourner vers les communautés d'agglomération pour des raisons de terrain. Ange HELMRICH rappelle qu'ils sont ainsi plus éloignés du principal dirigeant. *A contrario*, ils sont en contact direct avec le maire dans une mairie.

Les pressions sont autres dans une commune. Le pouvoir est diffus sur une communauté d'agglomération. Les possibilités de « harcèlement » sont de fait beaucoup plus complexes à mettre en œuvre. Cet aspect sera sans doute modifié avec la mise en œuvre de la réforme des collectivités. En effet, les communes n'auront plus rien à gérer.

Les DRH de structures intercommunales expliquent d'ailleurs recruter avec une plus grande facilité car l'intercommunalité est synonyme d'avenir. Cette raison peut sembler être plus pertinente que celle de l'éloignement à l'employeur, explique Marie-José TULARD, ancienne directrice du département « collectivités locales » du Sénat.

Le sentiment d'attachement à l'employeur est manifeste ; il est clairement exprimé par 85,4 % des agents interrogés dont :

- 72,6 % expriment un fort attachement ;
- 12,8 % expriment un très fort attachement, en particulier dans les syndicats d'agglomération nouvelle (SAN) (20,9 % de très fort attachement).

Seuls 1,2 % des agents n'estiment être que très peu attachés à leur employeur (contre 10,5 % d'agent manifestant un attachement « plutôt faible »). En tout état de cause, il est rare de trouver dans le secteur privé un sentiment d'attachement aussi manifeste. Cela montre que les agents intercommunaux ont bien identifié la nature de leur employeur ainsi que leur mission, rappelle Didier BOURGOIN.

Il a été demandé aux agents territoriaux de déterminer les principaux atouts de la fonction publique territoriale, et en particulier de l'intercommunalité. L'atout majeur qui se place en tête du classement, avec quinze points d'avance

par rapport aux autres, est le service à la population et l'intérêt général (pour 37,8 %). Le deuxième item cité correspond à la possibilité de vivre et de travailler à proximité de son lieu de résidence (21 %). En troisième place, bien qu'un très faible écart le sépare du deuxième item, est mentionné le contact avec le public et les habitants (20,6 %). 10 % des agents interviewés évoquent la proximité avec les élus locaux ; 7 %, la protection sociale et les avantages sociaux ; 2,3 %, la rémunération, atout qui se place en dernière position du classement.

La répartition des réponses par statut laisse apparaître peu de différences entre les titulaires et les non-titulaires en ce qui concerne le service à la population. Un constat est identique est établi pour l'appréciation des hommes et des femmes.

L'enquête s'intéressait ensuite à la manière dont les agents territoriaux estiment être eux-mêmes perçus, ainsi que l'intercommunalité, et par la société française et par les habitants de l'intercommunalité.

Une majorité des agents interrogés (71 %) considèrent que l'image dans la société française de l'intercommunalité et de ses agents est positive. Les réponses sont ainsi réparties :

- 6,7 % des agents estiment que cette image est très positive ;
- 64,4 % qu'elle est plutôt positive ;
- 20,7 % qu'elle est plutôt négative ;
- 0,9 % qu'elle est très négative.

Il est constaté que les agents des SAN se montrent plus pessimistes que les autres quant à l'image de l'intercommunalité dans la société française car seuls 60,7 % d'entre eux jugent que cette image est globalement positive. De même, les salariés de catégorie B ont été peu (57,7 %) nombreux à estimer cette image positive.

Par ailleurs, 79,7 % des agents estiment que l'image de l'intercommunalité et des agents auprès des habitants de l'intercommunalité est positive. Ce taux est supérieur d'environ dix points au taux portant sur l'image auprès de la population française en général.

Les réponses sont ainsi réparties :

- 7,2 % des agents estiment que cette image est très positive ;
- 72,5 % qu'elle est plutôt positive ;
- 12 % qu'elle est plutôt négative ;
- 1,2 % qu'elle est très négative.

Il est de nouveau observé que les agents des SAN se montrent plus pessimistes que les autres quant à l'image de leur propre intercommunalité car seuls 66,6 % d'entre eux jugent que cette image est globalement positive.

L'enquête fait apparaître que les agents se font une excellente image de l'intercommunalité ; certains parleront même d'un sentiment de fierté. Il est évident que la proportion de sondés formulant un avis positif est extrêmement élevée et il n'est pas certain de retrouver une image aussi positive dans d'autres secteurs professionnels.

A titre d'exemple, l'image des élus n'est pas généralement positive mais celle d'un élu de proximité, tel que le maire, l'est davantage. L'enquête a justement découplé la question de l'intercommunalité dans la société française et celle de l'intercommunalité de proximité. Les résultats sont extrêmement positifs dans les deux cas. En effet, près de 71 % des agents estiment l'image de l'intercommunalité positive dans la société française (cumul de « très positif » et de « positif ») et 80 % la jugent positive au sein de leur intercommunalité. Les agents sont fiers d'y travailler.

Ces résultats, rappelle Patrick DOS, entrent pourtant en contradiction avec ceux du sondage réalisés deux ou trois

ans auparavant sur l'ensemble des agents territoriaux. Ces derniers donnaient plutôt l'impression d'avoir une mauvaise image dans l'opinion publique. Il est néanmoins possible de considérer que les conclusions actuelles sont le signe que l'intercommunalité correspond à la forme la plus moderne de l'action territoriale. De plus, le panel des sondés comprend de nombreux agents comptant peu d'ancienneté, ce qui peut expliquer ce changement d'image.

Il est en effet très probable que la population des fonctionnaires territoriaux a connu a fortement évolué depuis cinq ans. Les études menées voilà trois ou quatre ans faisaient ressortir un sentiment de crainte lié à la phase de décentralisation et de transfert des « TOS ». Dans ce contexte, peu de fonctionnaires souhaitaient notamment intégrer des collectivités. Aujourd'hui, la réalisation d'une étude statistique sur les « TOS » montre que les agents sont satisfaits de travailler dans leur collectivité. Ils maîtrisent à présent ce qu'est la communauté de communes ou d'agglomération et peuvent de fait donner une image beaucoup plus valorisante de leur poste. Les regroupements ont donc été bien vécus.

Globalement, l'image que les agents de l'intercommunalité ont d'eux-mêmes, de la structure au sein de laquelle ils travaillent et de leur environnement immédiat marque une véritable révolution au regard des années précédentes. Bien s'il existe encore un décalage avec la réalité de la société française qui découvre l'intercommunalité, la révolution tranquille décrite voilà dix ans est en cours, explique Marie-José TULARD. La société n'en a pas encore pris la mesure mais les agents commencent à le ressentir. Cela étant, cette transformation se traduit également par la généralisation de la réforme territoriale. Elle est l'une des premières mesures qui découle de l'évolution du regard des agents.

Les principaux atouts de la fonction publique selon les agents sont les suivants :

- 37,8 % d'entre eux évoquent le service à la population et l'intérêt général ;
- 21 % citent le fait de vivre et travailler à proximité de son lieu de résidence ;
- 20,6 % mentionnent le contact du public et des habitants ;
- 10,6 % mettent en avant la proximité avec les élus locaux ;
- 7,2 % soulignent la protection sociale et les avantages sociaux ;
- 2,3 % signalent la rémunération.

Le second item, *vivre et travailler au pays* est une constante de toutes les enquêtes menées auprès des fonctionnaires territoriaux. Ce souhait est à l'opposé de l'opinion des fonctionnaires d'État. Le premier item serait à rapprocher de la déclaration suivante, émanant d'un directeur de service technique municipal : « La vraie stratégie d'organisation du territoire se passe à la communauté ».

Il est frappant que la proportion d'agents mettant en avant la rencontre entre les usagers et les habitants soit plus forte dans la communauté urbaine que dans les autres communautés. Cette disparité pourrait cependant s'expliquer par le fait que le siège de la communauté urbaine est la ville-centre. De plus, c'est elle qui rend le plus de services puisqu'elle a des compétences obligatoires. Il est vrai que la communauté urbaine et le SAN concentrent un maximum de population au siège de la communauté. Il est donc normal que les agents aient le sentiment d'accueillir un public nombreux et de rendre de multiples services. Un facteur historique s'ajoute à cela. En effet, la population a davantage coutume de s'adresser aux communautés pour bénéficier de certains types de compétences.

L'AdCF finalise une étude sur l'action sociale, rappelle Floriane BOULAY. Le service à la population directe est davantage développé dans les communautés de communes rurales que dans les communautés d'agglomération. Les élus éprouvent une réelle appréhension au regard de la population. Cependant, du point de vue des agents, un lien se développe avec la population. Il serait intéressant de croiser l'opinion des élus et celle des agents. L'intercommunalité véhiculait une image de structure technocratique. En réalité, les agents ne ressentent pas cette structure comme telle mais simplement le fait d'être au service de la population.

Les agents ne ressentent aucune perte d'identité. Ils conservent le sentiment d'être au service de la population et de travailler pour l'intérêt général. Cela est rassurant. Cela signifie que les collectivités et les représentants du personnel ont mené un travail de fond grâce auquel ce facteur identitaire demeure marqué. La fonction publique territoriale est par ailleurs une vraie fonction publique de proximité, comprenant des avantages et des inconvénients. En tout état de cause, il semble que les agents soient très ancrés dans cette fonction publique. Il est probablement certain qu'un sondage des « TOS » ferait apparaître la satisfaction de plus de 90 % d'entre eux, notamment quant aux propositions qui leur sont faites pour le déroulement de leur carrière. Les agents semblent indiquer que le service au public reste un axe prépondérant de leur intervention. Ils admettent que les aspects financiers ne sont pas primordiaux, à l'inverse des questions de valeurs qui sont fondamentales. Il est rassurant de constater que les fonctionnaires français ont le sentiment de défendre l'intérêt général.

III. Aspects sociaux : statut, protection sociale, rémunération et avantages

Les avis des agents sur les rémunérations dans l'intercommunalité comparées aux rémunérations dans les autres types de collectivités sont partagés : si 14 % des agents interrogés déclarent que les salaires sont meilleurs dans l'intercommunalité, 13,9 % d'entre eux jugent que les rémunérations sont meilleures dans les autres types de collectivités. Une grande majorité des sondés, à hauteur de 45,3 %, estime néanmoins qu'il n'existe aucune différence de rémunération entre l'intercommunalité et les autres collectivités locales. Il est à noter que de nombreux agents ne se sont pas prononcés sur ce point (26,8 %).

Il apparaît que plus le type de collectivité est grand, moins l'agent qui y travaille estime que les rémunérations sont meilleures dans les autres types de collectivités. Ainsi, 19,9 % des agents des communautés de communes considèrent que les rémunérations sont meilleures dans les autres types de collectivités, contre 23,4 % des agents des communautés urbaines qui partagent cette opinion.

Il est à noter que les agents non-titulaires semblent être moins informés que les agents titulaires des conditions de rémunération. En effet, les agents non-titulaires sont deux fois plus nombreux que les agents titulaires (41,2 % contre 20,6 %) à ne pas estimer si les rémunérations sont meilleures dans l'intercommunalité ou ailleurs. Les réponses apportées par statut montre une différence sensible d'opinion entre les agents titulaires et ceux qui ne le sont pas. Ainsi, 15 % des titulaires jugent que la rémunération meilleure, contre 10 % des non titulaires. L'écart entre les hommes et les femmes est quant à lui mineur.

Outre l'aspect de rémunération, les agents territoriaux ont également été interrogés sur le sentiment de protection que leur procurait le statut de titulaire.

L'enquête montre que 80 % des agents titulaires se sentent protégés par leur statut, pour 17,3 % d'agents qui ne se sentent pas forcément protégés et 2,7 % d'agents sans avis. Ce sentiment de protection par le statut est encore plus marqué dans les communautés urbaines puisqu'il est partagé par 95,7 % des agents titulaires. Il est également assez fort dans les SAN (82 %). De plus, ce taux augmente au plus les catégories sont élevées. Ainsi, 90,9 % des agents de catégorie A partagent ce sentiment, contre 85,2 % des agents de catégorie B et seulement 76,8 % des agents de catégorie C.

En parallèle de cette interrogation sur le sentiment de protection généré par le statut de titulaire, il a été demandé aux agents non-titulaires s'ils se sentaient protégés par les conditions de travail contractuelles. 66 % des agents non-titulaires ont répondu par l'affirmative, 29 % par la négative et 5 % sont sans avis. Cela montre que le sentiment de protection par le statut/conditions de travail contractuelles est plus faible chez les non-titulaires que chez les titulaires puisque seulement 66 % des non-titulaires se sentent protégés par leur statut/ leurs conditions de travail contractuelles, contre 80 % des titulaires. Tout comme pour les titulaires, le sentiment de protection par les conditions de travail contractuelles est plus élevé dans les communautés urbaines. Dans ces établissements, 80,5 % des agents non-titulaires se sentent protégés par leur statut.

Le statut des personnels semble demeurer un point prépondérant puisque le sentiment de sécurité vis-à-vis de l'emploi reste affirmé par ceux qui bénéficient du statut – même si ce sentiment n'est pas totalement partagé par ceux qui travaillent dans les communes. Il semble par ailleurs que l'émergence d'intercommunalités permet aux agents de bénéficier d'un certain nombre d'avancées lorsque les collectivités sont dans l'obligation de confronter qui leur accord sur le temps de travail, qui la protection sociale, etc. Bon an mal an, les meilleures conditions sont

obtenues pour les agents. La question est de savoir si ces avancées se répercuteront dans le temps.

La problématique de protection par le statut est réelle. Globalement, les agents se sentent protégés, à tort d'ailleurs, ajoute Ange HELMRICH. Au-delà, ce sentiment ne pousse pas les personnels à se garantir en matière de protection complémentaire. Ce genre d'enquête doit servir à prendre des dispositions afin d'éviter que les agents ne se sentent trop protégés par leur statut.

Il a ensuite été demandé aux agents interrogés de comparer la protection sociale en œuvre dans l'intercommunalité avec celle en place au sein des autres structures territoriales. Cette question a été posée dans le cadre de l'enquête afin de différencier la protection sociale complémentaire (PSC) au regard des avantages sociaux. Il est en effet nécessaire de déterminer si les agents sont bien informés sur leur propre PSC au sein de l'intercommunalité. Lors de l'enquête, il a été précisé aux sondés que la notion de protection sociale sous-entendait tout ce qui a trait à la garantie de maintien de salaire et à la complémentaire santé. Les avantages sociaux couvrent pour leur part les titres Restaurant, les Chèques Vacances, la garde d'enfants et les allocations de rentrée scolaire.

12,8 % des agents jugent que la protection sociale est meilleure en intercommunalité et 3,9 % des personnes estiment qu'elle est, à l'inverse, meilleure au sein d'une commune. Force est de constater qu'une forte majorité, 52,1 % des individus interrogés, considèrent que les protections sociales sont équivalentes d'une entité à une autre (31,2 % des sondés étant sans avis). Il est à noter une variation importante entre les réponses des agents non-titulaires et des agents titulaires, le pourcentage d'agents estimant la protection sociale meilleure dans l'intercommunalité passant du simple au double, à hauteur de 7,2 % pour les non-titulaires et 15,1 % pour les titulaires.

Les résultats par type d'intercommunalité sont les suivants : 19 % des agents de communauté urbaine considèrent la protection sociale meilleure en intercommunalité ; 14 % des agents en communauté d'agglomération ; 8 % des agents en communauté de communes et 44,9 % des personnels de SAN.

Enfin, les agents ont comparé les avantages sociaux dans l'intercommunalité et au sein des autres structures territoriales. 21,5 % des agents estiment que les avantages sociaux sont meilleurs en intercommunalité contre 7,7 % qui pensent qu'ils sont au contraire plus intéressants au sein d'une commune. Une forte majorité des sondés (43,4 %) jugent qu'ils sont équivalents (27,4 % d'agents étant sans opinion). Plus l'établissement est de grande taille, plus les agents jugent les avantages sociaux meilleurs en intercommunalités. C'est le cas pour 32,4 % d'entre eux en communautés urbaines, 23,4 % en communautés d'agglomération, 58,2 % en SAN et seulement 14,1 % en communautés de communes.

Il est étonnant que les agents estiment qu'il n'existe pas de différences majeures en matière de rémunération et de protection sociale. Les réponses données ne correspondent pas à la réalité. Elles démontrent une mauvaise information des agents sur ces thèmes. Cela dit, il est vrai que le taux d'agents interviewés qui ne se prononcent pas est extrêmement élevé.

Il apparaît qu'un grand nombre d'agents avouent leur ignorance sur certains items. Par exemple, 27 % des personnes interrogées ne peuvent donner de réponse à la question portant sur la différence de rémunération selon le type de collectivité. Cette population sans avis représente 31 % des agents en catégorie C, 21 % de personnel de catégorie B et 17 % des agents de catégorie A. Il est probable que cet écart doit se retrouver sur l'ensemble des questions. En effet, la catégorie C méconnaît les pratiques et les usages dans l'intercommunalité.

En tout état de cause, force est de constater effectivement que la catégorie C exprime son ignorance de façon plus importante comme le confirme Thierry CRAPEZ.

IV. Perception de l'intercommunalité, des conditions de travail qui lui sont liées et de l'évolution

Il a été demandé en premier lieu aux agents quel aspect était le plus plaisant du métier d'agent territorial.

Les sondés devaient choisir entre les trois items suivants :

- être au service des usagers du service public ;
- ne pas être dans le secteur privé ;
- travailler en direct avec les élus.

Une écrasante majorité (78,1 %) des personnes interviewées ont opté pour leur premier item ; 7,1 % pour le deuxième et 15 % pour le dernier. Il s'agit d'une confirmation au regard des items précédents. Cela dit, l'aspect de travail en direct avec les élus prend une importance grandissante pour les agents des catégories A et A+. Ainsi, 24,8 % des agents de catégorie A et 31,6 % des agents de catégorie A+ désignent cet item comme l'aspect le plus plaisant de leur métier. Il est intéressant de noter que les cadres jugent particulièrement important d'être au service du public. Ces résultats sont globalement rassurants. En effet, malgré l'émergence de nouvelles structures, les agents expriment leur attachement au service public et au public. Au-delà des différences classiques entre les diverses catégories, il est particulièrement intéressant de constater que la culture de service public local est ancrée dans les mœurs des agents territoriaux communautaires. Certaines personnes effectuent uniquement leur carrière dans le secteur public local communautaire.

71,3 % des agents estiment que le développement de l'intercommunalité représente un progrès, contre 8,9% de réponses négatives. Par ailleurs, 19,8 % des agents interrogés n'ont pas d'idée précise sur la question. Ce fort pourcentage d'agents sans avis peut sous-entendre que l'information en leur possession sur les évolutions à venir n'est pas suffisante pour qu'ils se fassent une opinion.

En effet, certaines études de l'AdCF abondent dans le même sens. Il existe une réelle problématique en matière d'information.

Des variations plus importantes apparaissent lors de l'analyse des résultats par tri croisé. Ainsi, 48,2 % des agents des SAN restent indécis quant à cette notion de progrès. C'est également la position de 21,6 % des agents des communautés urbaines. La différence est moindre entre les salariés titulaires et non titulaires. Les réponses données par catégories d'emploi montrent que les agents de la catégorie C restent en retrait sur cette question.

Globalement, le sentiment selon lequel le développement de l'intercommunalité représente un progrès augmente avec la catégorie d'emploi. Ainsi, 95,1 % des agents de catégorie A+ s'accordent sur ce progrès, contre 88,6 % des agents de catégorie A, 76,3 % des agents de catégorie B et seulement 65,4 % des agents de catégorie C. Il est à noter que l'incertitude est très pénalisante, en particulier pour les catégories B et C dont les taux de sondés sans avis s'élèvent respectivement à 10,9 % et 26 %.

Dès lors que les agents avaient répondu par l'affirmative, il leur a été demandé de justifier leur opinion. 505 réponses ont été listées. La première raison de progrès invoquée (par 15,7 % de la population interviewée) est que l'intercommunalité permet de mutualiser les moyens et les équipements. Pour 13,9 % des agents, elle crée ou augmente les services à la population. Pour 12,5 % d'entre eux, elle mutualise les compétences. 6,6 % des sondés mettent en avant la notion d'économies d'échelle. Enfin, d'autres ont cité les facilités que l'intercommunalité offre au développement des petites communes, la possibilité de réaliser des projets plus ambitieux et une meilleure cohérence sur le territoire.

Il a ensuite été demandé aux agents sollicités s'ils estimaient qu'il existe une différence entre le travail en intercommunalité et le travail au sein d'une autre collectivité. 40,3 % des agents répondent par l'affirmative et 33,9 % par la négative. 25,8 % d'entre eux n'ont pas d'opinion claire sur le sujet. Les avis sont donc très partagés. Plus la catégorie est élevée, plus les agents estiment que le travail est différent en intercommunalité et au sein d'une autre collectivité. 74,4 % des agents de catégorie A+ sont de cet avis, contre 53,9 % des agents de catégorie A, 46,1 % des agents de catégorie B et seulement 34,9 % des agents de catégorie C.

Les agents ayant répondu positivement ont exprimé les raisons suivantes :

- des compétences différentes pour 19,4 % ;
- des interlocuteurs plus nombreux pour 9,2 % ;
- un travail plus varié pour 9,1 % ;
- une organisation différente pour 8,6 % ;
- davantage de contact avec les élus pour 7,6 %.

Se pose ensuite la question de la mutualisation entre les services municipaux et l'intercommunalité. 39,4 % des agents considèrent que cette mutualisation n'améliore ni ne dégrade leurs conditions de travail. 23,2 % des agents interrogés estiment en revanche qu'elle améliorera les conditions de travail contre 8,8 % d'entre eux qui jugent qu'elle les dégradera. 28,9 % des agents sont sans avis. Ce dernier taux, relativement élevé, peut cacher une certaine inquiétude.

Les raisons évoquées pour justifier une amélioration des conditions de travail sont les suivantes :

- la perception de la mutualisation comme un avantage (16,1 %) ;
- le gain de moyens financiers et techniques (16 %) ;
- le gain de simplicité pour les usagers qui traiteront

- avec un nombre réduit d'interlocuteurs (10,7 %) ;
- la création d'un plus grand nombre d'échanges (7,7 %) ;
 - le développement d'une meilleure organisation (6 %) ;
 - l'augmentation des compétences (5,1 %) ;
 - l'amélioration de la communication (4,6 %).

Les raisons citées pour justifier une dégradation des conditions de travail sont les suivantes :

- la dégradation des conditions de travail (20,3 %) ;
- la complexification de la mise en place de nouvelles organisations (28,4 %) ;
- la suppression de postes (15,9 %) ;
- l'éventuelle création de charges de travail supplémentaire (7,4 %).

Les raisons mentionnées pour justifier une stabilité dans les conditions de travail sont principalement les suivantes :

- l'absence de changement dans le travail (67,2 %) ;
- le fait que la mutualisation dépendra de l'organisation et des conditions (9,2 %) ;
- une complication de gestion (2,9 %) ;
- une dégradation des conditions de travail (2,8 %).

La mutualisation est cependant loin d'être concrétisée. En effet, la réforme territoriale tente d'apporter des bases juridiques à la mutualisation. En tout état de cause, le fait que certains agents vivent déjà la mutualisation n'altère pas la nature des réponses données.

Il convient de s'intéresser à la notion de mutualisation. Cette dernière représente un enjeu de taille dans la réforme et tend à se généraliser. Des questions émergent quant à l'organisation d'une administration qui couvrira à la fois l'échelon communal et l'échelon intercommunal, avec les éventuels problèmes politiques et de cohabitation qu'elle implique. Pour autant, la mutualisation ne correspond plus aujourd'hui à un thème effrayant car elle est effectivement bien ancrée dans l'esprit d'une majorité d'agents.

La mutualisation n'effraie que 8 % des agents interrogés. Les craintes énoncées concernent la dégradation des conditions de travail, en lien avec l'idée d'une complexité de mise en place de la nouvelle organisation, d'éventuelles suppressions de postes et de charges de travail supplémentaires. Une importante structure intercommunale « Est ensemble » (Pantin, Montreuil, etc.) est par exemple en cours de création. La plus grande appréhension des personnels porte sur la mobilité mais il semble qu'aucune crainte profonde des agents concernant la mutualisation n'ait été relevée.

Ces réponses vont cependant à l'encontre des résultats que l'AdCF a publiés sur ce thème. Selon l'AdCF, les agents manifestent une certaine crainte. Il est vrai que les résultats peuvent être variables selon que les agents appartiennent à une structure où la mutualisation sera prochainement mise en œuvre ou non. De plus, il est difficile d'appréhender ce que représente la mutualisation dans l'esprit des personnes sondées. La mutualisation telle qu'elle devrait se mettre en œuvre dans les années à venir n'existe pas, d'où une confusion. Deuxièmement, certains agents sont touchés et d'autres ne le sont pas encore. Rappelons que les agents de communes étaient apeurés à l'idée d'être transférés lors de la mise en place des intercommunalités. Il en sera sans doute de même pour la mutualisation. Pourtant, dès lors que l'agent est attaché au service public, il serait logique qu'il approuve la mutualisation, sauf si celle-ci implique des transformations trop lourdes sur le plan personnel. La question est anticipative mais elle recouvre des éléments vagues et variés dans l'esprit des agents. Au vu des résultats de l'enquête, certains pourront estimer que le changement ne fait globalement *a priori* pas peur alors que d'autres considéreront que les agents ne savent pas ce à quoi la mutualisation correspond précisément. Force est d'ailleurs de constater, rajoute Floriane BOULAY que les experts eux-mêmes ne s'accordent pas sur une définition de la mutualisation.

Enfin, il était demandé aux agents territoriaux de formuler leur avis quant à l'arrivée de changements au sein de la structure intercommunale, suite à la réforme territoriale. 33 % des agents répondent que la structure intercommunale subira des changements contre 30 % des interrogés qui ne partagent pas cette opinion. La majorité des sondés (36,3 %) est sans opinion. Les avis sont partagés et les agents sont majoritairement dans l'ignorance. Les réponses classées par catégories d'emploi montrent qu'un plus grand nombre d'agents de la catégorie A estime que l'intercommunalité verra des changements.

V. Conclusion

En conclusion, il faut mentionner les statistiques globales concernant les personnes interviewées. 54 % des sondés étaient des femmes et 45,1 % des hommes. 19 % des agents sollicités étaient âgés de moins de 30 ans. Les 30-45 ans ont représenté 50,9 % de la population et les salariés âgés de plus de 45 ans, 30 %. 15 % des sondés étaient des agents de catégorie A ; 20 % des agents de catégorie B ; 65 % des agents de catégorie C. La population était constituée majoritairement d'agents à temps plein (87,3 %). En termes d'ancienneté, 42 % des agents avaient moins de 5 ans d'ancienneté ; 38,4 % de 5 à 15 ans d'ancienneté ; 20 % plus de 15 ans d'ancienneté.

Il faut rappeler que deux autres études seront menées par la suite. L'une d'entre elles sera consacrée aux précarités au sein de la fonction publique territoriale. Elle sera produite par les élèves administrateurs territoriaux en partenariat avec l'INET et l'Association des administrateurs territoriaux de France. L'autre étude portera sur la valorisation des données de la MNT en gestion du risque et la conception d'indicateurs de santé adaptés et pertinents pour les collectivités territoriales. Elle sera menée par le docteur ERRIEAU, médecin de la MNT. En parallèle de ces études, il est prévu de publier un nouveau « baromètre social ».

Conseil scientifique de l'Observatoire Social Territorial

Membres du Groupe de travail « relations institutionnelles professionnelles » de la MNT :

Jean-Pierre BERNARD, Christian BRIEL, Patrick DOS, François FIGUERAS, Jean-René MOREAU (Président du Groupe), Laurent REGNE.

Membres extérieurs :

Jean-Christophe BAUDOIN, Président de l'Association des administrateurs territoriaux de France, Michel BORGETTO, professeur à l'Université Paris II, directeur de la revue de Droit sanitaire et social, Karim DOUEDAR, DGA territorial, auteur de nombreux articles et ouvrages sur la fonction publique territoriale, Jean DUMONTEIL, Directeur de la Lettre du Secteur Public, Claire EDEY GAMASSOU, Maître de Conférences en Sciences de Gestion, Didier JEAN-PIERRE, Professeur agrégé de droit public, directeur scientifique de la Semaine juridique Administrations et collectivités territoriales, Nathalie MARTIN-PAPINEAU, Maître de conférences et directrice de l'Institut de droit social et sanitaire de l'Université de Poitiers, Michel PASTOR, ancien Inspecteur général des services du CNFPT, Jean-Robert MASSIMI, ancien Directeur général du CNFPT, enseignant à l'École des hautes études en sciences de l'information et de la communication (Celsa) de l'Université Paris-IV Sorbonne et à l'École nationale d'administration (ÉNA), Michel YAHIEL, IGAS, Délégué général de l'ARF.

Avec plus d'1,1 million de personnes protégées, la MNT est la 1^{re} mutuelle de la Fonction Publique Territoriale en santé comme en prévoyance et la 6^e mutuelle santé française.

Pôle protection sociale de la Fonction Publique Territoriale, elle agit avec les différents acteurs du secteur pour mettre en place des solutions améliorant la protection sociale des agents territoriaux.

C'est pourquoi elle a créé avec certains d'entre eux l'Observatoire Social Territorial.

La MNT est aussi «le» partenaire protection sociale de quelques 15 000 collectivités locales : prévention ; garanties collectives santé/prévoyance ; mise en place de la participation employeur.

www.mnt.fr  0 820 201 202
(0,0897 € TTC / min)

7 RUE BERGÈRE - 75009 PARIS



MUTUELLE
NATIONALE
TERRITORIALE

Les territoriaux solidaires

