



RAPPORT THÉMATIQUE RÉGIONAL

LES EFFECTIFS DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE EN OCCITANIE

Période 2019-2024

RAPPORT DE
SYNTHÈSE

SOMMAIRE

PROCÉDURES ET MÉTHODES	4
SYNTHÈSE	5
INTRODUCTION	8
I. UN VOLUME D'EFFECTIFS TERRITORIAUX IMPORTANT, EN FORTE CROISSANCE ET RÉPARTI DE FAÇON HÉTÉROGÈNE EN OCCITANIE	8
A - Une place importante de l'emploi public en France	9
1 - La France figure parmi les pays les mieux dotés en nombre d'agents publics	9
2 - Au sein du secteur public français, et sur la période 2011-2023, les effectifs territoriaux progressent plus rapidement que les effectifs de l'État	10
B - En Occitanie : une progression rapide des effectifs dans un contexte où le nombre d'agents publics par habitant figure déjà parmi les plus importants du territoire.....	11
1 - Une progression significative, différenciée et portée en volume par le bloc communal.....	11
2 - En Occitanie : une proportion d'agents publics territoriaux par habitant parmi les plus importantes du pays	14
C - Les contrôles menés par la CRC Occitanie sur 11 ensembles intercommunaux permettent d'apporter un regard actualisé	17
1 - Des tendances confirmées par les contrôles menés par la CRC Occitanie sur la période 2019-2024	18
2 - La prise en compte des emplois externalisés modifie peu les équilibres constatés	20
3 - La place importante des contractuels dans la croissance des effectifs, confirmée par les 11 contrôles conduits par la CRC.....	23
4 - Une évolution des charges de personnel en euros constants moins rapide que celle des effectifs.....	25
II. LA CROISSANCE DÉMOGRAPHIQUE ET LE TOURISME EXPLIQUENT EN PARTIE SEULEMENT LA HAUSSE DES EFFECTIFS TERRITORIAUX OCCITANS	28
A - Une part importante de l'atypie occitane en matière d'effectifs du bloc communal reste difficile à objectiver	29
1 - L'évolution de la démographie n'est pas suffisante pour expliquer à elle seule le niveau des effectifs territoriaux constaté en Occitanie	29
2 - Un fort taux d'administration locale (TAL) est associé au tourisme, à l'urbanisation, à la pauvreté et à la fragmentation territoriale	32
B - Les contrôles menés par la CRC Occitanie montrent qu'une grande partie des créations de poste se font à l'initiative des collectivités locales	36
1 - Un renforcement du niveau de service sans lien avec l'évolution des compétences	36
2 - Les raisons d'une croissance en valeur de la masse salariale	37

III.	RETROUVER DES MARGES DE MANŒUVRE POUR FAIRE FACE AUX DEFIS À VENIR ..	43
A -	Agir sur le niveau de fragmentation territoriale	43
1 -	Renforcer la dynamique de fusion des communes face à la situation atypique de l'Occitanie.....	43
2 -	Renforcer le niveau de mutualisation des services publics locaux au niveau communal.....	44
B -	Des actions possibles sur le temps de travail	50
1 -	Une durée annuelle du temps de travail non encore totalement respectée ou non objectivable dans certaines collectivités locales contrôlées.....	50
2 -	Des recrutements liés à l'accroissement de l'absentéisme entraînant des coûts importants	52
3 -	Une « dette de temps » qui se constitue au sein des collectivités contrôlées par l'accroissement du volume de jours déposés sur les comptes épargne temps	55
C -	Renforcer les outils, la connaissance et le pilotage des ressources humaines	56
ANNEXES		58

PROCÉDURES ET MÉTHODES

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité des juridictions financières : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'indépendance institutionnelle des juridictions et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La contradiction implique que les observations et recommandations formulées à l'issue d'un contrôle sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La collégialité sécurise les principales étapes des procédures de contrôle. Ainsi, les projets d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale.

*
**

La chambre régionale des comptes Occitanie a décidé de conduire en 2025 une enquête sur les effectifs des collectivités locales en Occitanie circonscrites au bloc communal. L'objectif était d'examiner le volume et l'évolution des personnels fonctionnaires et contractuels exerçant au sein du bloc communal occitan, c'est-à-dire l'ensemble des communes, EPCI et regroupements de communes sans fiscalité propre de la région.

À cette fin, au sein d'un échantillon de 11 ensembles intercommunaux, la chambre a contrôlé 22 entités, soit 11 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et 11 communes-centres¹ et sollicité des informations auprès de la totalité des 229 autres communes composant ces ensembles intercommunaux. Au total, 251 entités ont ainsi été sollicitées.

Il s'est agi, pour chaque ensemble intercommunal, de réaliser le contrôle de l'EPCI et de la commune-centre au sein d'un même contrôle coordonné selon les dispositions de l'article R.243-1 du code des juridictions financières. Les informations recueillies auprès des autres communes de ces ensembles intercommunaux l'ont été sur le fondement du droit de communication prévu à l'article R.241-6 du même code.

Compte tenu des dispositions introduites à l'article R. 243-5-1 du code des juridictions financières, le présent rapport fait la synthèse des observations définitives issues de ces travaux, devenues communicables conformément aux articles L. 243-11 et R. 243-15 1 du code des juridictions financières. Il a été délibéré le 9 avril 2026 par la chambre régionale des comptes Occitanie.

*
**

Tous les rapports de la chambre régionale des comptes sont publics et accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr

¹ CC Quercy vert Aveyron et commune de Nègrepelisse, CCACVI et commune d'Argelès-sur-Mer, CCHV et commune d'Amélie-les-Bains, CCMN et commune de Saissac, CCHA et commune de Langogne, CCLGS et commune de Fleurance, CA Nîmes métropole et commune de Nîmes, CC du Clermontais et commune de Clermont-l'Hérault, CCCGS et commune de Ganges, CCHB et commune de Bagnères-de-Bigorre, CA Muretain Agglo et commune de Muret.

SYNTHÈSE

Depuis les premières lois de décentralisation de 1982 et 1983, la fonction publique territoriale (FPT) a accompagné le transfert progressif de compétences de l'État vers les communes, départements et régions, nécessitant la constitution d'un personnel qualifié et adapté aux nouvelles missions locales. Depuis lors, les effectifs de la FPT ont connu une croissance soutenue, reflet de l'extension des services publics de proximité, notamment dans les domaines sociaux, techniques et éducatifs. Cette évolution interroge aujourd'hui l'équilibre entre la qualité du service rendu, la soutenabilité budgétaire et l'attractivité des carrières territoriales, dans un contexte de transformation des métiers et d'attentes accrues des citoyens vis-à-vis de l'action publique locale.

Ces équilibres apparaissent particulièrement complexes en Occitanie. En effet, les effectifs de la fonction publique territoriale ont connu entre 2010 et 2021² une croissance deux fois plus forte que pour le reste de la France métropolitaine. La croissance des effectifs du bloc communal³ occitan a joué un rôle déterminant dans cette dynamique : avec près de 160 000 équivalents temps plein travaillé (ETPT) en 2023 (soit 6,5 milliards d'euros de dépenses), le bloc communal rassemblait alors 80 % des effectifs des collectivités territoriales de la région. Ces derniers avaient progressé quatre fois plus vite que ceux des autres collectivités territoriales françaises dans leur ensemble.

Cette progression globale dissimule une forte hétérogénéité entre les ensembles intercommunaux de la région. En effet, le taux d'administration locale (TAL), ratio permettant d'évaluer le volume des effectifs au regard du nombre d'habitants, figurait ainsi parmi les plus importants de France avec 31,9 agents pour 1 000 habitants en 2021. À titre d'illustration, si l'ensemble des communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de France métropolitaine présentaient un tel taux, cela représenterait plus de 230 000 agents supplémentaires, soit l'équivalent de la totalité des effectifs des collectivités territoriales de la région Auvergne Rhône Alpes.

Au regard de ces constats, la chambre a cherché à identifier les déterminants de cette forte progression, tant en volume d'effectifs qu'en dépenses. Les contrôles réalisés par la CRC Occitanie illustrent que ces hausses résultent moins de transferts de compétences, peu significatifs sur la période contrôlée, que des choix des collectivités de renforcer leurs services publics, notamment dans les domaines de l'aide à domicile, de la petite enfance et des loisirs. Les divers dispositifs impulsés et cofinancés par l'État ont également été à l'origine d'une croissance significative des effectifs territoriaux.

De plus, si la dynamique démographique régionale permet d'expliquer en grande partie l'augmentation des recrutements au sein du bloc communal occitan, elle n'explique pas les écarts importants en termes de taux d'administration locale. Cette hétérogénéité trouve son origine dans plusieurs facteurs mis en évidence par les analyses statistiques de la chambre. Le tourisme apparaît comme le déterminant principal, car il entraîne un

² Dernière année de disponibilité des données localisées du système d'information sur les agents des services publics (Siasp) au moment de réalisation de l'enquête.

³ Le bloc communal rassemble l'ensemble des communes, EPCI et les regroupements de communes sans fiscalité propre (CCAS, syndicats, établissements publics locaux).

accroissement des besoins de services publics saisonniers. La pauvreté des territoires joue aussi un rôle, les collectivités les plus fragiles mobilisant davantage d'emplois publics dans les territoires économiquement les moins favorisés. Enfin, la fragmentation institutionnelle, mesurée par le nombre de petites communes, particulièrement important en Occitanie, tout comme le faible niveau de mutualisation des services entre elles, entraînent un recours plus élevé à l'emploi public local. Ce dernier facteur constitue un levier sur lequel les pouvoirs publics peuvent agir.

Au-delà de ces trois facteurs, il demeure une part inexpliquée des écarts entre collectivités : celle-ci pourrait reposer sur des éléments parfois difficilement objectivables, comme le mode de gestion des compétences, les choix politiques locaux, l'histoire, la topographie des territoires ou encore le niveau d'entente des collectivités entre elles.

Face à la transition démographique qui va se poursuivre, confrontée aux défis liés au changement climatique et aux évolutions sociétales, l'offre de services publics devra très probablement répondre à des besoins croissants : cela mobilisera un volume d'investissement supplémentaire considérable, estimé à 1 Md€/an jusqu'en 2030. Compte tenu du poids de la dépense de personnel dans les dépenses de fonctionnement des collectivités locales (60 % pour les communes), la chambre a donc cherché à identifier les marges de manœuvre dont disposent les collectivités pour faire face à ces défis, sans une mobilisation excessive de la fiscalité locale qu'induirait la poursuite d'un accroissement des effectifs.

Ces marges de manœuvre existent.

Le premier levier concerne la fragmentation importante du tissu communal occitan. En effet, avec 4 453 communes comptant en moyenne 1 352 habitants, l'Occitanie se distingue par rapport à la France métropolitaine : en s'alignant sur la moyenne nationale (1 971 habitants/commune), cela représenterait 1 279 communes de moins. L'Occitanie s'est pourtant tenue éloignée, à la différence des régions Bretagne ou Normandie, de la stratégie nationale de fusion des communes engagée depuis une décennie. La région Auvergne-Rhône Alpes, bien que montagneuse, dispose d'un niveau de concentration marqué (avec 2 028 habitants par commune). Dans ce contexte, la relance d'une stratégie de fusion apparaît nécessaire.

En complément, un renforcement de la mutualisation d'une partie des services publics locaux au sein d'un même ensemble intercommunal permettrait d'améliorer la professionnalisation des agents par l'intégration à des équipes plus importantes, mieux outillées, mieux encadrées et mieux formées. Tout l'enjeu est d'anticiper les besoins et métiers de demain dans une véritable gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

Le deuxième levier repose sur des actions plus volontaristes à conduire en matière de temps de travail. Le recours très fréquent à des jours de congés octroyés sans base légale représente un volume de temps de travail non effectué significatif et ne permet pas aux communes qui y ont recours d'atteindre le seuil minimal de 1 607 heures de travail pour chaque agent à temps plein. L'économie théorique pour le seul bloc communal occitan est estimée à près de 110 M€/an. De plus, la forte augmentation des arrêts de travail et le régime très favorable octroyé en matière d'autorisations d'absences contribuent, par les remplacements qu'ils génèrent, à la hausse des effectifs, sans amélioration du service public rendu à la population. Une action volontariste de lutte contre l'absentéisme

représenterait une économie estimée par la chambre à 280 M€/ an à l'échelle de l'Occitanie.

Enfin, le dernier levier porte sur l'amélioration des outils, du pilotage et du niveau de connaissances par les élus des effectifs de leurs collectivités. Ces éléments apparaissent aujourd'hui encore disparates et parfois incomplets : la chambre considère qu'il demeure difficile de piloter ce qu'on ne connaît qu'imparfaitement.

INTRODUCTION

L'analyse de la fonction publique territoriale en Occitanie s'inscrit dans le cadre plus général de l'évolution de l'emploi public en France et dans les pays de l'organisation de coopération et de développement économique (OCDE). Au sein de ces derniers, la France se distingue par une part relativement élevée des actifs employés dans le secteur public. Ce niveau traduit un modèle d'organisation où l'État et, au sens large, les collectivités territoriales, jouent un rôle central dans la délivrance de services à la population.

Au sein même du cadre national, les relations entre la fonction publique de l'État et la fonction publique territoriale ont été profondément modifiées par les effets conjugués de la décentralisation, de l'élargissement des compétences locales et des exigences accrues en matière de qualité du service rendu. Ces évolutions se traduisent par des répartitions d'agents et des dynamiques de recrutement différenciées selon les trois versants de la fonction publique : celle de l'État, la fonction publique hospitalière et la fonction publique territoriale.

À l'échelle régionale, l'Occitanie se singularise par une forte proportion d'agents publics relevant des collectivités locales. Ce constat témoigne du poids particulier des services publics territoriaux dans l'économie régionale et dans le fonctionnement social des territoires. Cet ancrage spécifique justifie un examen approfondi de la situation et des dynamiques propres à la fonction publique territoriale en Occitanie.

I. UN VOLUME D'EFFECTIFS TERRITORIAUX IMPORTANT, EN FORTE CROISSANCE ET RÉPARTI DE FAÇON HÉTÉROGÈNE EN OCCITANIE

Encadré n°1 : éléments de méthodologie utilisés dans le cadre de l'enquête

La chambre a souhaité conduire une analyse approfondie de la question des effectifs de la fonction publique territoriale en Occitanie. Pour cela, elle s'est appuyée sur plusieurs sources de données.

D'une part, une base de données spécifique à l'enquête a été constituée à partir des informations recueillies auprès d'un échantillon de 11 ensembles intercommunaux, retenus selon la distribution des déciles au regard de l'effectif total des 161 ensembles intercommunaux occitans. La chambre a ainsi contrôlé 22 entités, soit 11 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et 11 communes-centres et a sollicité des informations auprès de la totalité des 229 autres communes composant ces 11 ensembles intercommunaux⁴.

D'autre part, la chambre a mobilisé les données du système d'information sur les agents des services publics (SIASP) à l'échelle nationale pour la période 2010 et 2021 ainsi qu'un extrait, plus détaillé à l'échelle régionale, pour la période 2017-2021. Le SIASP est une

⁴ Le décile regroupant les ensembles intercommunaux les plus densément peuplés a donné lieu au contrôle de 2 ensembles intercommunaux.

base de données statistiques gérée par l'Insee, qui recense l'ensemble des agents employés dans les trois fonctions publiques. Le SIASP fournit des données sur les effectifs, la structure de l'emploi, les catégories et les éléments relatifs à la rémunération⁵. Jusqu'en 2021 inclus, le SIASP était principalement alimenté par les fichiers mensuels de paie pour les agents relevant de la fonction publique. Depuis 2022, la quasi-totalité des employeurs de la fonction publique a basculé vers une déclaration sociale nominative. Ce changement méthodologique a pu modifier le comportement déclaratif des employeurs. Du fait de ces changements, des ruptures de série ont été constatées entre les données 2021 et 2022 du SIASP. Les données du millésime 2022 ont à ce titre été recalculées afin de présenter des concepts cohérents et homogènes avec les séries antérieures. Les données nationales présentées dans ce rapport prennent en compte ces retraitements opérés par l'Insee. Cependant, faute de données retraitées au niveau régional, départemental ou local, la chambre s'est limitée à utiliser les données antérieures à l'exercice 2021 inclus.

L'ensemble de ces éléments ont par la suite permis d'établir les analyses descriptives ou des modèles statistiques nouveaux, conçus dans le cadre de ce rapport. Ce travail est fondé sur le postulat que le service public local est apporté de façon homogène sur l'ensemble du territoire occitan. La qualité du service public rendu n'a pas fait l'objet d'une évaluation spécifique.

A - Une place importante de l'emploi public en France

La place et l'évolution de l'emploi public local en Occitanie s'inscrit dans un contexte national spécifique. En effet, la France se distingue par une part relativement élevée d'actifs travaillant dans le secteur public, par rapport aux autres pays de l'OCDE. En 2023, l'ensemble des trois fonctions publiques comptaient 5,8 millions d'agents, dont 44,3 % relevaient de la fonction publique de l'État, 34,4 % de la fonction publique territoriale et 21,3 % de la fonction publique hospitalière (hors contrats aidés).

1 - La France figure parmi les pays les mieux dotés en nombre d'agents publics

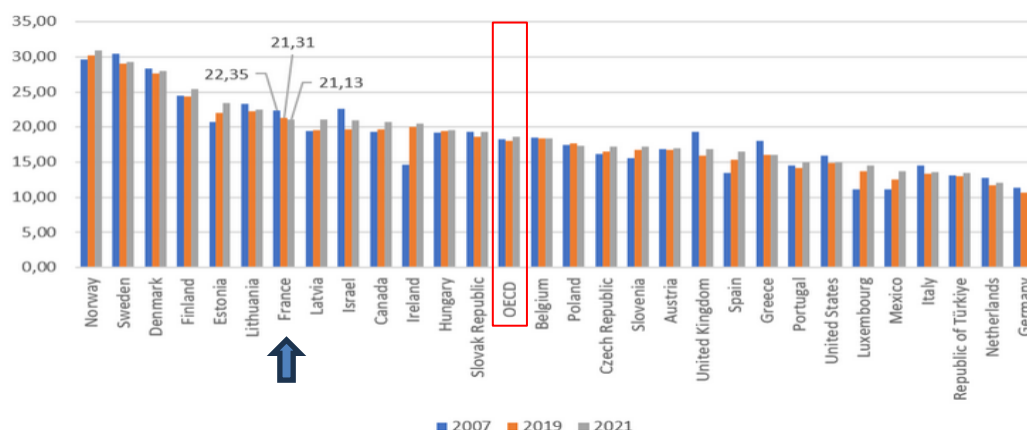
La France figure au 7^{ème} rang des pays de l'OCDE en poids de l'emploi public dans l'emploi total, après les pays scandinaves, l'Estonie et la Lituanie⁶. En 2021, plus de 21 % des actifs en France travaillaient dans le secteur public. Cette situation est inchangée depuis 2007. Les pays européens comparables sur le plan économique et démographique, comme le Royaume-Uni, l'Italie ou l'Allemagne se situent respectivement à la 20^{ème}, 27^{ème} et 30^{ème} place. Les comparaisons internationales en la matière restent cependant malaisées. À titre d'illustration, une part importante des secteurs de l'Éducation et de la Santé ne sont pas classifiés au sein des administrations publiques en Allemagne, contrairement à

⁵ Selon la note méthodologique publiée par l'Insee en juin 2025, les effectifs de la FPT décomptés par le SIASP regroupent les collectivités territoriales stricto sensu (régions, départements, communes, y compris les collectivités à statut particulier), les établissements publics administratifs locaux (comme les centres communaux d'action sociale, les régies autonomes, les caisses des écoles, les syndicats de communes et syndicats mixtes), et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre (communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaine et métropoles).

⁶ OECD (2023), Government at a Glance 2023, OECD Publishing, Paris.

la France. De plus, les proportions de personnes âgées ou de jeunes en scolarité ne sont pas identiques : un travail de standardisation de ces données serait donc nécessaire afin d'en accroître la comparabilité.

Graphique n° 1 : Part de l'emploi public dans l'emploi total en 2007, 2019 et 2021 - OCDE

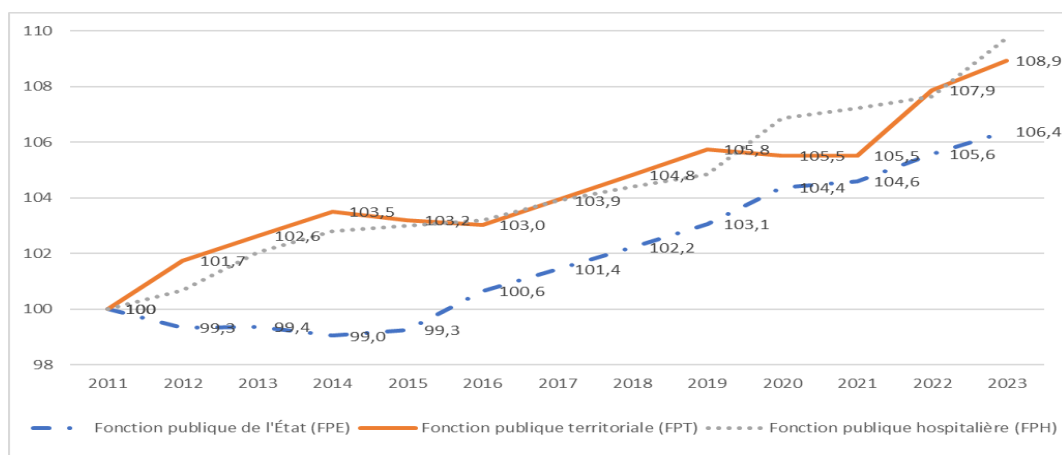


Source: OECD (2023), Government at a Glance 2023, OECD Publishing, Paris.

2 - Au sein du secteur public français, et sur la période 2011-2023, les effectifs territoriaux progressent plus rapidement que les effectifs de l'État

Au plan national, les données fournies par l'Insee confirment une progression globale des effectifs de la fonction publique depuis 2011. Les effectifs de la fonction publique hospitalière (1,23 millions d'agents en 2023) ont connu la croissance la plus forte sur la période (+ 9,7 %), plus accentuée à partir de 2020, en raison de la crise sanitaire. Les effectifs de la fonction publique de l'État (2,57 millions d'agents soit + 6,4 % entre 2011 et 2023) ont connu une croissance à partir de 2015, venant ainsi rompre un cycle baissier. Avec 1,99 million d'agents, soit + 8,9 % de croissance entre 2011 et 2023, la fonction publique territoriale a vu ses effectifs progresser à un rythme plus rapide entre 2011 et 2019.

Graphique n° 2 : Dynamique d'évolution des effectifs des trois fonctions publiques (base 100 en 2011)



Source : CRC Occitanie d'après les données SIASP-Insee 2011 à 2023. Les données prises en compte pour 2022 et 2023 sont des données corrigées par l'Insee des biais méthodologiques liés à la modification du mode de recueil des données intervenue en 2022 sur la base SIASP.

Au total, les effectifs de la fonction publique territoriale ont connu un taux de croissance annuel moyen de + 0,72 % par an, supérieur à celui constaté dans la fonction publique de l'État (+ 0,52 % par an) entre 2011 et 2023. Cependant, analysée sur une période plus récente (2019-2023), la croissance des emplois territoriaux est moindre que celle des deux autres fonctions publiques (+ 0,74 %/an, contre + 0,8 % pour la fonction publique de l'État et + 1,15 % pour la fonction publique hospitalière).

À l'échelle du territoire national, la progression des effectifs territoriaux présente de fortes disparités géographiques : elle s'avère plus marquée dans les territoires situés dans les régions littorales et particulièrement en Occitanie.

B - En Occitanie : une progression rapide des effectifs dans un contexte où le nombre d'agents publics par habitant figure déjà parmi les plus importants du territoire

1 - Une progression significative, différenciée et portée en volume par le bloc communal

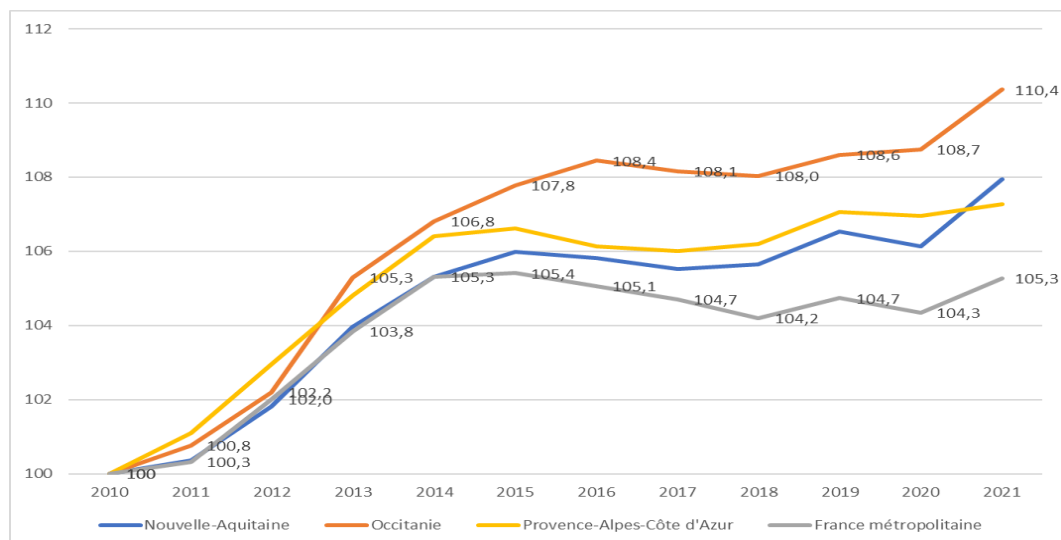
D'après les données de l'Insee, issues de la base SIASP pour la période 2010 à 2021, les effectifs de la fonction publique territoriale ont progressé de + 10,4 % dans l'ensemble des collectivités territoriales occitanes⁷, soit près du double de la valeur de la France métropolitaine (+ 5,3 %).

⁷ Les effectifs de la FPT décomptés par le SIASP regroupent les collectivités territoriales stricto sensu (régions, départements, communes, y compris les collectivités à statut particulier), les établissements publics administratifs locaux et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

- Une progression significative des agents publics territoriaux en Occitanie

Cette progression, qui concerne tant les fonctionnaires que les contractuels territoriaux occitans, n'est pas linéaire : elle est très marquée jusqu'en 2014, au gré des transferts de compétences et des financements associés provenant de l'État qui ont connu des fluctuations significatives sur la période⁸. Mais, au lieu de se stabiliser en 2015 du fait de la baisse des transferts financiers de l'État engagés dès 2014, pour diminuer ensuite comme dans deux régions limitrophes, la progression des effectifs en Occitanie s'est poursuivie jusqu'en 2016 pour se stabiliser entre 2017 et 2020⁹. À compter de cette date et dans le contexte de la sortie de crise sanitaire et des plans de relance liés à cette période, elle a connu une nouvelle hausse marquée. Sur le plan national, seuls trois territoires ont vu leurs effectifs progresser de façon plus importante entre 2010 et 2021 : la Corse (+ 22,9 %), les Pays de la Loire (+14,4 %) et la Bretagne (+ 11,2 %).

Graphique n° 3 : Dynamique d'évolution des effectifs de la FPT en Occitanie et régions limitrophes (base 100 en 2010)



Source : CRC Occitanie d'après les données du SIASP-Insee 2010 à 2021.

⁸ Cour des comptes, la dotation globale de fonctionnement, 2024.

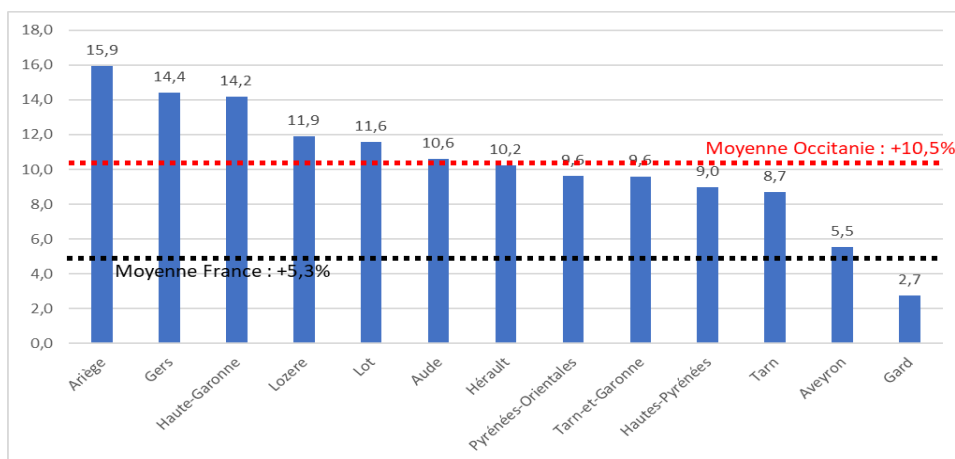
⁹ Entre 2014 et 2017, le montant de la DGF a fait l'objet d'une forte réduction (- 25,6 % par rapport à 2013), puis celle-ci s'est stabilisée en euros courants à périmètre constant entre 2018 et 2022.

- Au sein de la région Occitanie : une progression différenciée entre territoires

À l'échelle des départements occitans, en tenant compte de l'ensemble des employeurs publics territoriaux implantés au sein de chaque département¹⁰, la forte progression des effectifs territoriaux n'est pas homogène.

La croissance des effectifs en Ariège, dans le Gers ou la Haute-Garonne est près de trois fois supérieure à la progression constatée au plan national et de près de cinq points supérieure à la progression moyenne constatée en Occitanie. À l'opposé, les effectifs territoriaux affectés dans le Gard ont connu une progression près de deux fois inférieure à la progression moyenne constatée en France métropolitaine et près de quatre fois inférieure à la moyenne occitane. Seuls les effectifs dénombrés dans l'Aveyron ont progressé à un rythme proche de celui de la moyenne nationale.

Graphique n° 4 : Évolution des effectifs de la FPT en Occitanie par département d'affectation des agents entre 2010 et 2021



Source : CRC Occitanie d'après les données SIASP 2010-2021-Insee.

- Une croissance des effectifs en volume essentiellement portée par le bloc communal

Afin d'analyser la contribution du bloc communal occitan à la progression des effectifs, la CRC Occitanie s'est appuyée sur les données du SIASP. Cependant, compte tenu des évolutions méthodologiques apportées au SIASP en 2022, les données comparables concernaient la période 2017-2021 (Cf. encadré ci-après). Celles-ci permettent de distinguer l'évolution des effectifs de deux groupes de collectivités. D'une part, le bloc communal, qui rassemble l'ensemble des communes, EPCI et les regroupements de communes sans fiscalité propre (CCAS, syndicats, établissements publics locaux) et,

¹⁰ C'est-à-dire l'ensemble des employeurs publics de la FPT implantés au sein de chaque département, incluant les agents (fonctionnaires ou contractuels) des communes, des EPCI, des établissements publics administratifs locaux, du conseil départemental ou encore les agents du conseil régional affectés dans le département.

d'autre part, l'ensemble que forment les différents services de la région et des départements implantés sur l'ensemble des départements occitans.

En Occitanie, le bloc communal rassemblait près de 80 % des effectifs totaux des agents publics territoriaux en 2017 comme en 2021. Ces effectifs ont évolué de + 1,6 % sur la période 2017-2021 (soit + 2 505 agents publics territoriaux)¹¹. En comparaison, les autres collectivités territoriales de France métropolitaine, hors Occitanie, ont vu leurs effectifs progresser de + 0,4 %.

- Une croissance des effectifs portée principalement par le recours aux contractuels

Cette croissance, quatre fois plus forte que celle constatée au plan national, est essentiellement portée par les effectifs d'agents contractuels dont le nombre a progressé de + 5,7 % sur la période contre + 0,3 % pour les titulaires, soit un rapport de 1 à 19. Ainsi, sur la période considérée, plus d'un agent public sur quatre est un agent contractuel au sein du bloc communal occitan, proportion qui progresse légèrement mais qui reste néanmoins proche de la valeur nationale en la matière.

Tableau n° 1 : Évolution de la structure des effectifs du bloc communal occitan

bloc communal occitan	2017	2021	évol.	2017%	2021%
effectifs contractuels	38 634	40 853	5,7%	25%	26%
effectifs titulaires	113 662	113 948	0,3%	75%	74%
total	152 296	154 801	1,6%	100%	100%

Source : CRC Occitanie d'après les données du SIASP 2010-2021-Insee

2 - En Occitanie : une proportion d'agents publics territoriaux par habitant parmi les plus importantes du pays

La part de l'emploi public territorial est un indicateur qui permet de ramener les effectifs exerçant leurs missions au sein d'un service public local (fonctionnaires ou contractuels) au nombre d'habitants permanents¹² de ce même territoire à une date donnée. Il s'agit du taux d'administration locale (TAL).

¹¹ Pour ce qui concerne les services de la région Occitanie et de l'ensemble des départements, les effectifs correspondants ont progressé plus vite (+ 3,9 %), soit 1 558 agents publics territoriaux supplémentaires sur la période.

¹² La fréquentation saisonnière, parfois importante dans certains territoires, n'est pas prise en compte dans ce rapport, afin de pouvoir mobiliser d'autres indicateurs spécifiques dans le cadre de comparaisons territoriales, toutes choses égales par ailleurs.

- Un taux d'administration locale important pour les collectivités territoriales du sud de la France

Encadré n°2 : Le taux d'administration locale (TAL)

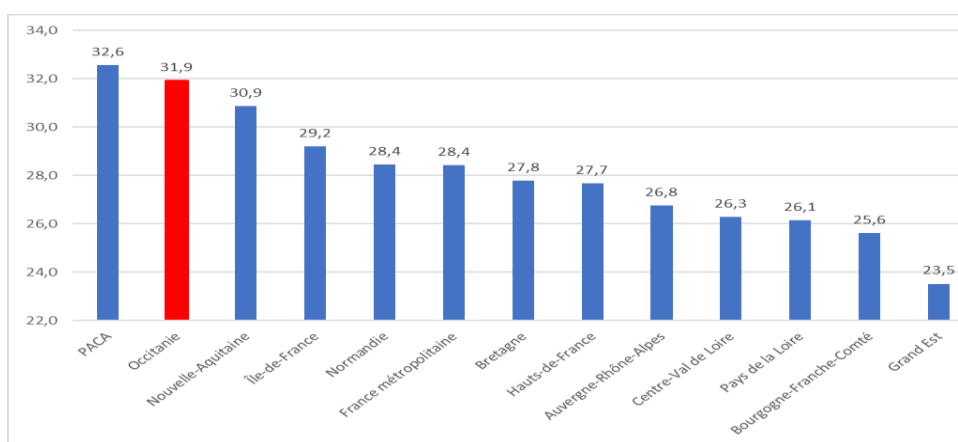
Le taux d'administration locale est un indicateur standardisé, c'est-à-dire une mesure statistique ajustée à la population pour permettre des comparaisons fiables entre différents territoires. Il se calcule en divisant le nombre d'agents de la fonction publique territoriale pour un territoire donné et pour tout ou partie des collectivités présentes sur ce territoire, par la population permanente de ce même territoire.

Le but principal de cet indicateur est de neutraliser les différences de peuplement permanent des territoires afin de permettre une comparaison pertinente concernant l'intensité de l'administration locale entre différentes collectivités territoriales et l'évolution de l'emploi public local au fil du temps.

Selon la disponibilité des données, le taux d'administration locale peut également prendre en compte l'ensemble des emplois publics et privés participant à une mission de service public local, incluant donc les emplois externalisés.

La détermination de ce ratio pour les années 2010 et 2021 à l'échelle de la France métropolitaine montre que parmi les 20 départements français qui présentent le TAL le plus élevé, 15 sont situés dans trois régions : Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA), Nouvelle-Aquitaine et Occitanie, dont sept pour cette seule dernière. Au total, avec 31,9 agents publics locaux pour 1 000 habitants, l'Occitanie est la deuxième région avec le taux d'administration locale le plus élevé, après la région PACA (hors Corse et Outre-mer).

Graphique n° 5 : Valeur du taux d'administration locale 2021 de l'ensemble des collectivités locales en fonction de leur implantation régionale



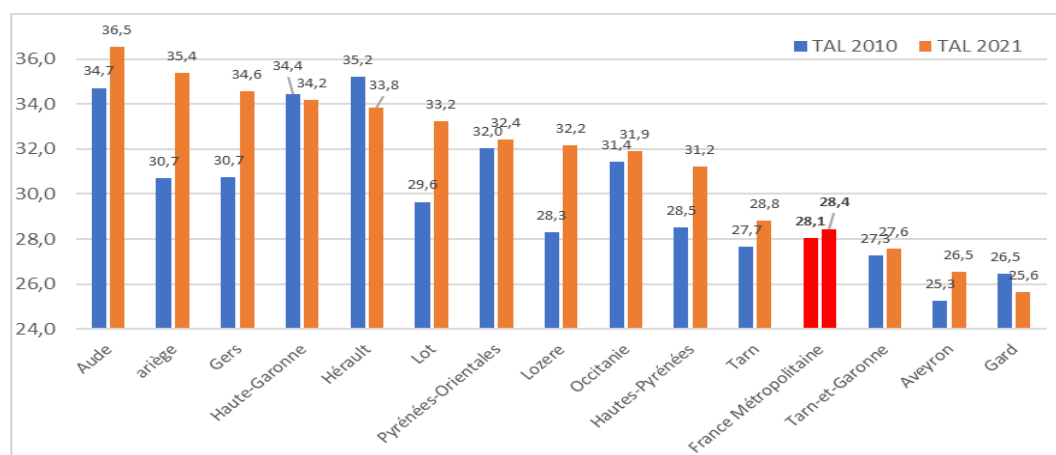
Source : CRC Occitanie d'après les données du SIASP -Insee.

En 2021, avec 36,5 agents publics territoriaux pour 1 000 habitants, les collectivités territoriales situées dans l'Aude présentent le TAL le plus élevé d'Occitanie, proche de la valeur parisienne (37,2 %) et très supérieure à la moyenne de France métropolitaine (28,4 %). Les collectivités territoriales situées en Ariège (35,4 %), dans le Gers (34,6 %)

en Haute-Garonne (34,2 ‰) et dans l'Hérault (33,8 ‰) présentent également des valeurs importantes. À l'inverse, deux départements situés en Occitanie présentent un taux inférieur à la moyenne métropolitaine : il s'agit de l'Aveyron (26,5 ‰) et du Gard (25,6 ‰).

L'analyse des données de 2010 montre que la part d'emploi public territorial en Occitanie (31,4 ‰) était déjà nettement supérieure à la moyenne métropolitaine (28,1 ‰) à cette date. Les collectivités territoriales situées dans l'Hérault présentaient alors la valeur la plus forte (35,4 ‰) et les départements les plus ruraux (Ariège, Gers, Lot, Lozère), présentaient des taux nettement inférieurs.

Graphique n° 6 : Valeur du taux d'administration publique locale par département en 2010 et 2021 en Occitanie et France métropolitaine



Source : CRC Occitanie d'après les données du SIASP 2010-2021 et RP, Insee.

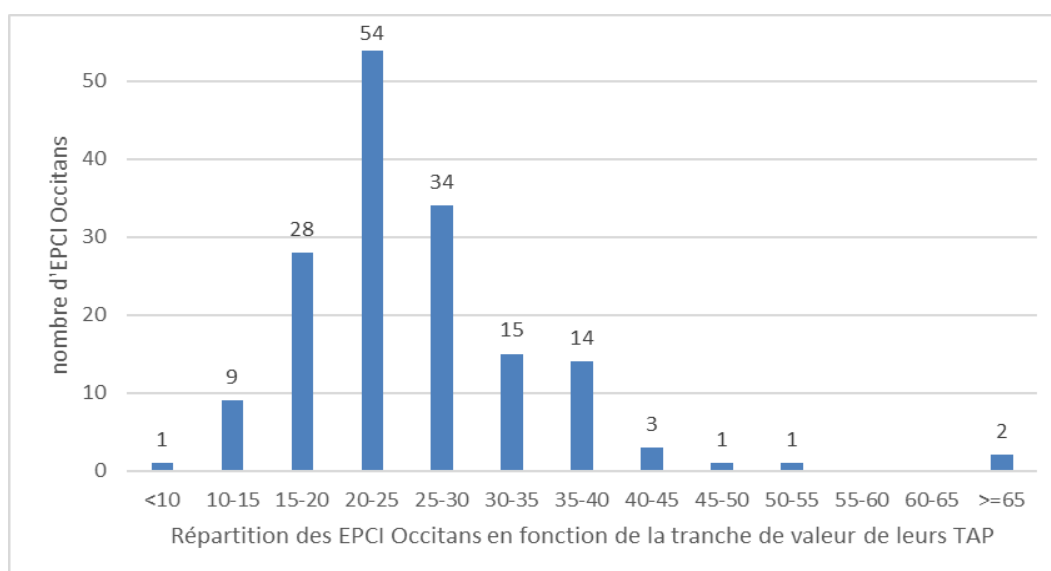
Ainsi, dans l'hypothèse où l'ensemble des départements français présenteraient un taux d'administration locale égal à la moyenne occitane, cela représenterait plus de 232 000 agents supplémentaires à l'échelle nationale, soit un volume supérieur à l'ensemble de l'administration publique territoriale de l'Auvergne-Rhône-Alpes, deuxième région française au plan démographique, incluant l'ensemble des services de la région, de ses 12 départements, de l'ensemble des communes et des établissements publics locaux de ce territoire. L'atypie de la région Occitanie en matière de taux d'administration locale apparaît donc très marquée.

• De fortes variations du taux d'administration locale au sein du bloc communal occitan

Au sein du seul bloc communal occitan, le nombre d'agents publics territoriaux pour 1 000 habitants présente des écarts significatifs entre territoires, pouvant varier du simple au double.

Ainsi, parmi les 161 ensembles intercommunaux occitans¹³, 54 ont un taux compris entre 20 et 25 agents publics pour 1 000 habitants et 62 ont un taux compris dans l'intervalle inférieur (28 ensembles entre 15 et 20 %) ou l'intervalle supérieur (34 ensembles intercommunaux entre 25-30 %). Cependant, 36 territoires intercommunaux ont un taux d'administration publique supérieur à 30 %.

Graphique n° 7 : Distribution du taux d'administration locale du bloc communal occitan regroupé au sein des 161 territoires intercommunaux



Source : CRC Occitanie d'après les données du SIASP 2010-2021 et RP, Insee.

C - Les contrôles menés par la CRC Occitanie sur 11 ensembles intercommunaux permettent d'apporter un regard actualisé

L'enquête conduite par la CRC Occitanie auprès d'un échantillon de 11 ensembles intercommunaux confirme les données du SIASP et les complète en intégrant des données plus récentes. Ce travail a permis de distinguer non seulement les effectifs d'agents publics de chaque collectivité locale mais également les emplois externalisés dans le cadre d'une sous-traitance de services publics locaux.

¹³ Trois territoires intercommunaux relevant de deux régions ont été exclus de ces travaux. C'est-à-dire incluant les effectifs des EPCI, des communes et l'ensemble des établissements regroupant des communes d'un même territoire comme les CCAS ou les SIVOM-SIVU.

1 - Des tendances confirmées par les contrôles menés par la CRC Occitanie sur la période 2019-2024

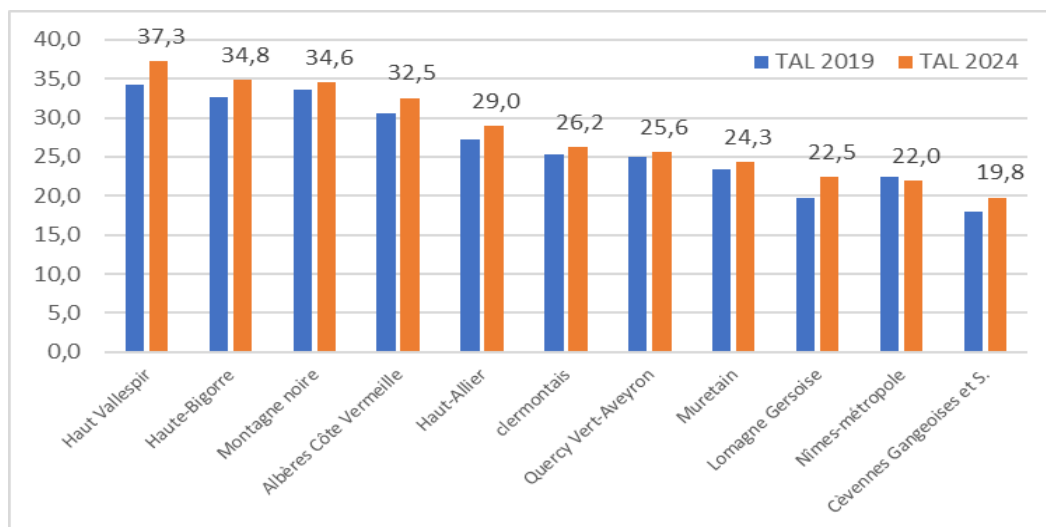
Encadré n°3 : Méthodologie de contrôle retenue par la CRC Occitanie

Les contrôles menés par la chambre régionale des comptes Occitanie au cours de l'année 2025 ont concerné 11 ensembles territoriaux rassemblant plus de 580 000 habitants, soit près de 10 % de la population régionale. Bien que cet échantillon ne puisse prétendre à une représentativité statistique (qui aurait nécessité le contrôle d'au moins 47 ensembles intercommunaux pour un niveau de confiance de 90 % et une marge d'erreur de 10 %), la chambre a veillé à contrôler, a minima, un ensemble intercommunal présent dans chaque décile de la distribution des collectivités selon leur population (selon une méthode d'échantillonnage stratifiée non-aléatoire). Seul le décile des collectivités les plus peuplées inclut deux ensembles intercommunaux (Nîmes métropole et le Muretain Agglo). Ces contrôles coordonnés avaient pour ambition de rassembler, au sein d'un même territoire intercommunal, l'ensemble des données concernant les effectifs d'agents publics ou privés chargés de mettre en œuvre une mission de service public local relevant des compétences du bloc communal. Ainsi, outre les 11 EPCI contrôlés, 240 communes ont été sollicitées au cours de ces travaux (dont plus particulièrement les 11 communes-centres de l'intercommunalité), l'ensemble des regroupements de communes sans fiscalité propre exerçant tout ou partie de leurs activités sur ces territoires et les établissements publics locaux (principalement les CCAS et offices de tourisme). Ces contrôles ont également sollicité l'obtention des effectifs des services publics locaux confiés à des prestataires de droit privé (associations, société anonyme, EURL, ...).

Au total, ces contrôles ont permis de dénombrer 14 357 équivalents temps plein (ETP) en 2024 exerçant au sein de ces 11 ensembles intercommunaux. Cela correspond à un taux d'administration de 24,7 agents pour 1 000 habitants, en augmentation de 6 % sur la période 2019-2024, alors même que la population de ces 11 ensembles n'a augmenté que de 3 % dans le même temps. L'écart avec le taux d'administration locale occitan identifié supra (soit 31,9 agents pour 1 000 habitants en 2021) s'explique par le fait, outre l'année retenue qui est différente, que les autres collectivités territoriales (régions et départements) ne sont pas prises en compte dans le calcul.

Les résultats font également apparaître la forte hétérogénéité des territoires en termes de taux d'administration territoriale, pouvant varier du simple au double : c'est le cas entre le bloc communal des Cévennes Gangeoises et Suménoises qui avec 19,8 agents publics pour 1 000 habitants comporte près de deux fois moins d'agents (publics ou privés) chargés de la mise en œuvre d'un service public local qu'au sein du bloc communal du Haut-Vallespir avec 37,3 %. La chambre n'a toutefois pas porté de regard sur la qualité du service public apportée aux citoyens.

Graphique n° 8 : Taux d'administration publique territoriale des 11 ensembles intercommunaux contrôlés par la CRC Occitanie en 2019 et 2024



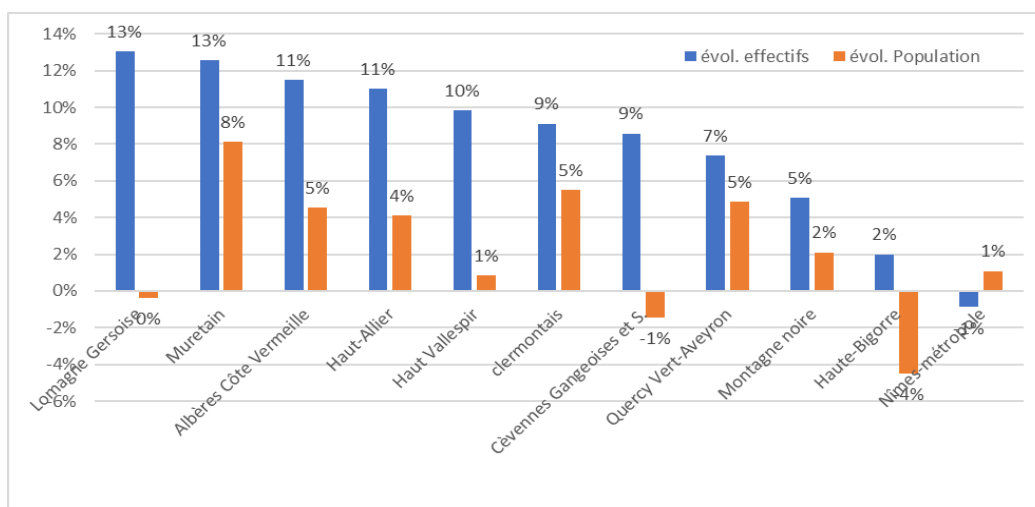
Source : CRC Occitanie d'après les données de l'enquête.

Ces taux comportent au numérateur l'ensemble des effectifs publics et privés participant à la mise en œuvre d'un service public local (c'est-à-dire les effectifs communaux, intercommunaux, des regroupements de communes sans fiscalité propre et des services externalisés).

De même, l'évolution des effectifs entre 2019 et 2024 est largement décorrélée de l'évolution de la population : le bloc communal de la Lomagne Gersoise a ainsi vu ses effectifs progresser de 13 % sur la période sans que sa population ait évolué. Au sein du bloc communal du Haut-Allier Margeride, la population a progressé de 4 % quand les effectifs augmentaient de 11 %. Seul le bloc communal de Nîmes-métropole a vu ses effectifs diminuer (- 1 %) alors que sa population progressait faiblement (+ 1 %).

La communauté de communes du Haut-Allier Margeride a souligné dans sa réponse que le taux d'administration locale défini selon la méthodologie de la chambre n'était pas en phase avec la réalité de son bassin de vie. En effet, les services apportés par la collectivité dépassent, selon l'ordonnateur, les limites territoriales de l'EPCI et concernent près de 15 000 habitants. La méthodologie retenue par la chambre ne peut tenir compte de cet argument sans devoir rattacher aux effectifs de l'EPCI, les effectifs des autres EPCI limitrophes concernés par ce bassin de vie élargi. Ce retraitement déstabiliserait alors l'ensemble des analyses, ne permettant plus aucune comparaison. De plus, la chambre rappelle que le périmètre territorial d'un EPCI constitue un choix des acteurs publics locaux : si ce périmètre ne correspond pas à la réalité du bassin de vie, il appartient à ces mêmes acteurs de le faire évoluer.

Graphique n° 9 : Évolution comparée 2019-2024 des effectifs et de la population des 11 ensembles intercommunaux contrôlés par la CRC Occitanie



Source : CRC Occitanie d'après les données de l'enquête.

2 - La prise en compte des emplois externalisés modifie peu les équilibres constatés

En France, le recours à la sous-traitance et à l'externalisation auprès de sociétés privées constitue une pratique courante de la part des collectivités territoriales. Elles font notamment appel à des prestataires extérieurs lorsqu'elles ne disposent pas en interne des ressources humaines ou des compétences techniques nécessaires. C'est notamment le cas pour des délégations de service public dans les domaines de l'eau, de l'assainissement ou des transports, mais aussi pour des missions ponctuelles ou spécialisées, comme certaines opérations de maintenance, des études d'ingénierie ou encore le développement de systèmes informatiques. Cette stratégie permet d'accroître la flexibilité de l'action publique en répondant à des besoins variables sans alourdir durablement les effectifs. Elle peut aussi répondre à une recherche d'optimisation financière, lorsqu'il apparaît moins coûteux de déléguer un service que de le gérer en régie directe ; elle permet parfois de bénéficier d'une expertise ponctuelle, parfois inutile à maintenir en permanence au sein de la collectivité.

La chambre a donc cherché à appréhender si le recours à l'externalisation revêtait un caractère homogène au sein de l'échantillon des collectivités territoriales contrôlées et à en mesurer l'impact sur les effectifs. Les services publics réalisés dans le cadre de régies sans personnalité morale ou confiés à un regroupement de communes sans fiscalité propre ou à un EPIC¹⁴ ne sont pas ici pris en compte dans les emplois dits externalisés. A contrario, les services confiés à une société anonyme (SA, SAS, SARL, EURL), à une régie autonome, à une société publique locale ou à une association ont été considérés par la CRC comme des emplois externalisés.

¹⁴ Il s'agit pour l'essentiel des cas d'offices de tourisme et d'un abattoir représentant au total 65 ETP en 2024.

À partir de l'échantillon de 11 ensembles intercommunaux contrôlés par la CRC Occitanie en 2025, plusieurs constats peuvent être tirés.

- Sur le volume d'effectifs externalisés

En 2024, l'échantillon des 11 ensembles intercommunaux contrôlés par la CRC Occitanie rassemblait 14 357 ETPT affectés à un service public local dont 12 071 ETPT étaient des agents publics (fonctionnaires ou contractuels qui relèvent du périmètre de décompte du SIASP) et 2 286 étaient des salariés du secteur privé exerçant leurs activités professionnelles au sein d'une structure ayant contractualisé avec une collectivité locale du bloc communal. Au total, le taux d'externalisation, c'est-à-dire le rapport entre ces effectifs externalisés et les effectifs totaux, était de 18,9 % en 2024, une valeur en progression sur la période 2019-2024 : les effectifs externalisés ont progressé plus de deux fois plus rapidement que les effectifs employés directement par les collectivités locales.

Tableau n° 2 : Part des emplois externalisés dans l'emploi total des services publics locaux des 11 territoires contrôlés par la CRC Occitanie (en ETPT)

	2019	2024	évol. 19-24
effectifs totaux des 11 ensembles intercommunaux contrôlés	13 606	14 357	5,5%
effectifs des 11 ensembles hors effectifs externalisés	11 533	12 071	4,7%
effectifs externalisés des 11 ensembles	2 074	2 286	10,3%
% externalisation	18,0%	18,9%	soit +0,96 points

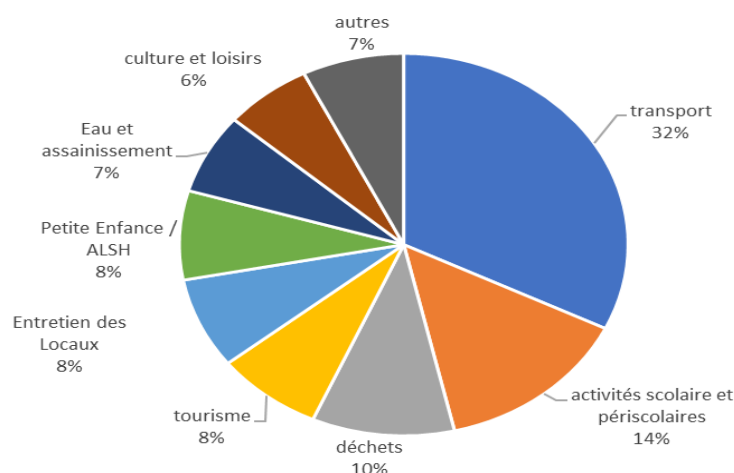
Source : CRC Occitanie d'après les données de l'enquête.

Cependant, il existe une variabilité très forte dans le recours à l'externalisation. Certaines collectivités locales n'y ont pas recours ou très peu (territoires des EPCI Albères Côte Vermeille Illibérès, de la Lomagne Gersoise, de la montagne Noire, du Clermontais, des Cévennes Gangeoises et Suménoises ou du Haut Vallespir). D'autres y font recours de façon beaucoup plus marquée, en particulier les collectivités appartenant à Nîmes-métropole (26 % des effectifs sont externalisés), celles de la Haute-Bigorre (28 %), du Haut-Allier Margeride (19 %) ou du Muretain aggro (15 %).

- Sur les domaines d'externalisation

Les champs dans lesquels les communes et intercommunalités de l'échantillon externalisent concernent les activités de transport, qui, à elles seules, représentent près d'un tiers des externalisations totales, puis les activités scolaires (entretien, nettoyage et restauration scolaire soit 14 %) et enfin la collecte et le traitement des ordures ménagères (10 %). Les emplois externalisés dans le domaine du tourisme concernent pour l'essentiel les thermes Aquensis de Bagnères-de-Bigorre (119 ETP en 2024 sur les 176 dénombrés dans cette catégorie). Au total, ces quatre domaines représentent à eux seuls plus de 64 % des effectifs externalisés par les collectivités de l'échantillon en 2024, sans évolution par rapport à 2019.

**Graphique n° 10 : Domaines d'externalisation des services publics des
11 ensembles intercommunaux contrôlés par la CRC Occitanie**



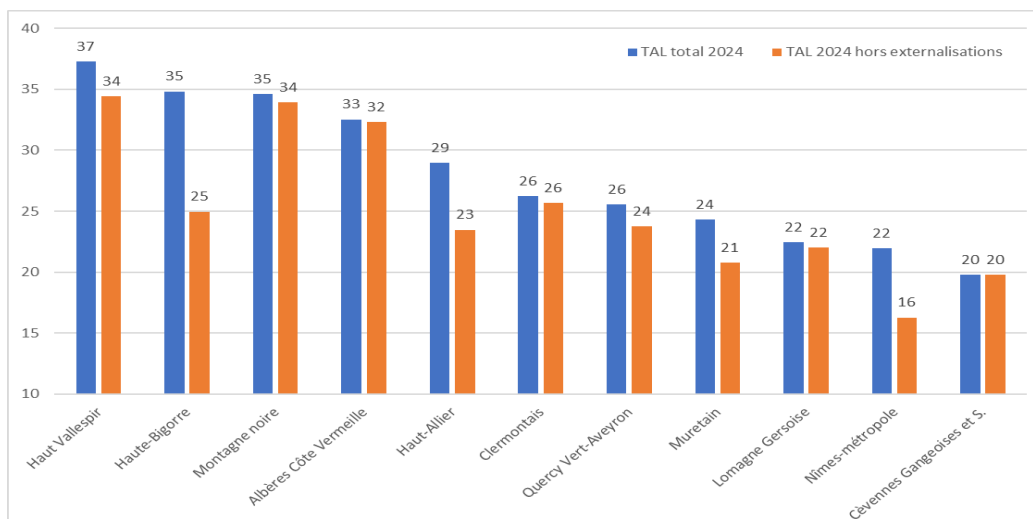
Source : CRC Occitanie d'après les données recueillies dans l'enquête.

En 2019 comme en 2024, les effectifs externalisés étaient, dans deux tiers des cas, liés à une délégation de service public et dans un tiers des cas à un marché de prestations de services.

- Sur l'impact sur le taux d'administration locale

La prise en compte des emplois externalisés ne modifie pas globalement les équilibres constatés au sein des 11 territoires contrôlés. Les territoires qui emploient peu d'effectifs en direct au regard de leur population, compensent en partie seulement ce faible niveau par un recours accru à l'externalisation, sans pour autant voir leur TAL radicalement modifié. Ainsi, l'ensemble intercommunal de Nîmes-Métropole voit son taux d'administration locale passer de 16 (sans prise en compte des externalisations) à 22 agents pour 1 000 habitants en incluant les emplois externalisés. Il faut noter qu'une part importante de ses missions est sous-traitée auprès d'entreprises privées. Fait cependant exception le territoire de la Haute-Bigorre, qui malgré un effort notable en termes de mutualisation et de partage de ses propres services, voit son taux d'administration locale progresser (de 25 à 35 ‰), en grande partie du fait de l'activité thermale implantée à Bagnères-de-Bigorre, confiée à un prestataire privé dans le cadre d'une délégation de service public mais également de la DSP d'exploitation du domaine skiable communal confiée à une SEM. Dans une moindre mesure, le territoire du Haut-Allier voit son taux d'administration locale progresser (de 23 à 29 ‰) du fait de la prise en compte des abattoirs de Langogne.

Graphique n° 11 : Taux d'administration locale des 11 ensembles intercommunaux contrôlés par la CRC Occitanie avec et sans prise en compte des effectifs externalisés



Source : CRC Occitanie d'après les données de l'enquête.

Le numérateur du « TAL hors externalisations » inclut au numérateur l'ensemble des effectifs strictement publics participant à la mise en œuvre d'un service public local (c'est-à-dire les effectifs communaux, intercommunaux et des regroupements de communes sans fiscalité propre).

3 - La place importante des contractuels dans la croissance des effectifs, confirmée par les 11 contrôles conduits par la CRC

L'échantillon des 11 ensembles intercommunaux contrôlés par la CRC Occitanie a permis de dresser un panorama plus contemporain du niveau de recours aux contractuels, bien que le périmètre de celui-ci ne se superpose pas totalement au périmètre des données du SIASP¹⁵.

Au-delà de la progression accélérée des effectifs totaux sur la période 2019--2024 au regard de la période antérieure (+ 3,5 % au lieu de + 1,6 % entre 2017 et 2021), les collectivités locales de l'échantillon ont vu leurs effectifs contractuels sur emplois permanents progresser de + 66,4 % à l'inverse des titulaires (- 2 %). Bien que ces derniers représentent près des trois quarts des personnels permanents des collectivités interrogées, la proportion de personnels contractuels permanents a progressé de trois points sur la période considérée. Au total, si l'effet volume lié aux recrutements de personnels contractuels est très important, il s'exerce sur une masse d'effectifs contractuels encore faible en valeur absolue, expliquant la progression de 3,5 % des effectifs totaux.

¹⁵ L'enquête menée par la chambre a permis de recueillir les effectifs contractuels des agents permanents et non permanents des 11 EPCI et de 240 communes au total. Les effectifs contractuels des regroupements de communes sans fiscalité propre et établissements publics locaux n'ont pu être collectés à la différence des données collectées par l'Insee via le SIASP.

Tableau n° 3 : Évolution des emplois de contractuels dans les 11 ensembles intercommunaux contrôlés par la CRC (en ETPT)

	2019	2024	évol. 19-24	2019%	2024%
Effectif sur emplois permanents (J)	9 245	9 401	1,7%	87%	85%
<i>dont titulaires et stagiaires</i>	<i>8 746</i>	<i>8 571</i>	<i>-2,0%</i>	<i>82%</i>	<i>77%</i>
<i>dont contractuels (332-8 et 332-14 CGFP)</i>	<i>499</i>	<i>830</i>	<i>66,4%</i>	<i>5%</i>	<i>8%</i>
Effectif sur emplois non permanents (K)	1 439	1 659	15,3%	13%	15%
effectif total (J+K)	10 684	11 060	3,5%	100%	100%

Source : CRC Occitanie.

En définitive, les effectifs contractuels (permanents ou non permanents), ont connu une progression de + 28,5 % entre 2019 et 2024 et représentaient 23 % des agents publics des collectivités contrôlées, soit une proportion proche de celle retrouvée à partir des données Insee (26 %). Bien que les deux jeux de données soient difficilement comparables sur un plan méthodologique, étant donné leurs périmètres différents et les limites d'un recueil purement déclaratif¹⁶, il reste probable que la forte dynamique de recrutement des contractuels, constatée par l'Insee¹⁷ ou la Cour des comptes¹⁸ dans de récentes publications, reste fortement à l'œuvre en Occitanie.

Ainsi, la communauté de communes du Quercy Vert-Aveyron a connu entre 2019 et 2024 une baisse significative du nombre d'équivalents temps plein travaillé (ETPT) des titulaires de 2,8 %, alors que dans le même temps les ETPT de contractuels progressaient de façon très nette (+ 42 %). Résultant de ces dynamiques, la part des titulaires et des contractuels dans l'effectif total s'est inversée durant la période. Si, en 2019, cet EPCI comptait une majorité d'agents titulaires, le nombre de recrutements d'agents de catégorie C non titulaires a modifié cette proportion à partir de 2022. Les compétences exercées par l'EPCI expliquent en partie cette évolution qui est liée au renforcement des services intercommunaux proposés à la population (enfance et jeunesse, service d'aide au maintien à domicile). L'impact s'observe particulièrement pour les contractuels sur emploi permanent, dont la proportion a fortement augmenté dès 2021 (+ 46,6 % par rapport à 2020) et a continué de croître jusqu'en 2023. En parallèle, la proportion des contractuels sur emploi non permanent a significativement baissé dès 2021, marquant une stabilisation des emplois, notamment dans les domaines de la petite enfance et la jeunesse.

Au sein des effectifs permanents de la communauté de communes La Montagne Noire, le nombre de fonctionnaires a peu évolué entre 2019 et 2024 tandis que le nombre de contractuels a progressé (+ 7,2 ETPT), y compris sur des postes permanents, multipliés par

¹⁶ Les données recueillies par la CRC Occitanie auprès des 240 communes sont déclaratives et soumises au risque d'une mauvaise interprétation de la notion d'ETPT, pouvant être confondue avec la notion d'ETP ou encore d'effectifs physiques.

¹⁷ L'emploi dans la fonction publique en 2023, Insee première n°2052, mai 2025.

¹⁸ Les agents contractuels dans la fonction publique, rapport public thématique, Cour des comptes, septembre 2020.

1,4. Ajouté aux effectifs non permanents, qui représentaient 12,7 % des emplois en 2024, le nombre de contractuels s'est accru au cours de la période contrôlée et représentait en 2024 31,8 % des effectifs totaux de la communauté de communes.

Les effectifs communautaires de la communauté d'agglomération du Muretain étaient également fortement marqués par le recours aux contractuels, qui représentaient 42 % des agents, soit près du double de la moyenne nationale des EPCI. En 2023, les effectifs de la communauté d'agglomération comptaient un total de 1 094 agents titulaires et 786 contractuels (dont 96 % de contrats non permanents). Parmi les contractuels, 566 travaillaient dans les services de l'enfance et de la petite enfance, dont les métiers sont assurés à temps non complets, organisés en fonction des besoins du service, de façon discontinue et peu prévisible.

Pour leur part, les effectifs de l'agglomération de Nîmes Métropole ont baissé de 61,2 ETPT d'agents (- 12,2 %) sur la période 2019-2024 avec une diminution du nombre d'agents publics permanents de 52,7 ETPT. Toutefois, les nouveaux recrutements ont été le plus souvent réalisés sous la forme d'emplois contractuels. Alors que le nombre d'agents titulaires a baissé de 16,3 % (- 68,7 ETPT), la part des agents contractuels est passée de 60,7 ETPT en 2019 à 76,7 ETPT en 2024, soit une progression de + 26,5 %. Les agents contractuels représentaient ainsi 17,5 % des effectifs en 2024 contre 12,1 % en 2019. La communauté d'agglomération de Nîmes Métropole a justifié le recours aux agents contractuels par des difficultés de recrutement sur certains profils spécialisés, notamment dans les secteurs des déchets, des énergies renouvelables, de l'aménagement et du numérique. Cette tendance devrait se poursuivre selon elle, compte tenu de l'élargissement des possibilités de recours aux contractuels prévu par la loi et par le renchérissement des charges patronales pesant sur les titulaires en raison de l'augmentation des cotisations retraites de la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL).

Enfin, la communauté de communes Cévennes Gangeoises et Suménoises a également connu une progression importante de ses effectifs d'agents contractuels permanents entre 2019 et 2024, multipliés par 2,5. La collectivité a justifié cette croissance par des difficultés de recrutement des titulaires et par l'importance de l'absentéisme et des remplacements dans les services de la petite enfance, secteur consommateur en effectifs.

4 - Une évolution des charges de personnel en euros constants moins rapide que celle des effectifs

Avec plus de 160 000 agents territoriaux au sein du bloc communal occitan en 2024, les charges de personnel étaient d'un montant de 6,5 milliards d'euros.

À l'échelle des ensembles intercommunaux contrôlés, les charges totales de personnel¹⁹ représentaient à la fin 2024 une dépense totale de 458,3 M€ (euros courants). En tenant compte de l'inflation, ce montant était de 399,6 M€ en euros constants contre 385,4 M€

¹⁹ Périmètre incluant la rémunération du personnel titulaire, du personnel non titulaire, les autres rémunérations, les atténuations de charges et les charges totales.

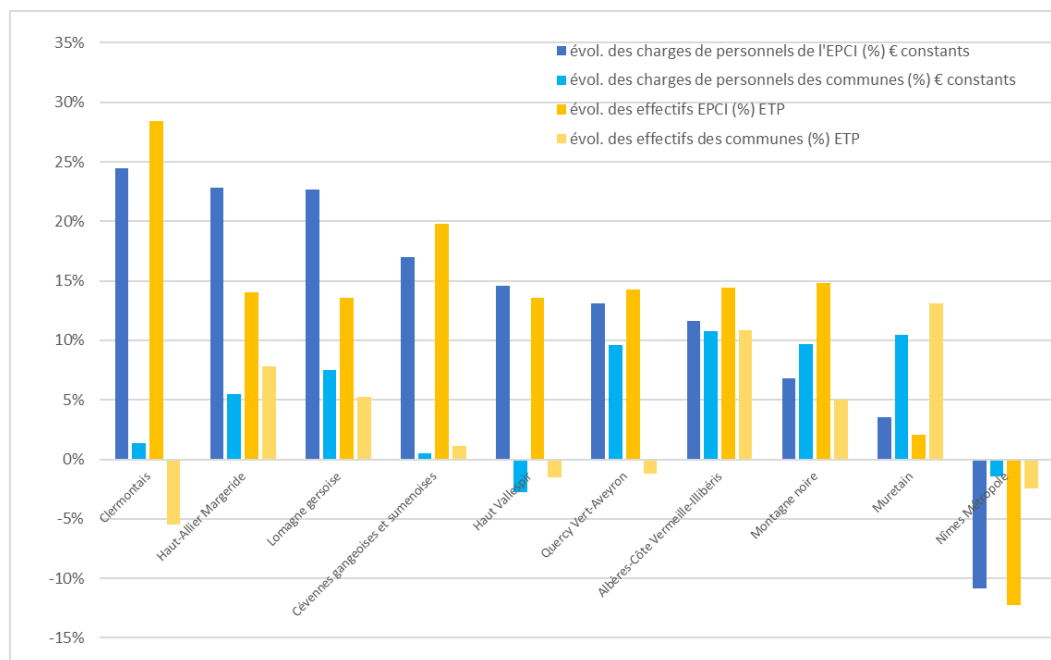
fin 2019. Effectivement, l'inflation a été importante sur la période 2019-2024 (près de 15 %). Le phénomène de boucle « prix-salaire » explique en grande partie la transmission de l'inflation aux rémunérations des agents (Cf. encadré ci-dessous). Ainsi, les dépenses de personnel ont progressé de + 18,9 % en euros courants, mais de + 3,7 % en euros constants. Ces chiffres doivent être comparés à l'évolution des effectifs totaux sur la même période, qui ont progressé de + 6,3 %.

Les différents contrôles font apparaître que la dynamique de croissance des charges de personnel hors inflation, a été majoritairement portée par les EPCI. C'est particulièrement le cas sur le territoire du Clermontais : les charges de personnel de l'EPCI ont progressé de + 24 % (en € constants) liées à une forte dynamique de recrutement (+ 28 %), en partie imputable à des transferts de compétences au sein du bloc communal des communes membres. Cette progression résulte, selon l'ordonnateur, de facteurs exogènes (transferts de compétence pour 21 % et effet démographique pour 5,5 %). Les facteurs relevant des choix de gestion de la collectivité ne représentent que 1,5 % de cette croissance.

En parallèle, les charges de personnel des communes du Clermontais ont progressé de 1 % malgré la contraction des effectifs de - 5,5 %. Au total, huit des dix ensembles intercommunaux ont connu une prédominance de la hausse des effectifs de l'EPCI pour expliquer la hausse des charges. L'augmentation des effectifs dans ces EPCI s'explique d'abord par le transfert de compétences des communes vers l'intercommunalité, comme pour l'eau ou la gestion des déchets, ainsi que par la volonté politique de renforcer des services de proximité tels que la petite enfance ou les maisons France Services. Cette croissance est également alimentée par le développement de compétences facultatives, notamment dans les secteurs sportifs et culturels, et par une structuration accrue de l'encadrement administratif. Enfin, des choix de gestion internes, tels que la titularisation d'agents contractuels ou la création de nouveaux postes pour améliorer la qualité du service public, pérennisent cette hausse structurelle.

L'ensemble intercommunal du Muretain a connu, à l'inverse, une hausse des charges de personnel des communes en lien avec la création d'emplois plus rapide que pour l'EPCI. Enfin, le territoire de Nîmes-métropole fait figure d'exception dans l'échantillon contrôlé par la CRC Occitanie : la diminution des effectifs constatée à la fois pour l'EPCI et les communes a permis de faire baisser les charges (en euros constants) sur la période 2019-2024.

Graphique n° 12 : Comparaison de la dynamique des charges de personnel (en euros constants) et des effectifs (en ETPT) de 10 ensembles intercommunaux entre 2019 et 2024



Source : CRC Occitanie, selon les données disponibles.

Encadré n°4 : La transmission de l'inflation aux traitements des agents publics

Les travaux de l'Insee et de la DGAFP confirment la transmission de l'inflation aux salaires dans le secteur public, bien que cette transmission se fasse avec retard et de façon partielle, c'est-à-dire avec un coefficient d'élasticité inférieur à 1²⁰. Cette situation s'explique en grande partie parce que la mécanique d'indexation indirecte (via les décisions gouvernementales sur le point d'indice) est plus lente et moins forte que la dynamique de négociation du secteur privé ou l'indexation automatique du SMIC.

Ainsi, dans le secteur public, la transmission de l'inflation aux salaires des agents publics (boucle prix / salaire) se fait par la revalorisation automatique du traitement minimum, aligné sur le SMIC, assurant le pouvoir d'achat des agents de catégorie C les moins rémunérés. Cependant, pour la majorité des fonctionnaires, l'ajustement repose sur des décisions gouvernementales concernant le point d'indice (outil de revalorisation générale), souvent complétées par des mesures catégorielles (primes, attribution de points supplémentaires) pour cibler les bas salaires ou des corps spécifiques. Ces revalorisations ne sont pas automatiques et font l'objet de négociations, ce qui a entraîné un gel prolongé du point d'indice entre 2017 et 2022. Cependant, face à une inflation croissante à partir de 2022, des augmentations du point d'indice ont été décidées en 2022 et 2023 (+ 3,5 % au 1^{er} juillet 2022 et + 1,5 % au 1^{er} juillet 2023).

²⁰ L'élasticité est un concept économique qui mesure la sensibilité d'une variable par rapport aux variations d'une autre.

-Conclusion intermédiaire-

Entre 2010 et 2021, les effectifs de la fonction publique territoriale ont connu une croissance deux fois plus forte en Occitanie que pour le reste de la France métropolitaine. Le bloc communal occitan a joué un rôle déterminant dans cette dynamique : avec près de 160 000 ETPT en 2023 (soit 6,5 milliards d'euros de charges de personnel), il rassemblait 80 % des effectifs territoriaux des collectivités territoriales de la région ; il a vu ses effectifs progresser quatre fois plus vite que les effectifs des autres collectivités territoriales françaises dans leur ensemble. Au sein de la région, cette progression a été marquée par une forte hétérogénéité entre ensembles intercommunaux. Le nombre d'agents publics territoriaux par habitant figurait ainsi parmi les plus importants de France avec 31,9 agents pour 1 000 habitants. Si l'ensemble des communes et EPCI de France métropolitaine présentaient un taux identique, cela correspondrait à plus de 230 000 agents supplémentaires, soit l'équivalent de la totalité des effectifs territoriaux présents en région Auvergne-Rhône-Alpes.

Dans son rapport annuel 2023, la Cour des comptes relevait également que *« les plus fortes augmentations d'effectifs ont concerné les communes et leurs groupements, alors que ces deux échelons de gestion locale n'ont pas fait l'objet de transferts significatifs de compétences de la part de l'État. Le développement des structures intercommunales est à l'origine d'une part significative de la croissance de ces effectifs, les EPCI ayant créé des emplois et recruté en dehors des personnels communaux, alors que les communes conservaient leurs effectifs et les redéployaient en même temps qu'elles continuaient de recruter. Les redéploiements ont porté sur d'autres fonctions dans un objectif de création ou d'amélioration des services publics locaux »*. Ces constats de la Cour sont bien à l'œuvre en Occitanie.

Effectivement, les contrôles menés par la CRC Occitanie auprès de 11 ensembles intercommunaux ont permis d'actualiser et de confirmer la poursuite de ces tendances : une forte progression des effectifs entre 2019 et 2024, une hétérogénéité importante entre territoires, une décorrélation apparente entre progression des effectifs et progression de la population, un recours croissant aux contractuels et enfin un impact assez limité des externalisations de services publics sur les équilibres constatés.

II. LA CROISSANCE DÉMOGRAPHIQUE ET LE TOURISME EXPLIQUENT EN PARTIE SEULEMENT LA HAUSSE DES EFFECTIFS TERRITORIAUX OCCITANS

Dans un contexte d'absence de transferts de compétences sur la période 2017-2024, la chambre a cherché à identifier les facteurs pouvant expliquer les constats précédents. Au-delà des enseignements tirés de ses 11 contrôles, la chambre s'est attachée à vérifier si les caractéristiques démographiques, sociales, environnementales, économiques ou encore touristiques du territoire occitan pouvaient expliquer en partie la forte hétérogénéité constatée dans le sud de la France et plus spécifiquement, le fort recours des collectivités territoriales occitanes à l'emploi public local.

A - Une part importante de l'atypie occitane en matière d'effectifs du bloc communal reste difficile à objectiver

La méthodologie retenue par la chambre a consisté à raisonner sur le périmètre du bloc communal, rassemblant l'ensemble des acteurs publics concernés dont l'EPCI, les communes et les regroupements de communes d'un même territoire. Cette méthode a permis de neutraliser les différences de répartition des compétences entre collectivités d'un même territoire et a de ce fait rendu possible une comparaison entre ensembles intercommunaux occitans pris dans leur ensemble. La question des transferts de compétences réciproques entre EPCI et communes ne sont donc pas pris en compte, dans la mesure où ils se font à solde nul au sein d'un même ensemble intercommunal.

1 - L'évolution de la démographie n'est pas suffisante pour expliquer à elle seule le niveau des effectifs territoriaux constaté en Occitanie

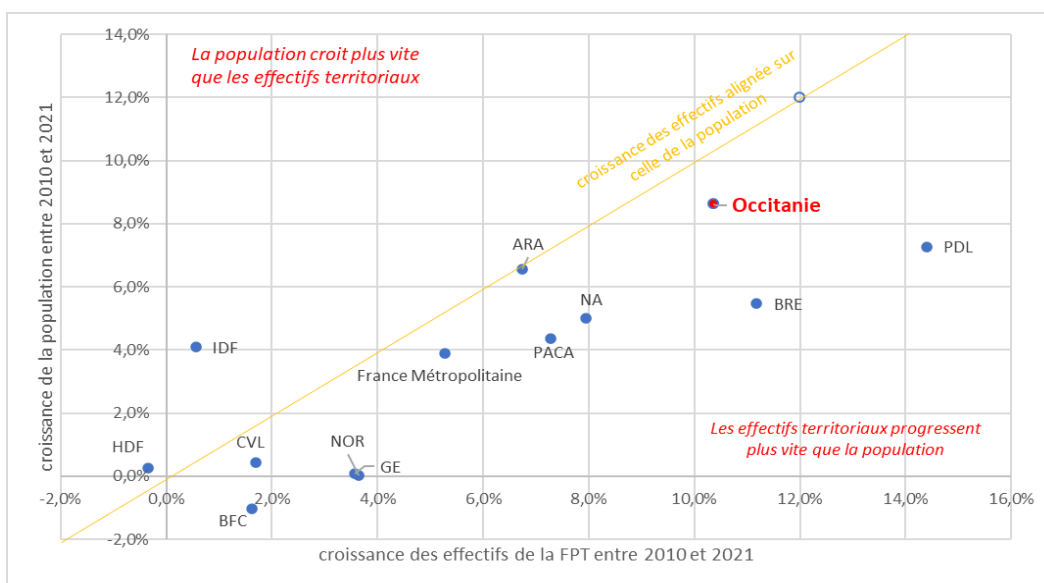
Une comparaison de la croissance des effectifs territoriaux avec celle de la population permet d'établir plusieurs constats.

Seuls deux territoires régionaux ont vu leurs effectifs territoriaux progresser moins vite que leurs populations (Ile-de-France et Hauts-de France), et un seul à un rythme comparable (Auvergne-Rhône-Alpes). Pour les autres territoires métropolitains, les effectifs territoriaux ont progressé à un rythme plus rapide que ceux de leurs populations. Si les effectifs territoriaux occitans²¹ ont fortement progressé, cette évolution s'est cependant avérée proche de celle de la population durant la même période.

Ainsi, l'Occitanie a vu sa population croître de + 8,6 % entre 2010 et 2021 alors que les effectifs territoriaux progressaient de + 10,4 %. En comparaison des autres territoires, cet écart s'avère relativement contenu comme le montre le graphique ci-dessous, qui positionne l'Occitanie proche de la droite de parité (c'est-à-dire l'axe matérialisant un alignement parfait entre la croissance des effectifs territoriaux et celle de la population).

²¹ Il s'agit ici des effectifs territoriaux totaux (région, département et bloc communal).

Graphique n° 13 : Comparaison de l'évolution de la population et des effectifs territoriaux pour chaque région métropolitaine entre 2010 et 2021

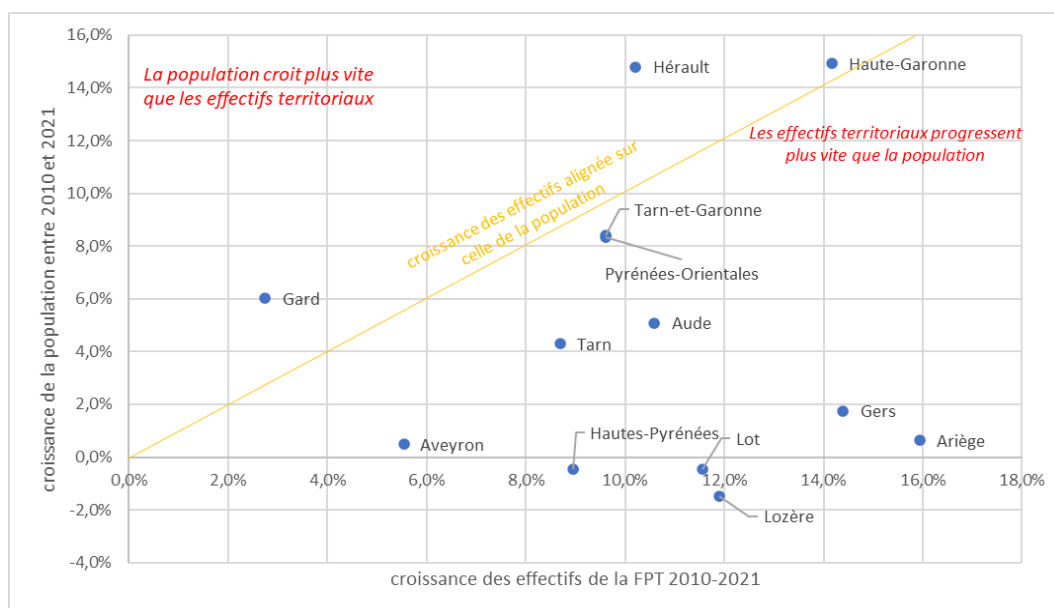


Source : CRC Occitanie d'après les données du SIASP 2010-2021.

Cependant, analysée à un niveau plus fin, au sein même de la région Occitanie, une forte hétérogénéité entre deux groupes de territoires est constatée :

- Ceux pour lesquels les effectifs territoriaux (des régions, départements et blocs communaux) ont progressé moins vite ou de façon proche de la croissance populationnelle : c'est le cas pour les collectivités locales du Gard, de l'Hérault, de la Haute-Garonne, du Tarn-et-Garonne et des Pyrénées-Orientales ;
- À l'inverse, une majorité de territoires en Occitanie ont vu leurs effectifs territoriaux progresser de façon très décorrélée par rapport à la croissance de la population : c'est le cas en particulier en Lozère, dans le Lot, le Gers ou l'Ariège. La croissance de la population dans ces départements, très faible, voire négative, est allée de pair avec une croissance des effectifs territoriaux de plus de 10 %. Les collectivités locales ariégeoises ont ainsi vu leurs populations augmenter de 0,6 % entre 2010 et 2021 alors que les effectifs des collectivités locales progressaient de 15,9 %. De même dans les collectivités locales de Lozère, les effectifs ont progressé sur la période de 11,9 % alors que la population diminuait de 1,5 %.

Graphique n° 14 : Comparaison de l'évolution de la population et des effectifs territoriaux pour chaque département occitan entre 2010 et 2021



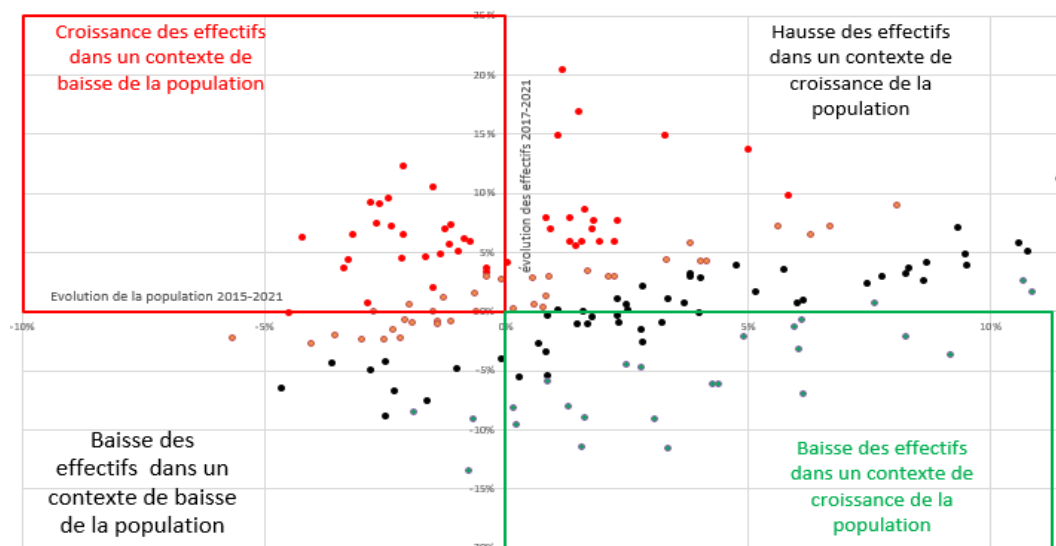
Source : CRC Occitanie d'après les données du SIASP 2010-2021.

La chambre a analysé la progression des effectifs territoriaux à une maille plus fine à l'échelle du seul bloc communal occitan, en mobilisant les données du SIASP pour les 161 ensembles intercommunaux pour la période 2017-2021²².

Comme à l'échelle départementale, ces progressions ne présentent aucune uniformité. En effet, certains territoires intercommunaux ont vu la hausse de leurs effectifs très largement dépasser celle de la population : c'est le cas pour 47 ensembles intercommunaux pour lesquels la progression des effectifs a été supérieur, a minima, de 3,5 points à celle de la population (points rouges du graphique N°15 ci-dessous). Au sein de cet ensemble, 24 territoires ont connu une hausse des effectifs et une baisse de leurs populations. Durant la même période, un groupe plus réduit de territoires a connu un phénomène inverse : une diminution des effectifs du bloc communal dans un contexte de progression de la population. Ces ensembles intercommunaux sont regroupés dans le cadran vert figurant dans le graphique ci-dessous.

²² Selon la disponibilité des données transmises par l'Insee.

Graphique n° 15 : Comparaison de l'évolution de la population et des effectifs territoriaux pour les 161 ensembles intercommunaux occitans entre 2017 et 2021



Source : CRC Occitanie d'après les données du SIASP 2017-2021.

Au total, si la croissance de la population occitane a joué un rôle dans la progression des effectifs territoriaux en Occitanie, celle-ci ne suffit pas à expliquer les écarts constatés au sein de la région. Ces écarts sont à l'origine des valeurs très hétérogènes du taux d'administration locale (TAL), alors même que l'ensemble des acteurs sont réputés exercer les mêmes compétences et fournir un niveau de service public comparable, sauf décision de renforcement de la qualité de service de la part des élus.

2 - Un fort taux d'administration locale (TAL) est associé au tourisme, à l'urbanisation, à la pauvreté et à la fragmentation territoriale

Les valeurs importantes et hétérogènes du taux d'administration locale rencontrées au sein du bloc communal occitan questionnent. La mobilisation du seul facteur démographique paraît insuffisante. Dès lors, la chambre a mobilisé les outils statistiques offerts par l'analyse exploratoire des données²³ : un éclairage est ainsi apporté sur les facteurs explicatifs de la forte hétérogénéité du TAL.

Pour ce faire, la CRC s'est appuyée sur une analyse en composantes principales mobilisant différentes variables susceptibles d'avoir un lien avec le taux d'administration. Ce modèle utilise un jeu de données de 75 variables regroupées en sous catégories : démographie,

²³ L'analyse exploratoire des données, souvent désignée par l'acronyme EDA pour Exploratory Data Analysis, est une démarche d'examen de jeux de données qui consiste à analyser les données pour en résumer les caractéristiques principales, souvent par des méthodes de visualisation, avant de passer à une modélisation formelle ou à des tests d'hypothèses dans un but confirmatoire. L'EDA vise à déceler des anomalies, à identifier des structures sous-jacentes, à extraire des variables importantes et à vérifier les hypothèses de base.

économie, sociologie, logement, niveau de vie, mobilité, typologie du territoire, climat et événements extrêmes, tourisme, délinquance, enseignement ou encore situation financière des collectivités locales.

Encadré n°5 : L'analyse en composantes principales (ACP)

L'analyse en composantes principales est une méthode statistique mobilisant de multiples données quantitatives. Il s'agit d'un outil de visualisation et de réduction de la complexité, qui passe par la mise en évidence d'axes explicatifs sous-jacents.

L'ACP ne permet pas d'expliquer une variable en particulier, mais résume un ensemble de variables initialement nombreuses et corrélées, par quelques composantes synthétiques qui concentrent l'essentiel de l'information. Ces composantes (ou axes) sont des combinaisons linéaires qui permettent de représenter visuellement les proximités ou oppositions entre observations, comme par exemple des territoires caractérisés par des profils socio-économiques distincts. Si l'ACP n'établit pas de relation causale, elle constitue néanmoins un outil de simplification et permet de visualiser les facteurs. La variable centrale dans le modèle d'ACP développé par la chambre est le taux d'administration locale (TAL) constaté en 2021.

La mise en œuvre de la technique de l'analyse en composantes principales a permis de mettre en évidence cinq composantes principales aux variations du taux d'administration locale au sein du bloc communal occitan. Ces cinq axes, pris dans leur ensemble, ont permis d'expliquer 57 % des écarts (ou variance) observés dans les valeurs des variables retenues²⁴.

Le premier déterminant (ou axe), qui a trait à la ruralité ou au caractère urbain du territoire, ressort positivement et significativement : les zones urbaines présentent un TAL plus élevé, à l'inverse des zones rurales, sans doute en raison de la concentration des besoins, en particulier pour les populations les plus jeunes comme pour les plus âgées, entraînant un niveau de services publics plus important. La mobilité résidentielle dans les villes apparaît également plus forte et génératrice d'une plus forte demande de services publics locaux. Le niveau de service rendu à la population est également plus élevé, comme par exemple la fréquence des transports urbains permettant de réduire les délais d'attente : le passage d'un tramway toutes les cinq minutes est plus consommateur de ressources humaines que le passage d'un bus toutes les deux heures. La tendance, constatée sur une longue période, de retrait des services publics des zones les plus rurales participe également à ce constat.

Le deuxième axe a trait au niveau de pauvreté et de richesse du territoire²⁵ : les territoires économiquement les plus riches tendent à disposer de moins d'emplois publics, alors que les espaces pauvres, plus dépendants de l'action publique, affichent des TAL supérieurs.

²⁴ Puis, dans un second temps, un modèle statistique de régression linéaire a permis de mesurer la corrélation entre le taux d'administration locale et, d'une part ces composantes principales, d'autre part le nombre de communes de l'EPCI. Globalement, ce modèle explique 41,3 % de la variance du taux d'administration.

²⁵ Évalué par le revenu moyen par habitant ou le taux de pauvreté monétaire.

Ainsi, entre deux territoires disposant d'un niveau d'urbanisation équivalent (en référence à l'axe 1 précité), l'ensemble intercommunal le plus riche présentera un TAL inférieur. L'explication de ce résultat peut tenir à la capacité des territoires économiquement plus riches et donc plus dotés en entreprises privées, à se substituer pour leurs salariés à l'initiative publique. Cela peut être le cas par exemple en matière de transports du quotidien organisé par l'employeur, mais également en matière de garde d'enfant, d'aide aux devoirs, de logements ou encore de restauration collective.

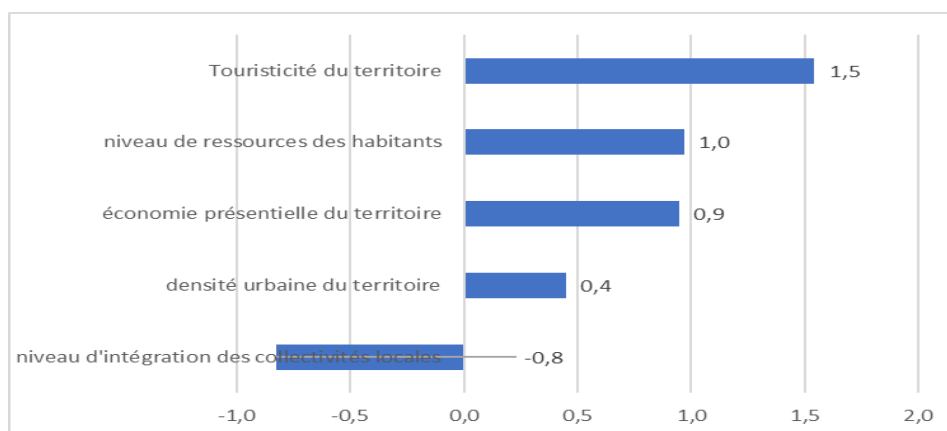
L'axe 3, qui oppose territoires peu touristiques et ceux fortement touristiques, présente l'effet le plus marqué des cinq. L'activité touristique accroît considérablement les besoins d'administration, en lien avec la gestion des flux de population et des services collectifs associés pendant les périodes de haute fréquentation. Ainsi, le classement d'une commune en station de tourisme entraîne des conséquences directes sur les créations de postes. Pour la collectivité, il ouvre la possibilité de renforcer son encadrement avec la création de postes de direction supplémentaires, comme celui de directeur général adjoint, même dans les communes de moins de 40 000 habitants (dispositions des deux derniers alinéas de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984). En application de l'article R.133-37 du code du tourisme, ce classement justifie également le recrutement de saisonniers et de contractuels pour répondre à l'afflux de population et aux besoins accrus de services publics, notamment en matière de sécurité, de propreté, de culture ou d'animation. Le classement impose l'existence d'un office de tourisme classé, prévu par la loi n° 2006-437 du 14 avril 2006, ce qui se traduit par la professionnalisation de la structure avec la création de postes permanents qualifiés, tels qu'un directeur, des conseillers en séjour ou des chargés de communication.

L'axe 4 distingue les territoires sur lesquels prédomine une économie présentielle à ceux qui connaissent surtout une économie productive : les territoires centrés sur les services à la population nécessitent davantage de fonction publique que ceux à dominante productive. Cet axe pourrait avoir un rapport direct avec celui décrivant l'influence du facteur de richesse et pauvreté d'un territoire, évoluant dans le même sens.

Enfin, l'axe 5 reflète le degré de mutualisation intercommunale. Une forte mutualisation des services au sein des 161 ensembles intercommunaux occitans est associée à des valeurs plus faibles du TAL. Ce constat s'appuie sur les économies d'échelle et la rationalisation des structures qu'offre un processus de mutualisation. Néanmoins, des contraintes, comme par exemple des franchissements de seuils en matière d'accueil de public, peuvent avoir un effet sur les mutualisations attendues et par conséquent sur le taux d'administration locale, comme c'est le cas dans le secteur de la petite enfance.

De plus, le nombre de communes agit sur la valeur du TAL : plus un ensemble intercommunal est fragmenté en un nombre important de communes (quelle que soit leur taille), plus il recourt à l'emploi public local. Cet effet se conjugue avec celui de la mutualisation : sans coopération intercommunale, la dispersion institutionnelle alourdit les besoins administratifs, tandis que des formes d'intégration permettent de limiter le TAL.

Graphique n° 16 : Facteurs clés associés à la densité d'emploi territorial dans les communes occitanes



Source : CRC Occitanie d'après le modèle ACP développé par la Chambre. Les valeurs affichées représentent la contribution de chaque variable à la variation du taux d'administration locale.

L'ensemble du modèle offre donc un faisceau explicatif permettant de prévoir les possibles leviers d'action sur la maîtrise des effectifs. Si le niveau d'urbanisation, la pauvreté relative ou le tourisme sont des facteurs explicatifs qui s'imposent et décident en partie du taux d'administration locale, d'autres facteurs comme la fragmentation territoriale sont modifiables. Les regroupements de communes, la constitution d'EPCI de plus grande taille ou encore le renforcement de la mutualisation sont des leviers d'action activables pour agir à la baisse sur le TAL. En effet, la multiplicité des communes membres pousse à la hausse, à population équivalente, le besoin en agents publics.

Cependant, comme tout modèle statistique, le modèle ACP présente des limites²⁶. D'autres facteurs, tels que l'histoire administrative, la culture politique locale, ou encore les choix stratégiques des élus, échappent à la modélisation statistique et peuvent contribuer à expliquer les disparités observées. Ces éléments ont pu être observés par les 11 contrôles menés par la Chambre.

²⁶ Le modèle met en évidence des corrélations significatives mais ne permet pas d'affirmer des relations causales, certaines associations pouvant résulter de variables tierces non intégrées, comme des choix de politique locale qui ne peuvent être objectivés. La simplification des dynamiques territoriales en gradients linéaires réduit également la complexité des phénomènes, par exemple en masquant la diversité des formes de ruralité ou des modèles touristiques. S'ajoute à cela le risque d'endogénéité : certaines variables comme le nombre de communes ou la mutualisation peuvent être influencées par le TAL lui-même, introduisant une possible circularité. Il est à ce titre probable que la notion de sphère présentielle est directement influencée par l'emploi public local.

B - Les contrôles menés par la CRC Occitanie montrent qu'une grande partie des créations de poste se font à l'initiative des collectivités locales

1 - Un renforcement du niveau de service sans lien avec l'évolution des compétences

Au cours de la période 2019-2024, les effectifs de la communauté de communes Quercy Vert-Aveyron (240 ETPT) ont augmenté de 14,2 % dans un contexte d'absence de transfert de compétences externes au bloc communal. Cette dynamique a avant tout résulté du choix de renforcer la qualité de service rendu, notamment dans la mise en œuvre de compétences facultatives, en particulier les services à la personne dont le maintien à domicile, les accueils de loisirs pour les jeunes ainsi que l'accueil du jeune enfant. La communauté de communes, qui a appréhendé cette compétence comme un facteur d'attractivité de son territoire, n'avait cependant pas mesuré en 2025 l'impact de sa politique sur l'évolution de la population de ménages avec enfants. La chambre note à ce propos qu'entre 2010 et 2021, la part des 0-15 ans a diminué de 20,5 % à 19,2 % au sein de la population du territoire, suggérant que cette politique incitative à l'installation n'a pas fait preuve de ses effets. A contrario, les postes fléchés sur des compétences obligatoires ont connu une baisse de 1,8 % sur la période en variation annuelle moyenne.

La croissance des effectifs de la communauté de communes Albères-Côte-Vermeille Illibérès et de la commune d'Argelès-sur-Mer apparaissent également en partie décorrélée de l'évolution de leurs missions. En effet, la communauté de communes est restée sur un périmètre quasi stable de compétences sur la période 2019 à 2024²⁷ : ainsi 96,3 % des effectifs nouvellement recrutés ont résulté des décisions propres à l'EPCI pour des missions déjà existantes en 2019. Dans sa réponse transmise à la Chambre, la communauté de communes Albères-Côte-Vermeille Illibérès précise que les recrutements réalisés concernaient majoritairement des agents du pôle enfance jeunesse dans le cadre d'une campagne de déprécarisation engagée par la collectivité afin de renforcer l'attractivité de la filière animation.

Pour la commune d'Argelès-sur-Mer, les effets de nouvelles missions²⁸ expliquent la création de 17 ETP sur la période sur les 44 identifiés soit 38 % de la hausse des effectifs. Pour les deux tiers restants (62 %), l'évolution des effectifs a concerné des missions qui étaient déjà exercées par la commune en 2019.

En 2024, la communauté de communes du Haut-Vallespir comptait 122,7 ETPT pour 108 en 2019, soit une augmentation de 14 % qui s'expliquait principalement par le

²⁷ À l'exception du transfert à son niveau de deux médiathèques communales, en 2020 et en 2023, et de la restitution dont elle a bénéficié, en 2020, de la composante « Défense contre la mer » de la GEMAPI.

²⁸ Pour mémoire, intégration, en 2021, d'une partie de l'activité de l'office du tourisme (3 ETP), en 2022, de l'école de musique (3,4 ETP). La commune a créé en 2021 un service de transport urbain (8 ETP). En 2023, une agence postale communale a été ouverte (0,5 ETP). Enfin, en 2024, une maison France services, avec deux agents, a été instituée.

renforcement des compétences exercées par l'EPCI et l'élargissement de son offre de services²⁹.

La communauté de communes de la Lomagne Gersoise a connu une progression de 14 % de ses effectifs depuis 2019, dont les 4/5ièmes avaient vocation à occuper des emplois non permanents. Ils correspondaient à des contrats de projet de facilitateur territorial, de conseiller numérique auprès de France Services, de chef de projet petites villes de demain, de chargée de mission OPAH, ayant fait l'objet de financements dédiés. Durant la période 2019-2024, la communauté de communes n'a pas connu de transfert de compétence majeure qui aurait eu un impact significatif sur l'évolution des effectifs et de la masse salariale.

De même, sur le territoire de la communauté de communes de Haute-Bigorre, les créations de postes étaient liées en partie à des dispositifs nationaux co-financés par l'État visant à répondre à une demande des usagers. C'était le cas par exemple du dispositif France services, du plan Avenir Montagne ou des espaces de vie sociale co-financés par la caisse d'allocations familiales.

Encadré n°6: la multiplication des dispositifs de l'État qui viennent impacter à la hausse les effectifs des collectivités locales

Au fil des années, l'État a déployé de multiples dispositifs nationaux de développement territorial visant à revitaliser les centres-bourgs, améliorer l'accès aux services publics ou soutenir la transition écologique. Parmi eux figurent les Maisons France Services, les programmes Action Cœur de Ville et Petites Villes de Demain mais aussi les Contrats de relance et de transition écologique (CRTE), les opérations de revitalisation du territoire (ORT) ou encore les dispositifs « Territoires d'industrie » ou « Avenir Montagne ». Si ces politiques relèvent de l'impulsion nationale, leur mise en œuvre opérationnelle repose en partie sur les collectivités territoriales et les EPCI, qui deviennent les opérateurs de ces programmes. Cette situation induit une obligation explicite ou implicite de recrutement : pour répondre aux exigences techniques, juridiques et administratives de ces dispositifs, les collectivités doivent renforcer leurs équipes en matière d'ingénierie territoriale, d'urbanisme, de transition écologique, de communication ou de gestion de projet. Ces besoins nouveaux se traduisent par la création de postes ou la restructuration de services, souvent par le biais d'une aide financière de l'État qui ne couvre qu'une partie de la dépense et qui ne revêt pas un caractère pérenne.

2 - Les raisons d'une croissance en valeur de la masse salariale

Les contrôles réalisés par la Chambre ont permis d'analyser les déterminants des fortes progressions de la masse salariale des 22 entités contrôlées : l'impact de l'inflation et sa

²⁹ Ouverture de l'école intercommunale de musique, professionnalisation de la gestion des compétences eau et assainissement, service national universel, élaboration du PLUi.

répercussion sur les salaires ont impacté les mesures nationales de revalorisation des rémunérations en complément des décisions de gestion des collectivités.

- Les causes exogènes aux collectivités ayant une influence sur la croissance de la masse salariale

- Les mesures nationales ayant une incidence sur la masse salariale des collectivités locales

Sur la période contrôlée, la hausse de la masse salariale des EPCI, communes et groupements a été pour partie provoquée par les nombreuses mesures nationales de revalorisation générale des rémunérations des salariés de la fonction publique : augmentations successives du SMIC en 2021 et 2022, mesures catégorielles, hausse du point d'indice mi-2022 et mi-2023, augmentation de cinq points d'indice en 2024.

Par ailleurs, la période contrôlée est caractérisée par les conséquences financières liées à la crise sanitaire du COVID. Il s'agit donc d'une période atypique pour les éléments constitutifs de la rémunération des agents publics avec notamment la hausse du point d'indice, la réévaluation des grilles indiciaires et le versement des primes dites Covid.

Ainsi, l'impact des mesures nationales sur l'augmentation des dépenses de personnel a été relevé par la communauté d'agglomération du Muretain et par les communautés de communes de la Lomagne Gersoise, de la Haute-Bigorre et Albères-Côte-Vermeille-Illibéris. Les effets des mesures salariales non pilotables par la communauté de communes Albères-Côte-Vermeille-Illibéris représentaient 1,3 M€ sur la période 2019-2024. Enfin, les charges patronales sur les rémunérations ont également augmenté à partir de 2024 pour financer les retraites des fonctionnaires versées par la caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL). Il s'agit là également d'un élément participant à la forte hausse des emplois de contractuels, qui ne sont pas soumis à ces mêmes cotisations³⁰.

- Les évolutions de carrière des agents

Les évolutions de carrière des agents (promotions, changements d'indice liés à l'ancienneté) constituent également des déterminants de la hausse de la masse salariale des collectivités. Le glissement vieillesse technicité (GVT) est un indicateur mesurant l'impact de l'évolution de la structure des emplois et des qualifications sur la masse salariale de la fonction publique, en tenant compte des avancements, promotions, et renouvellements du personnel.

Ainsi, par exemple, au sein de la communauté de communes de Haute-Bigorre, le glissement vieillesse-technicité positif, lié à l'avancement de grade et d'échelon, ainsi que la faiblesse des mutations sortantes sont le facteur principal des évolutions de la masse salariale entre 2019 et 2024, le périmètre des emplois ayant peu évolué.

³⁰ Les agents contractuels sont affiliés au régime général et à l'IRCANTEC, moins coûteux pour la collectivité.

De même, le glissement vieillesse technicité a représenté un coût de 59 000 € pour la communauté de communes du Haut-Allier Margeride entre 2019 et 2024.

Les principaux facteurs de l'évolution de la masse salariale de la communauté d'agglomération de Nîmes métropole entre 2019 et 2024 ont relevé de mesures exogènes, soit 3,9 M€ (57 %), notamment les revalorisations indiciaires (15 %) et la progression du glissement vieillesse-technicité (36 %), même si une partie est liée à la politique de promotion et d'avancement décidée par la collectivité.

- Les déterminants de la hausse de la masse salariale résultant des choix internes de gestion des collectivités

Plusieurs facteurs, principalement « à la main » des collectivités locales, peuvent être ici évoqués, comme les recrutements nouveaux de personnels, l'augmentation du régime indemnitaire et l'octroi de différentes primes ainsi que le recours à des recrutements ponctuels pour combler les absences des agents permanents.

- Les recrutements d'agents publics par les collectivités

La communauté de communes Albères-Côte-Vermeille-Illibéris a ainsi procédé à des recrutements entre 2019 et 2024 qui ont contribué pour 2,5 M€ à la hausse de la masse salariale sur la période (6 M€), ce qui représentait 41,5 % de l'augmentation. La collectivité a expliqué cette hausse des effectifs par une politique de « déprécarisation » essentiellement au sein du pôle enfance jeunesse consistant à recruter sur des emplois ouverts des personnels auparavant sollicités dans le cadre de missions ponctuelles de remplacement. Par ailleurs, l'intégration du nouveau statut d'autorité organisatrice de la politique d'accueil du jeune enfant a également nécessité de nouvelles organisations au sein du pôle enfance jeunesse.

La communauté d'agglomération du Muretain a initié la même démarche de « déprécarisation » courant 2023, par le biais d'un lissage des contrats horaires visant à sécuriser les animateurs dans les écoles, pour un coût annuel estimé à 210 k€. En contrepartie, le recours aux agents horaires pour le secteur périscolaire a diminué de 50 % en 2024 par rapport à 2023.

Autre exemple, la communauté de communes Cévennes Gangeoises et Suménoises a recruté un chargé de communication, deux agents supplémentaires affectés à la crèche pour augmenter le nombre de berceaux disponibles et un informaticien. Elle a également doublé les équipes de ramassage des déchets ménagers en 2021, dans le but de renforcer leur sécurité.

Afin de répondre à de nouveaux besoins, la communauté de communes de la Montagne Noire a choisi de structurer des services en ayant recours à des contrats de projet ³¹ pour porter le développement d'une activité ou répondre à des appels à projets dès lors que ceux-ci permettent l'amélioration du service rendu. De ce fait, quatre recrutements ont

³¹ Un contrat de projet est un CDD de droit public, d'une durée comprise entre un et six ans, lié à la réalisation d'un projet spécifique. Il est ouvert aux fonctionnaires détachés et aux contractuels, et a été introduit par la loi de transformation de la fonction publique n°2019-828 du 6 août 2019.

eu lieu dans le secteur du tourisme, de la culture et de la communication. Par ailleurs, la communauté de communes est tenue par des taux d'encadrement réglementaires pour ses compétences « enfance et jeunesse » qui représentaient, selon l'EPCI, 52 % de ses effectifs en 2024, l'ayant contraint à pourvoir immédiatement à des remplacements afin d'assurer les missions par des heures complémentaires. La prise en compte des enfants en situation de handicap a également conduit à augmenter les dépenses de personnels, allant parfois au-delà des normes exigées par la réglementation.

Enfin, entre 2019 et 2024, la communauté de communes du Quercy Vert-Aveyron a connu une augmentation de sa masse salariale globale de 32 % portée en grande partie par l'augmentation des dépenses de rémunérations des agents contractuels, notamment au sein du service animation. Les créations de poste représentaient, sur la période 2019-2024, 30,7 % de l'augmentation de la masse salariale.

➤ L'instauration ou l'augmentation du régime indemnitaire des agents

Le RIFSEEP³² est le régime indemnitaire de référence dans la fonction publique, composé d'une part fixe liée aux fonctions exercées et d'une part variable valorisant l'engagement professionnel. Bien que la mise en œuvre de ce régime soit une obligation pour les collectivités locales, celles-ci conservent cependant leur libre administration pour fixer les plafonds.

La communauté de communes du Quercy Vert-Aveyron a instauré en 2017 le RIFSEEP pour les agents des filières techniques, sociales et culturelles et un complément indemnitaire annuel pour ces mêmes filières. Une deuxième délibération intervenue la même année l'a élargi à l'ensemble des agents de la communauté de communes. Par ailleurs, une augmentation du régime indemnitaire des agents titulaires a été décidée en 2022 pour un montant de 117 000 €.

La communauté de communes de Haute-Bigorre et la commune de Bagnères-de-Bigorre ont également mis en place en 2020 le RIFSEEP, ce qui a entraîné une augmentation de la masse salariale : le coût moyen d'un ETPT pour la commune de Bagnères-de-Bigorre a progressé de 15,4 % sur la période 2019-2024 sous l'effet principalement de l'évolution de la rémunération indemnitaire (+ 35,2 %). Cette évolution prend en compte la période antérieure à la mise en œuvre du RIFSEEP (2019) et l'année 2024, période au cours de laquelle la communauté de communes de Haute-Bigorre et la commune de Bagnères-de-Bigorre ont fait le choix d'attribuer la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat à leurs agents. L'attribution de cette prime en 2024 n'a pas fait l'objet d'une reconduction par la suite.

Le régime indemnitaire des agents de la communauté de communes Cévennes Gangeoises et Suménoises a également connu une forte croissance sur la

³² Le régime Indemnitaire tenant compte des Fonctions, des Sujétions, de l'Expertise et de l'Engagement Professionnel (RIFSEEP) a été créé par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 et a pour objet de rationaliser et simplifier le paysage indemnitaire. Il se compose de deux primes principales : l'indemnité de fonction, de sujétions et d'expertise (IFSE) qui valorise l'exercice des fonctions (encadrement, coordination, conception) et le complément indemnitaire annuel (CIA) qui récompense l'engagement professionnel et la performance de l'agent.

période 2019- 2024. Ainsi, les montants alloués dans le cadre du RIFSEEP ont progressé de près de 70 % entre 2019 et 2024, représentant une charge supplémentaire de 141 023 € pour la collectivité. L'indemnité de fonction de sujétions et d'expertise (IFSE) a été abondée de 74,3 %, soit une évolution à la hausse de 133 394 € en cinq ans. Le CIA a connu une progression plus contenue (+ 34,5 % soit une augmentation de 7 628 €). Dans sa réponse, la communauté de communes des Cévennes Gangeoises et Suménoises a précisé son intention de faire du RIFSEEP un outil managérial. Elle a procédé en 2026 à une refonte du régime indemnitaire qui module notamment le versement de l'IFSE en cas de maladie ordinaire des agents.

Par ailleurs, pour compenser la nouvelle charge de travail répartie sur les agents en poste, la commune de Ganges a modifié l'IFSE pour prendre en compte l'évolution des postes de travail. Elle a également procédé à l'augmentation du niveau de son régime indemnitaire, en doublant le CIA pour le porter à un maximum de 1 800 € brut.

Enfin, le régime indemnitaire des agents de la communauté de communes du Haut-Allier Margeride, mis en place à compter du 1^{er} janvier 2017 pour les agents titulaires, stagiaires et les agents bénéficiant de contrats à durée indéterminée (CDI) de droit public, a été étendu en 2024 aux contractuels en contrats à durée déterminée (CDD) pour un coût estimé à 20 000 € annuels. Par ailleurs, l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) a été revalorisée de 10 % pour l'ensemble des agents au 1^{er} janvier 2024 pour un coût estimé à 10 000 €.

➤ L'octroi de différentes primes aux agents

La communauté de communes du Quercy Vert-Aveyron a fait le choix en 2020 de verser à tous les agents une prime exceptionnelle « COVID-19 » pour un montant total de 48 000 €, répartis selon trois niveaux allant de 300 à 1 000 €, en fonction du statut des agents pendant la crise sanitaire. En 2022, une prime de revalorisation des aides à domicile a également été votée, consistant en une majoration de 49 points d'indice pour un équivalent temps plein. Par ailleurs, la prime dite « inflation » a été versée à chaque agent éligible pour un montant total de 25 400 €. En 2024, sur décision de l'EPCI, une prime pouvoir d'achat a été versée aux agents, tous statuts confondus, pour un montant global de 81 000 €.

La commune de Nîmes a procédé au versement de deux primes exceptionnelles, la prime dite « Covid » (+ 740 k€ en 2020) afin de valoriser l'investissement des agents de la ville dans la gestion de la crise sanitaire et une prime de pouvoir d'achat (+ 1,2 M€ en 2023) dans un contexte particulièrement inflationniste (+ 15 % sur la période).

➤ L'impact financier de l'absentéisme au sein des services

La communauté de communes du Haut-Allier Margeride a identifié une problématique spécifique d'absentéisme en progression au sein des services de la maison de l'enfance (crèche, accueil de loisirs et du lieu d'accueil enfants-parents). Elle a estimé que la masse salariale de remplacement engendrée de ce seul fait représentait environ 80 000 € pour la seule année 2024.

Cette hausse de l'absentéisme sur le secteur de l'enfance était également constatée au sein de la communauté d'agglomération du Muretain, notamment pour les agents

d'entretien et de restauration et les agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM) : cette collectivité a été confrontée en 2024 à un taux d'absentéisme de 16 %, soit une augmentation significative par rapport à 2023. Effet direct de cette hausse de l'absentéisme, le nombre d'agents contractuels a progressé de 16 % en 2024, entraînant mécaniquement une augmentation de la masse salariale.

Hormis la croissance de l'absentéisme, une partie significative des hausses constatées tant sur le plan des effectifs que de la masse salariale dans les territoires contrôlés par la CRC Occitanie ont résulté de choix propres des collectivités, en l'absence de transferts de compétences significatifs sur la période 2019-2024.

-Conclusion intermédiaire-

Si la croissance démographique régionale permet en partie d'expliquer la dynamique des recrutements au sein du bloc communal occitan, elle n'explique cependant pas les écarts importants de taux d'administration locale. Cette hétérogénéité pourrait s'interpréter par plusieurs facteurs mis en évidence par les analyses statistiques. Le tourisme apparaît comme le déterminant principal car il entraîne un accroissement des besoins de services publics saisonniers³³. La pauvreté économique des territoires joue aussi un rôle, les collectivités mobilisant davantage d'emplois publics dans des territoires économiquement moins favorisés. Enfin, la fragmentation institutionnelle, levier mobilisable par les pouvoirs publics, conduit à un recours plus élevé d'agents territoriaux. Au-delà de ces trois facteurs, il demeure une part des écarts qui pourraient reposer sur des éléments non objectivables, comme les choix politiques locaux, l'histoire et la topographie des territoires ou encore le niveau de coopération des collectivités entre elles.

Les contrôles de la chambre ont également apporté des éléments expliquant la progression importante des effectifs territoriaux et de la masse salariale du bloc communal occitan. Ces contrôles montrent que ces hausses résultent moins de transferts de compétences que de choix des collectivités de renforcer leurs services publics, notamment dans les domaines de l'aide à domicile, de la petite enfance et des loisirs. Ces choix représentent souvent une forme de « pari » sur l'avenir, fondé sur l'hypothèse que l'amélioration des services rendus aux ménages, en particulier en direction des jeunes parents, sera de nature à inciter ces derniers à s'installer dans des territoires en situation de déprise démographique. Cette augmentation du nombre d'agents publics a des répercussions financières importantes pour les collectivités qui, dans le même temps, sont confrontées à de nouveaux besoins d'investissement.

³³ Une étude de novembre 2025 de la DGCL met en évidence le rôle explicatif déterminant de la touristicité pour expliquer l'hétérogénéité de la situation financière des communes (Bulletin d'information statistique N°204 de la DGCL - novembre 2025, Les déterminants des disparités de situation financière des communes).

III. RETROUVER DES MARGES DE MANŒUVRE POUR FAIRE FACE AUX DÉFIS À VENIR

Les collectivités territoriales occitanes seront conduites dans les années futures à faire face à de nombreux défis : confrontées à la transition démographique³⁴ et aux divers impacts du changement climatique, le besoin de services publics locaux pourrait être amené à croître davantage, se traduisant par la constitution d'un « mur d'investissement » à mener. L'I4CE³⁵ estime ainsi les besoins d'investissement des collectivités en lien avec le climat (bâtiments, transports, énergie) à près de 11 milliards d'euros supplémentaires par an d'ici à 2030 par rapport aux niveaux d'investissement actuels, soit près de 1Md€ supplémentaires en Occitanie, au regard de sa population.

La chambre s'est donc attachée à identifier les marges de manœuvre en matière de charges de personnel, dont disposaient les collectivités locales pour faire face à ces défis. En effet, ces charges représentent à elles-seules, 37% des dépenses de fonctionnement de collectivités locales³⁶, soit au total 6,5Md€ à l'échelle de la région Occitanie pour le seul bloc communal. Dans le cadre de la présente enquête, elle a constaté que certains territoires occitans ont été en mesure de faire face à une croissance démographique tout en diminuant ou stabilisant le niveau de leurs effectifs et en contenant l'évolution de la masse salariale à un niveau proche de celle des prix. Mécaniquement, ces territoires ont pu faire baisser leur taux d'administration locale. Il existe donc des marges de manœuvre.

A - Agir sur le niveau de fragmentation territoriale

1 - Renforcer la dynamique de fusion des communes face à la situation atypique de l'Occitanie

L'Occitanie s'est tenue éloignée de la stratégie nationale de fusion des communes engagée depuis une décennie, à la différence des régions situées à l'ouest du pays : entre 2015 et 2024, 69 communes nouvelles sont apparues par la fusion de 188 communes occitanes. Sur la période, le nombre de communes est ainsi passé de 4 565 à 4 453, soit une baisse de 2,5 %. À titre de comparaison, la Bretagne a connu une baisse de 5,6 % du nombre de ses communes, la région Pays de la Loire de 17,2 % et la région Normandie de 17,9 %. Par ailleurs, la région Auvergne-Rhône Alpes, bien que plus montagneuse que la région Occitanie, dispose d'un niveau de concentration marqué avec ses 4 025 communes (soit 2 028 habitants par commune).

³⁴ La transition démographique est un modèle décrivant le passage historique d'un régime démographique traditionnel (forts taux de natalité et de mortalité, croissance faible ou nulle) à un régime moderne (faibles taux de natalité et de mortalité, croissance faible et vieillissement de la population). En France, elle est caractérisée par l'allongement de l'espérance de vie et une baisse relative de la fécondité, induisant un vieillissement structurel de la population.

³⁵ L'I4CE est l'acronyme de l'Institute for Climate Economics, également connu sous le nom d'institut de l'économie pour le climat.

³⁶ Rapport 2025 de l'Observatoire des finances locales.

Dans ce contexte, le premier levier activable par les pouvoirs publics locaux est lié à la fragmentation importante du tissu communal occitan. En effet, l'analyse statistique conduite supra montre que plus cette fragmentation est importante, plus les effectifs sont importants, toutes choses égales par ailleurs. La capacité des acteurs à se regrouper permet un TAL plus faible.

Or, avec 4 453 communes au 1^{er} janvier 2026 comptant en moyenne 1 352 habitants, l'Occitanie se distingue par rapport à la France métropolitaine par un nombre conséquent de petites communes. À titre d'illustration, en s'alignant sur la moyenne nationale (soit 1 971 habitants/commune), l'Occitanie compterait alors 1 279 communes de moins.

La chambre s'est livrée à un exercice de simulation visant à déterminer ce que serait le niveau des effectifs du bloc communal occitan en retenant l'hypothèse d'un simple alignement du taux d'administration locale de l'ensemble des collectivités du bloc communal en Occitanie sur la valeur médiane³⁷ constatée en Occitanie (soit 23,7 %). Cet alignement diminuerait alors de près de 14 000 postes l'effectif total du bloc communal en Occitanie, soit une réduction de près de 485 M€³⁸ par an de la dépense afférente.

Ce scénario purement théorique, qui ne tient pas compte des modes de gestion (direct ou délégué), de la rigidité de la dépense de personnel ou de l'impact d'effets exogènes (comme le tourisme ou le niveau de développement économique), permet cependant d'apprécier l'intensité de l'effort à réaliser ainsi que la sensibilité très forte des finances locales à ce taux, dont des variations même faibles ont des conséquences financières considérables pour les collectivités locales et leurs contribuables. Toute action volontariste en ce sens ne produirait ses effets que dans la durée, au fil des départs à la retraite des agents et dans un contexte de relance d'une stratégie de fusion de communes.

2 - Renforcer le niveau de mutualisation des services publics locaux au niveau communal

Les rapports de la Chambre confortent l'idée selon laquelle la mutualisation des services dans ses modalités les plus avancées³⁹ au sein du bloc communal gagnerait à être amplifiée, notamment entre l'EPCI et les communes membres. En effet, il s'agit d'un levier important pour permettre aux collectivités de trouver des marges de manœuvre.

- Une mutualisation réussie des services améliore la qualité du service rendu et permet de dégager des marges de manœuvre financières

³⁷ Plus précisément l'alignement se fait sur le taux d'administration locale moyen des 16 EPCI situés autour de la valeur médiane de la distribution.

³⁸ Le passage des effectifs au chiffrage financier est réalisé à partir du coût moyen d'un agent public de 36 183€ constaté par la chambre auprès de 250 collectivités locales en 2019.

³⁹ Cette mutualisation peut prendre différentes formes plus ou moins engageantes pour les collectivités concernées : groupement de commandes, prêt de matériel, prestations de services, mise à disposition de services ou encore services communs (art. L. 5211-4-2 du CGCT).

Au cours des 20 dernières années, la littérature scientifique observe que la mutualisation des services est généralement associée à des gains économiques et organisationnels dans de nombreux contextes, bien que leur ampleur varie selon les secteurs et les modalités de mise en œuvre.

Plusieurs travaux (Cf. liste complète en annexe) mettent en avant une réduction des coûts, une standardisation des processus et une amélioration de la qualité des services lorsqu'ils sont regroupés dans une organisation centralisée. Dans le domaine de la production, la mutualisation peut améliorer l'efficacité, notamment en réduisant les doublons et en rationalisant les flux, comme l'illustre le cas hospitalier (Florentino et al. 2020).

Dans le champ des services publics locaux, la mutualisation est également perçue comme un outil de performance. Plusieurs études françaises, notamment celles conduites par Intercommunalités de France⁴⁰ (AdCF 2021) et la Banque des Territoires (2019), soulignent, sur la base d'enquêtes et de retours d'expérience, des économies sur les fonctions de gestion, une rationalisation des achats et un renforcement des capacités d'ingénierie territoriale (Cf. encadré). Les expériences britanniques recensées par la Local Government Association (2012) confirment ces effets en mettant en évidence des économies issues de la centralisation des services administratifs et techniques. Les analyses quantitatives, comme celles de Gómez-Reino (2021) ou encore la méta-analyse conduite par une équipe de la Haute École de Zurich (2020), indiquent l'existence d'économies d'échelle, généralement observées pour certains services tels que la collecte des déchets, l'eau ou l'assainissement.

Ces résultats doivent toutefois être nuancés par l'existence de certaines limites. Plusieurs recherches, notamment celles d'Aldag, Warner et Bel (2020), insistent sur le fait que les économies attendues ne sont pas systématiques et peuvent être annulées par des coûts de coordination élevés. Pour certains services administratifs ou sociaux, les bénéfices apparaissent faibles voire ambigus, comme le soulignent les travaux de la Haute École de Zurich. Des résistances culturelles et politiques sont également fréquemment observées, en particulier dans les collectivités locales où les élus redoutent une perte de contrôle, ainsi que l'observe l'Assemblée des Communautés de France (2021). Un rapport IGA-IGF⁴¹ constate une grande diversité des pratiques de mutualisation entre les communes et leur intercommunalité, souvent guidées par la volonté politique locale plutôt que par les caractéristiques socio-démographiques du territoire. Au-delà d'une taille critique, la mutualisation peut au contraire ne pas générer d'économies et alourdir les processus. Dans l'ensemble, les bénéfices de la mutualisation dépendent donc largement des conditions de mise en œuvre, de la qualité du pilotage et de la capacité des acteurs à accompagner les transformations organisationnelles.

⁴⁰ Intercommunalités de France est une association représentant près de 1 000 intercommunalités sur les 1 254 recensées en France en 2024. Elle assure la représentation des intercommunalités auprès des pouvoirs publics et promeut des compétences comme l'urbanisme et le développement économique.

⁴¹ Rapport sur l'évaluation des mutualisations au sein du bloc communal (22 janvier 2015).

Encadré n° 7 : L'étude menée par Intercommunalités de France en 2021 concernant la mutualisation dans le secteur public local

Dans les travaux de 2021, l'Assemblée des communautés de France (AdCF) mène une enquête auprès des collectivités territoriales, en particulier des présidents d'intercommunalité, pour évaluer l'état et les effets de la mutualisation entre communes et communautés. L'enquête a montré que la grande majorité des expériences positives comportait un bon niveau d'entente entre élus, ce qui facilitait la mise en œuvre de mutualisations. Il a été relevé que près de neuf intercommunalités sur dix jugeaient positivement les coopérations entre communes et communauté, ce climat favorable étant une condition importante pour engager ou approfondir le partage des services.

Un des points clés mis en évidence est l'intérêt d'une adoption de pactes de gouvernance. Ces pactes définissent les modalités d'association des communes au niveau intercommunal, permettant une prise de décision plus partagée et une meilleure transparence des modalités du service mutualisé. Selon l'enquête, en 2021, environ 65 % des intercommunalités avaient ou allaient adopter un tel pacte de gouvernance⁴², ce qui témoigne d'une montée en maturité des pratiques.

Par ailleurs, l'AdCF observe que les mutualisations concernent largement les services entre communes et intercommunalité, c'est-à-dire le partage de compétences et de moyens humains, mais aussi de modes de fonctionnement administratif. Les mutualisations sont de plus en plus considérées comme un levier permettant de se doter d'une capacité d'ingénierie — les collectivités trouvent intérêt à mutualiser des compétences techniques ou de planification pour bénéficier de ressources expertes non disponibles à l'échelle d'une commune isolée.

Cependant, l'étude souligne aussi que les gains économiques — dans le sens d'économies de coût nettes — ne sont pas systématiquement chiffrés, et que certaines mutualisations sont principalement motivées par l'amélioration de services aux habitants plutôt que par la réduction directe des dépenses. Enfin, l'AdCF met en lumière l'importance du cadre législatif stable, de la clarté des statuts et des règles de gouvernance : sans cela, la mutualisation reste complexe à mettre en œuvre, et les collectivités hésitent à s'engager pleinement en raison des incertitudes juridiques, financières et politiques.

- Une faible mutualisation des services au sein du bloc communal contrôlé

Au regard du caractère favorable de la démarche de mutualisation pour la qualité des services publics locaux, la chambre a considéré les processus de mutualisations déployés dans les 11 ensembles intercommunaux contrôlés.

La communauté de communes du Quercy Vert-Aveyron ne dispose pas de services mutualisés avec ses communes membres. Elle participe cependant à la constitution d'un service unifié auprès de la communauté de communes du Quercy-Caussadais pour la coordination des services instructeurs en application du droit des sols.

⁴² Le pacte de gouvernance est une démarche facultative ; seul est obligatoire un débat sur l'opportunité d'élaborer un tel accord entre l'intercommunalité et ses communes membres (art. L. 5211-11-2 CGCT).



Le schéma de mutualisation de 2015 de la communauté de communes de la Lomagne Gersoise, quant à lui, faisait état de services mutualisés d'application du droit des sols, des marchés publics et des travaux de voirie. Cependant, face à un allègement de la réglementation⁴³, la communauté de communes a fait le choix de ne pas renouveler son schéma de mutualisation. Alors que les communes contribuaient jusqu'alors au financement des marchés et travaux de voirie, la communauté de communes a décidé en 2021, dans le cadre du projet de mandature 2020-2026, de ne plus refacturer aux communes le coût du service. Depuis lors, la communauté de communes n'a pas initié de groupements de commandes, ne pratique pas davantage les prestations de services au profit de ses communes membres ni n'a créé de services communs à l'exception d'un groupement de commandes en vue de l'acquisition d'un progiciel de gestion de l'achat public. Cette stratégie communautaire se traduit par un coefficient d'intégration fiscale⁴⁴ de 0,30 qui est parmi les plus bas du département du Gers.

De même, le schéma de mutualisation de la communauté de communes du Haut Vallespir, en vigueur depuis 2015 et non actualisé depuis lors, est devenu obsolète et ne reflète plus les réalités de l'intercommunalité en 2025. Par ailleurs, il ne précisait pas le détail des mutualisations de et vers l'EPCI ni celui des mutualisations entre communes en équivalent temps plein (ETP). Ce schéma formulait de nombreuses perspectives de mutualisation qu'il précisait comme une démarche « engagée ». Elles portaient sur les fonctions supports ainsi que sur la création d'un centre intercommunal d'action sociale. En 2025, seule la mise en commun du service d'instruction du droit des sols avec la communauté de communes du Haut Vallespir qui en a la charge, et un groupement de commandes pour les prestations de formation, ont été mis en œuvre. Les ambitions annoncées dans le schéma de mutualisation n'ont pas été concrétisées.

Dans un souci de fournir des solutions à ses communes membres pour disposer de ressources humaines sans assumer le coût d'un temps plein, la communauté de communes du Haut-Allier Margeride met à disposition deux agents techniques auprès des communes ayant exprimé un besoin. Toutefois, ces mises à disposition de personnel entre EPCI et communes membres sont relativement restreintes et aucune mutualisation de services n'est réalisée entre la communauté de communes et ses communes membres. Si des conventions de prestation de services sont ponctuellement conclues avec des communes ou des syndicats mixtes, les relations avec les autres administrations locales ne permettent pas de rechercher des économies d'échelle en matière de gestion des ressources humaines.

Pour leur part, la communauté d'agglomération Le Muretain et la ville de Muret ont mutualisé depuis 2013 une direction des ressources humaines et depuis 2015 une direction de l'informatique et des télécommunications. Malgré ces deux services mutualisés, la communauté d'agglomération ne s'est pas dotée d'un schéma de

⁴³ Aux termes de l'article 80 de la loi « Engagement et proximité » n° 2019-1461 du 27 décembre 2019, le rapport sur la mutualisation, incluant le schéma de mutualisation, en intercommunalité à fiscalité propre, est passé d'obligatoire à facultatif par modification de l'article L. 5211-39-1 du CGCT.

⁴⁴ Le coefficient d'intégration fiscale (CIF) est un indicateur pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et leurs communes membres. Il permet de mesurer le degré d'intégration, c'est-à-dire de rapprochement et de transfert de compétences, entre les communes et leurs EPCI.

mutualisation. Les ambitions en la matière demeurent non formalisées, notamment pour les autres directions ressources comme les finances ; en dépit des avancées constatées, à mettre au crédit de la direction des ressources humaines mutualisée, et malgré l'objectif de renforcement des mutualisations fixé dans le pacte financier et fiscal, la mutualisation n'est pas poussée à son optimum et est restée au même stade d'avancement depuis 2015.

À l'inverse, après une volonté d'intégration forte de l'ensemble des missions supports, la communauté d'agglomération de Nîmes métropole (CANM), en accord avec la ville-centre, a procédé à une démutualisation des principaux services ressources, du cabinet, du protocole, de la direction des finances, des ressources humaines et de la communication en raison de la dégradation des relations entre l'intercommunalité et la ville-centre. En 2024, la mutualisation ne portait plus que sur les services suivants : service juridique, commande publique et centrale d'achat, direction du numérique, plateforme administrative (expertise et conseil juridique), délégation à la protection des données, instruction de l'application du droit des sols, pôle fiscalité, centre inter urbain de vidéoprotection (CIUVP), conseiller en énergie partagée, médecine professionnelle et conditions de travail, reprographie, courrier, archives et deux directeurs généraux adjoints mutualisés. Par ailleurs, la CANM a décidé l'extension des services communs, proposés à l'origine aux seules communes, aux établissements publics qui lui sont rattachés, notamment la scène des musiques actuelles Paloma.

Compte tenu des positionnements divergents avec la commune-centre, l'agglomération a mis en place un système de mutualisation souple de services « à la carte » pour les communes membres volontaires et dont les objectifs sont présentés dans le pacte fiscal et financier : faire bénéficier les communes membres de l'expertise des services de Nîmes Métropole et réduire les coûts grâce aux économies d'échelle.

Conformément aux objectifs contenus dans le schéma de mutualisation, l'EPCI a poursuivi, en 2024, la consolidation des périmètres de mutualisation existants.

- Un élargissement plus rare des compétences communautaires pour quelques collectivités contrôlées

La communauté de communes Cévennes Gangeoises et Suménoises dispose d'un niveau de coopération communautaire élevé. Elle gère les établissements de petite enfance et scolaires (sept écoles de maternelle et primaire) ainsi que les centres de loisirs. Elle met en œuvre divers dispositifs en direction des jeunes tels que les vacances sportives ou la carte Pass'Sport loisirs et culture. Cette communauté de communes exerce en régie directe la collecte des déchets ménagers et assimilés et délègue leur transport et leur traitement. L'exercice de ces compétences lui permet d'afficher le coefficient d'intégration fiscale⁴⁵ le plus élevé des EPCI héraultais (0,58). La communauté de communes est également signataire d'un contrat Bourg-centre Occitanie / Pyrénées-Méditerranée 2022-2028 dont l'objectif est d'accompagner la dynamique de territoire, «

⁴⁵ Le coefficient d'intégration fiscale (CIF) mesure la part de la richesse fiscale perçue par une intercommunalité par rapport à celle levée sur l'ensemble de son territoire. Il sert à évaluer le degré de transfert de compétences et de ressources des communes vers leur groupement pour calculer le montant de la dotation globale de fonctionnement.

en organisant dans le cas d'une communauté de communes, entre l'ensemble des communes Bourgs-centres mitoyennes, la mutualisation des fonctions de centralité et d'attractivité au profit du bassin de vie ».

De même, la communauté de communes La Montagne Noire exerce 21 compétences (12 obligatoires et neuf supplémentaires) et présente un coefficient d'intégration fiscale de 0,42 en 2024 contre une moyenne de 0,35 pour les communautés de communes à fiscalité additionnelle. Par ailleurs, la compétence « eau et assainissement » sera transférée à compter du 1^{er} janvier 2026, les communes restant libres de participer ou non à ce transfert.

Les communes du Clermontais ont transféré 17 compétences à la communauté de communes du Clermontais (dont sept compétences obligatoires, sept compétences facultatives et trois compétences exercées à titre supplémentaire). Cette communauté de communes a progressivement mis en place ses services destinés aux habitants, en particulier les services de proximité directs. Elle gère quatre équipements communautaires (le théâtre le Sillon, le centre aquatique, l'aire d'accueil des gens du voyage et la base de plein air du Salagou) et elle a développé ses compétences. Par ailleurs, elle affiche un objectif de développement de la mutualisation. Une brigade intercommunale et environnementale a été créée en 2023 afin d'assurer la surveillance du territoire et la lutte contre les dépôts sauvages et les infractions aux règles de stationnement. En 2025, 17 communes adhèrent à ce service dont la commune de Clermont-l'Hérault. Par ailleurs, la mutualisation du service informatique, mise en place en 2022, a donné lieu au développement d'une assistance informatique partagée pour améliorer l'environnement de travail des agents des communes membres. La communauté de communes a également développé un service de gestion des demandes d'instruction d'urbanisme. Enfin, le réseau « France Services du Clermontais » a été créé en 2021 et couvre six communes du territoire. Il permet de renforcer le soutien des services publics à la population rurale du Clermontais.

Par ailleurs, la communauté de communes du Clermontais a récupéré des services de communes qui n'étaient pas soumises au taux réglementaire d'encadrement exigé pour obtenir l'agrément du Service Départemental à la Jeunesse, à l'Engagement et aux Sports. La communauté de communes étant agréée, elle a dû se mettre en conformité avec les quotas réglementaires d'encadrement plus élevés, générant une hausse des effectifs de la collectivité, par le seul effet de la réglementation.

Les mutualisations entre la Commune de Bagnères-de-Bigorre et la Communauté de communes de la Haute-Bigorre ont fait l'objet d'une démarche avancée et ancienne, étendue aux autres communes membres. Ainsi la communauté de communes de Haute-Bigorre met à disposition plusieurs services au bénéfice des communes membres mais également de trois syndicats mixtes dont elle est membre. Les principaux services support mutualisés sont les services chargés des finances, des ressources humaines, des affaires juridiques, de la communication et des marchés publics.

La dernière évolution de la mutualisation des services est intervenue en mai 2024 avec la mise en place d'un guichet unique pour les services à la personne, commun à l'EPCI, au CCAS et à la commune de Bagnères de Bigorre. Ce guichet unique est le point d'entrée pour les services offerts par le centre de loisirs, la prise en charge de la petite enfance (multi-accueil) et l'aide aux personnes âgées (portage des repas). Le bloc communal se

distingue donc par un haut degré de mutualisation des services support, tous les services administratifs de « cœur de métier » étant regroupés au sein de la communauté de communes. Cette mutualisation permet la maîtrise des effectifs alors même que le territoire présente une forte fréquentation touristique et un niveau de précarisation importante.

B - Des actions possibles sur le temps de travail

La question du temps de travail et de la gestion des absences des agents du secteur public constitue un deuxième levier permettant aux collectivités de trouver des marges de manœuvre. En effet, dans un rapport récent⁴⁶, la Cour des comptes estimait que, selon un calcul théorique, la résorption de l'écart de la durée moyenne travaillée à la durée légale représenterait pour les collectivités une économie annuelle de près de 1,3 Md€ en 2023, soit près de 110 M€ pour la seule région Occitanie⁴⁷.

Les contrôles effectués par la CRC Occitanie sur les 11 ensembles intercommunaux (EPCI et communes centres) ont relevé en matière de gestion du temps de travail des durées légales de travail très souvent inférieures à la durée légale, un régime des autorisations spéciales d'absence en moyenne relativement favorable, un fort développement de l'absentéisme et concomitamment une augmentation des jours déposés par les agents sur leur compte-épargne temps.

1 - Une durée annuelle du temps de travail non encore totalement respectée ou non objectivable dans certaines collectivités locales contrôlées

La loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 et le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 fixent à 1 607 heures par an la durée légale du temps de travail dans la fonction publique territoriale. Cette obligation a été réaffirmée par l'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique. Toutefois, au vu des constats opérés lors des contrôles effectués par la Chambre, cette norme demeure encore mal respectée.

Par exemple, les cycles de travail des agents de la commune d'Argelès-sur-Mer intègrent sept jours supplémentaires de congés accordés chaque année, alors même que le règlement du temps de travail prévoit des jours de RTT de droit commun pour ceux des agents dont la durée hebdomadaire de travail dépasse les 35 heures. Des ajustements annuels du temps de travail sont intervenus avec comme objectif, selon la commune, de réaliser la durée légale annuelle en dépit des sept jours de congés complémentaires. L'ordonnateur a par ailleurs précisé qu'en vertu « *d'une pratique ancienne et constante de la commune, régulièrement évoquée dans le cadre du dialogue social et du conseil municipal* », les agents de la commune travaillent sur la base de 4,5 jours par semaine et non sur 5. En application de la loi du 6 août 2019 qui met fin aux régimes dérogatoires sur le temps de travail, l'existence des sept jours de congés supplémentaires est dépourvue de base juridique. En outre, en l'absence d'un dispositif fiable de contrôle automatisé, les

⁴⁶ Cour des comptes, Les finances publiques locales 2024 - fascicule 2 - octobre 2024.

⁴⁷ Soit une réduction de 2,7 % de ses effectifs estimés à 160 000 agents en 2023 pour le seul bloc communal.

modalités retenues par la commune ne permettent pas d'apporter la garantie du respect de la durée annuelle légale de travail.

Pour sa part, la communauté de communes du Haut-Vallespir ne respecte pas la durée légale du temps de travail malgré son adoption d'une délibération fixant la durée annuelle de travail à 1 607 heures. En 2024, la durée annuelle effective, hors jours de fractionnement, s'élevait à 1 596 heures, soit un écart de 11 heures par rapport à la norme. Le volume d'heures non réalisées, converti en équivalent temps plein (ETP) représentait 1,17 ETP en 2019, hors jours de fractionnement. En 2024, ce volume s'élevait à 0,77 ETP.

La communauté de communes Cévennes Gangeoises et Suménoises n'applique pas non plus les 1 607 heures, en octroyant 7 jours de congés annuels supplémentaires. En pratique, le temps de travail effectif des agents est ainsi ramené de 1 607 heures à 1 565 heures par an. Rapporté aux effectifs permanents de la communauté de communes, ce dispositif représente 6 223 heures à l'année, soit l'équivalent de 3,8 ETP.

À l'inverse, les jours de congés supplémentaires octroyés aux agents de la commune de Clermont l'Hérault ont été supprimés par décision du maire en 2022, conformément au passage aux 1 607 heures. Toutefois, deux nouveaux jours ont été attribués en 2023 et la commune ne se conforme plus aux dispositions légales relatives à la durée du temps de travail et aux règles qu'elle s'est elle-même fixées. Dans sa réponse à la chambre, le maire de la commune s'est engagé à mettre un terme à cette situation.

Ces constats relatifs au non-respect de la durée légale de travail sont accentués par un régime favorable d'octroi d'autorisations d'absence pour les agents. La loi du 6 août 2019 a prévu une harmonisation du régime des autorisations spéciales d'absence (ASA) dans les trois versants de la fonction publique. Ces autorisations d'absence sont soit de droit (articles L. 622-1 à L. 622-7 du Code général de la fonction publique), soit à la discrétion de l'autorité territoriale en fonction des circonstances. La jurisprudence consacre un équilibre entre les nécessités du service et les droits fondamentaux des agents.

Le régime des ASA mis en place par certaines collectivités est relativement favorable par rapport au cadre fixé pour les agents de l'État.

À titre d'illustration, les autorisations spéciales d'absence octroyées par la communauté de communes du Haut-Allier Margeride aux agents comportent une différence de douze jours obtenus en cumulé pour l'ensemble des motifs familiaux par rapport au cadre fixé pour les agents de l'État.

De même, outre les seize autorisations spéciales d'absence qui s'imposent aux autorités territoriales, la communauté de communes de la Lomagne Gersoise a prévu quatre situations permettant des ASA avec des autorisations comprises entre deux jours et cinq jours. Le règlement intérieur prévoit aussi que des autorisations d'absence limitées à une heure pourront être accordées sur demande dûment justifiée des agents pour des motifs non listés.

Pour sa part, la communauté de communes du Quercy Vert-Aveyron présente également un régime d'autorisations spéciales d'absence pour motifs familiaux plus généreux que celui fixé pour les agents de l'État, avec une différence de onze jours au total sur

l'ensemble des motifs. Cet écart ne présente néanmoins qu'un impact marginal sur le nombre total de journées d'autorisations spéciales d'absence accordées, la majeure partie du contingent constaté étant constitué des jours d'absence pour garde d'enfant malade.

Si ces dispositions ne sont pas irrégulières, elles sont néanmoins à l'origine d'une réduction du temps de travail des agents, affectant ainsi les marges de manœuvre des collectivités.

2 - Des recrutements liés à l'accroissement de l'absentéisme entraînant des coûts importants

Au plan national et selon un rapport récent IGAS-IGF⁴⁸, les absences pour raison de santé dans la fonction publique sont restées stables sur la période 2014-2019, à un niveau moyen similaire au secteur privé – environ 8 jours d'absences par agent ou salarié. Il convient de noter des disparités importantes entre les différents versants de la fonction publique, l'absentéisme étant plus marqué dans les fonctions publiques territoriales et hospitalières que dans la fonction publique d'État. À partir de 2020, l'absentéisme pour raison de santé a augmenté de manière généralisée et a atteint des niveaux historiquement hauts en 2022. L'année 2022 marque un décrochage entre les secteurs public et privé avec en moyenne 14,5 jours d'absence pour raison de santé dans l'année par agent public contre 11,7 jours par salarié du secteur privé.

Dans son rapport annuel 2024 sur l'état de la fonction publique, la Direction générale de l'administration et de la fonction publique a relevé que les agents de la fonction publique se sont absentés douze jours en moyenne en 2023, soit 1,7 jour de plus que les salariés du secteur privé (10,3 jours). En revanche, les durées d'absence pour maladie étaient en baisse en 2023 par rapport à 2022, et de façon plus notable dans le secteur public (- 2,5 jours) que dans le secteur privé (- 1,4 jour).

Bien qu'il soit malaisé de chiffrer les coûts associés à l'absentéisme, la simple application du ratio déterminé par une étude récente⁴⁹ de 2 233 € par agent territorial et par an, permet d'estimer en Occitanie à près de 280 M€/an le coût de l'absentéisme pour les seuls agents de catégorie C, majoritaires dans le bloc communal.

Les constats faits par la chambre concernant les 22 collectivités contrôlées confirment cette tendance. Ainsi et à l'exception de certaines collectivités (communauté de communes du Haut Vallespir, communauté de communes de la Montagne Noire), les collectivités locales contrôlées ont connu entre 2019 et 2024 un accroissement sensible de l'absentéisme de leurs agents.

Ainsi, la communauté de communes du Quercy Vert-Aveyron a connu une progression de + 30,6 % du nombre de jours d'absentéisme entre 2019 et 2024, ces derniers passant de

⁴⁸ Revue de dépenses relative à la réduction des absences dans la fonction publique Juillet 2024.

⁴⁹ D'après le baromètre Sofaxis, cité par la mutuelle nationale territoriale - étude n°29 de Octobre 2023 Absences au travail, des repères pour agir dans les services publics locaux.

6 051 jours à 7 904 jours (hors congé maternité et état pathologique prénatal). Ce total représentait une moyenne de 33 jours d'absence par équivalent temps plein travaillé (ETPT) en 2024.

De même, le nombre de jours d'absence a doublé au sein de la communauté de communes du Clermontais durant la période 2019-2024, pour un effectif qui a augmenté d'un tiers. Le taux global a évolué de 10 % à plus de 17 % de 2019 à 2022. Depuis trois ans, le taux et le nombre de jours d'absence ont diminué mais demeuraient encore très supérieurs à ceux de 2019. Dans sa réponse, la communauté de communes a déclaré avoir entrepris de restructurer la gestion des ressources humaines afin de réduire les taux d'absentéisme et d'harmoniser les pratiques entre les services.

Une progression de l'absentéisme a également été constatée sur la période 2019-2024 pour l'ensemble des catégories d'agents de la communauté de communes de la Lomagne Gersoise et de la communauté de communes Cévennes Gangeoises et Suménoises (notamment les contractuels).

De même, la communauté de communes Albères-Côte Vermeille-Illibéris totalisait en moyenne près de 20 000 jours d'absence par an. Ces jours ont augmenté de manière importante, + 36 %, entre 2019 et 2024, en dépit d'une comptabilisation partielle, jusqu'en juillet 2024, des autorisations spéciales d'absence.

Enfin, même s'il était en baisse de deux points par rapport à 2019, le taux d'absentéisme des agents de la communauté d'agglomération Le Muretain est demeuré élevé, avec 9,3 % de l'ensemble des agents. Au sein de ce taux global, la part importante du nombre de contractuels qui caractérise la communauté d'agglomération est venu abaisser la moyenne. Ainsi le taux d'absentéisme des agents titulaires atteignait 13,2 % en 2024 (et 4,2 % pour les contractuels). Par ailleurs, le nombre total de jours d'arrêts dépassait 55 650 jours en 2024, soit 153 équivalents temps plein.

Afin de lutter contre l'absentéisme, certaines collectivités locales ont élaboré des stratégies de prévention et des plans d'action.

En 2024, la communauté de communes Albères-Côte Vermeille-Illibéris dispose d'une stratégie de prévention et d'un plan d'action contre l'absentéisme élaborés avec plusieurs axes dont la cartographie des risques, la formation, les modalités d'organisation du travail et la modulation de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) en fonction des jours d'absence.

De même, la communauté de communes du Quercy Vert Aveyron a tenté de mobiliser plusieurs leviers contre l'absentéisme. Un délai de non-remplacement des agents du service d'aide à domicile de six jours a été mis en place à compter de 2024 pour les actes non essentiels, c'est-à-dire ceux ne nécessitant pas une présence obligatoire quotidienne des aides à domicile, à la différence du lever, du coucher ou des repas. Les absences étaient dès lors suppléées par les heures complémentaires effectuées par d'autres agents du service. Cette collectivité a pratiqué la réfaction du régime indemnitaire des agents absents après trois mois d'absence pour l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) sur le même principe que le traitement indiciaire en cas de maladie ordinaire, et du vingt-neuvième jour d'absence pour le complément indemnitaire annuel (CIA).

Afin de s'adapter aux conséquences de l'absentéisme, la communauté de communes de la Montagne Noire a privilégié le remplacement par les agents du service via des heures complémentaires ou de priorisation dans l'exécution des tâches. Elle a mis en place une organisation des congés avec une présence minimale requise en fonction des services. De plus, la collectivité a introduit la modulation de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) en fonction des jours d'absence. Hors exceptions prévues, une réfaction de l'IFSE est appliquée à raison de 1/30ème par jour d'absence à partir du 10^{ème} jour.

Enfin, la communauté d'agglomération Nîmes Métropole a pris des mesures de prévention avec une cellule d'appui à la reconversion des agents en difficulté et des mesures pour prévenir les « absences inopinées » par le non-remplacement des absences et la proratisation du complément indemnitaire annuel.

Encadré n°8 : Les causes de l'absentéisme identifiées par la littérature scientifique

Les publications internationales convergent pour montrer que l'absentéisme n'est pas seulement l'effet d'accidents ou de pathologies individuelles. Il est également fortement marqué par des déterminants propres au contexte de travail : la qualité de l'emploi (précarité, tâches répétitives, horaires décalés), l'organisation du travail (charge, intensité, manque d'autonomie) et les facteurs psychosociaux (manque de soutien, faible reconnaissance, conflit travail-vie privée, management agressif). Tous ces facteurs expliquent une part substantielle des variations observées entre secteurs et entre pays⁵⁰.

Les revues et études comparatives montrent que le stress lié au travail est corrélé de manière robuste au risque d'absences longues comme courtes, ce qui renvoie à des causes organisationnelles plus qu'à des fragilités individuelles⁵¹. En parallèle, la littérature sur la précarité et l'emploi montre que les formes atypiques de contrat et les faibles revenus peuvent avoir un double effet : d'un côté, elles augmentent la vulnérabilité sanitaire (et donc l'absentéisme lié à la santé), de l'autre, elles peuvent encourager le présentisme (venir travailler malade) selon les dispositifs de protection sociale et les incitations financières en place⁵².

Les comparaisons internationales mettent en évidence que les taux d'absentéisme reflètent aussi la combinaison des politiques publiques (couverture maladie, modalités d'indemnisation, contrôle médical), des conventions collectives et des pratiques managériales, de sorte qu'un même niveau de malaise organisationnel pourra produire des taux d'absentéisme très différents selon le pays. Autrement dit, la législation du travail et le système de protection sociale agissent comme des filtres qui amplifient ou atténuent l'expression de causes structurelles.

Plusieurs études insistent sur l'importance de la « qualité de l'emploi » comme levier : améliorer l'autonomie, réduire l'intensification, fournir des ressources de soutien et

⁵⁰ Antczak E, Mischczyńska KM. Causes of Sickness Absenteeism in Europe-Analysis from an Intercountry and Gender Perspective. Int J Environ Res Public Health. 2021 Nov 11

⁵¹ S. Amiri, S. Behnezhad, Association between job strain and sick leave: a systematic review and meta-analysis of prospective cohort studies, Public Health, Volume 185, 2020, Pages 235-242.

⁵² Oke A, Braithwaite P, Antai D. Sickness Absence and Precarious Employment: A Comparative Cross-National Study of Denmark, Finland, Sweden, and Norway. Int J Occup Environ Med. 2016 Jul;7(3):125-47.



rendre le travail plus reconnaissable réduisent à la fois les absences pour raisons psychiques et les arrêts liés au surmenage physique. Les interventions les plus efficaces, selon les revues systémiques, combinent des actions sur l'organisation du travail, une formation des managers et une politique de prévention intégrée plutôt que des mesures ponctuelles de gestion des absences⁵³. Ainsi, l'anticipation par l'employeur des reconversions professionnelles et les actions de prévention sont des leviers d'action sur l'absentéisme, en particulier pour les agents de catégorie C du secteur communal⁵⁴.

3 - Une « dette de temps » qui se constitue au sein des collectivités contrôlées par l'accroissement du volume de jours déposés sur les comptes épargne temps

Conséquence directe des éléments analysés ci-dessus, le recours au dispositif du compte épargne temps (CET) s'est généralisé au sein des entités contrôlées par la chambre durant la période 2019-2024.

En effet, conformément au décret du 26 août 2004 relatif au compte-épargne temps dans la fonction publique territoriale, les collectivités contrôlées ont mis en place ce dispositif, à l'exception de la communauté de communes de la Lomagne Gersoise, qui s'apprête à le faire.

Concernant le niveau d'abondement des CET, la chambre note que le nombre de jours déposés sur les comptes épargne temps par les agents de la communauté de communes Albères-Côte Vermeille-Illibéris a connu sur la période 2019-2024 une forte hausse de 148 %, en raison principalement des ouvertures de compte épargne temps par des agents de catégorie C.

De même, la communauté de communes du Haut Vallespir a connu une forte augmentation du nombre de jours déposés sur les comptes épargne temps de 65 % entre 2019 et 2024, en lien avec l'instauration des ARTT au 1^{er} juillet 2024. Cette progression est supérieure à celle des effectifs, qui ont crû de 14 % sur la même période.

Ce constat se retrouve également au sein de la communauté de communes du Haut-Allier Margeride où le nombre de jours déposés par les agents de cette collectivité sur les comptes épargne temps a augmenté de 274,4 % entre 2019 et 2024 passant de 88 jours à 329,5 jours épargnés. Ramenée au nombre d'équivalent temps plein travaillé (ETPT), la progression est ainsi passée de 2,35 jours épargnés par ETPT à 7,7 jours.

La progression du volume de jours déposés sur les comptes épargne temps pourrait entraîner à terme des risques financiers ou organisationnels pour les collectivités concernées, et créer une dette de temps importante pour les collectivités concernées.

⁵³ Tingulstad A, Meneses-Echavez J, Evensen LH, Bjerk M, Berg RC. Effectiveness of work-related interventions for return to work in people on sick leave: a systematic review and meta-analysis of randomized controlled trials. Syst Rev. 2022 Sep 5;11(1):192.

⁵⁴ MNT- étude n°29 de Octobre 2023 Absences au travail, des repères pour agir dans les services publics locaux.

C - Renforcer les outils, la connaissance et le pilotage des ressources humaines

Les contrôles réalisés par la Chambre ont mis en évidence des disparités dans l'utilisation des outils de pilotage des ressources humaines au sein des collectivités territoriales et la nécessité de les renforcer pour certains établissements publics de coopération intercommunale.

Les outils utilisés pour la gestion des ressources humaines et le niveau d'informatisation est variable selon les collectivités contrôlées par la Chambre. En effet, certaines communautés de communes disposent d'outils de pilotage des ressources humaines rudimentaires (simples tableurs) en raison notamment du faible nombre d'agents gérés.

La Chambre a dans le même temps constaté le niveau très abouti des outils dont disposent certaines collectivités, comme la communauté d'agglomération Nîmes Métropole ou la communauté de communes de la Montagne Noire.

La bonne information des assemblées constitue un gage de bon fonctionnement de la démocratie locale, en particulier s'agissant des ressources humaines.

À cet égard, la communauté de communes Albères-Côte Vermeille-Illibéris ne s'est pas dotée d'un effectif de référence ou d'un plafond d'emploi et ne dispose pas d'une politique de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Ainsi, il existe un écart important entre les postes budgétaires et les postes réellement pourvus (jusqu'à 309 postes vacants dans le tableau des effectifs au 17 février 2025). La communauté de communes doit également améliorer la fiabilité du suivi qui n'est réalisé qu'en équivalent temps plein (ETP). L'information en équivalent temps plein travaillé (ETPT)⁵⁵ n'est pas disponible au 31 décembre, ce qui affecte la qualité du pilotage et fausse l'information budgétaire soumise à l'organe délibérant.

De même, la communauté de communes du Quercy-Vert-Aveyron ne s'est pas fixé d'objectif en matière d'évolution du nombre, de la composition, de l'affectation des effectifs, ni d'un plafond d'emplois à respecter. La gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) n'a par ailleurs pas été mise en place, bien que le rapport d'orientations budgétaires pour 2025 présente la volonté d'amorcer cette démarche. Les éléments stratégiques en matière de ressources humaines sont discutés au fil de l'eau, lors de bilans RH, de réunions de dialogues de gestion, de l'établissement des prévisions budgétaires en matière de dépenses de personnel ou des ajustements budgétaires.

Le logiciel de paye de la communauté de communes Cévennes Gangeoises et Suménoises n'étant pas interfacé avec les solutions informatiques de pointage, les retards de prise de poste et les absences doivent faire l'objet d'une déclaration spécifique par le chef de service, laissant ainsi place à de possibles erreurs générant des retraitements a posteriori en paye, ou bien, des oublis de prise en compte d'absence. La direction des ressources

⁵⁵ L'équivalent temps plein (ETP) mesure la capacité de travail tandis que l'équivalent temps plein travaillé (ETPT) comptabilise le travail effectif réalisé, incluant les différents types de contrats et les variations d'horaires.

humaines n'a pas les moyens de vérifier la qualité des retours par les supérieurs hiérarchiques et les pointages effectifs. De même, l'exploitation du système d'information RH ne permet pas d'éditer les tableaux des emplois exprimés en équivalent temps plein travaillé. Dans sa réponse, la communauté de communes des Cévennes Gangeoises et Suménoises a indiqué que des démarches étaient en cours afin de s'orienter vers un autre éditeur de logiciel qui pourra mieux répondre aux besoins en matière de gestion des ressources humaines.

-Conclusion-

Face aux différents défis qui vont concerner la région Occitanie dans les années à venir (changements climatiques en montagne et sur la bande littorale, sécheresse, incendies et vieillissement de la population), le besoin de services publics pourrait être amené à croître encore. La Chambre s'est attachée à identifier les marges de manœuvre en matière d'effectifs dont disposaient les collectivités locales pour faire face à ces défis.

Ces marges de manœuvre existent. La fragmentation importante du tissu communal occitan et le faible niveau de mutualisation constaté dans l'échantillon des 251 collectivités contrôlées par la chambre constitue un premier levier. La relance, a minima d'une stratégie de mutualisation, voire de fusion, permettrait en outre de renforcer la professionnalisation des agents par l'intégration à des équipes plus importantes, mieux outillées et mieux formées.

Le deuxième levier repose sur l'application des textes en matière de temps de travail. Le recours fréquent à des jours de congés octroyés sans base légale représente un volume de temps agent perdu qui est significatif ; ce dernier ne permet pas aux communes qui y ont recours d'atteindre le seuil minimal de 1 607 heures de travail exigées par la loi pour chaque agent à temps plein.

Le troisième levier porte sur l'amélioration de la présence au travail des agents : la forte augmentation des arrêts de travail et le régime, relativement favorable par rapport au cadre fixé pour les agents de l'État, octroyé aux agents en matière d'autorisations d'absence, contribuent à la hausse des effectifs, sans amélioration du service public rendu à la population.

ANNEXES

annexe 1 : Bibliographie – Mutualisation dans les services publics locaux et collectivités	
.....	59
annexe 2 : Bibliographie du lien entre effectifs publics et démographie.....	60
annexe 3 : Glossaire	61

annexe 1 : Bibliographie – Mutualisation dans les services publics locaux et collectivités

Référence	Contexte / Secteur	Méthode	Gains observés	Limites / conditions
ADCF (2021)	Collectivités françaises (rapport)	Enquête & diagnostic	Synergies RH, rationalisation des achats, gain d'ingénierie	Obstacles juridiques et politiques, complexité comptable
Banque des Territoires (2019)	Collectivités locales FR	Diagnostic national	Économies fonctions support, optimisation investissements, mutualisation d'ingénierie	Nécessité d'un pilotage intercommunal fort
LGA UK (2012)	Collectivités locales britanniques	Revue d'expériences	Réduction coûts RH/IT/achats, immobilier, standardisation	Résultats variables, importance du suivi KPI
Aldag, Warner & Bel (2020)	Études internationales	Synthèse critique	Gains conditionnels selon service et taille	Coûts de coordination parfois élevés, économies non automatiques
ZHAW (méta-analyse)	Intercommunalité (services divers)	Méta-régression	Économies de coûts pour services techniques (déchets, eau)	Effets faibles ou ambigus pour services administratifs
Gómez-Reino (2021)	Services publics locaux	Méta-analyse	Économies d'échelle robustes (déchets, eau, assainissement)	Moins net pour services sociaux ou administratifs
Florentino et al. (2020)	Hôpital universitaire (Brésil)	Étude de cas	Gains en disponibilité, meilleure allocation des ressources, fiabilité accrue	Mise en place longue, besoin d'un pilotage fort

annexe 2 : Bibliographie du lien entre effectifs publics et démographie

- Jofre-Monseny, J., & al. (2020). Local labor market effects of public employment. Journal of Urban Economics.
- Faggio, G., & Overman, H. G. (2012). The effect of public sector employment on local labour markets. CEP Discussion Paper No. 1119, London School of Economics.
- National Bureau of Economic Research (2025). Public sector relocations and local population growth. Working Paper No. 33432.
- Urban Institute (2024). Public Sector Employment and Its Role in Local Economic Development. Washington, DC.

Analyses macro et comparatives

- World Bank (2019). What Determines the Size of Public Employment? Policy Research Working Paper No. 8946.
- Baerlocher, D. (2020/2022). Public Employment, Competition, and Economic Growth. Working paper.
- Freitas, R. (2024). The Potential of Public Employment Reallocation as a Place-Based Policy. NBER Survey Paper.

Sources et rapports français

- INSEE (diverses années). Séries statistiques de population par commune et territoire.
- DGAFP (2023, 2024). Rapport annuel sur l'état de la fonction publique. Paris, Ministère de la Transformation et de la Fonction publiques.
- INSEE-DGAFP (base SIASP). Effectifs de la fonction publique par versant et par territoire.

Études connexes sur marchés locaux et effets indirects

- Faggio, G. (2019). Public sector employment and local economic resilience. Oxford Economic Papers.
- OECD (2020). Government at a Glance. Paris: OECD Publishing.
- CEPR (2023). Trends in State and Local Government Employment. Centre for Economic Policy Research.

annexe 3 : Glossaire

ACP : analyse en composantes principales
AdCF : assemblée des communautés de France
ARTT : aménagement et réduction du temps de travail
ASA : autorisation spéciale d'absence
ATSEM : agent territorial spécialisé des écoles maternelles
CCAS : centre communal d'action sociale
CDD : contrat à durée déterminée
CDI : contrat à durée indéterminée
CET : compte épargne temps
CGCT : code général des collectivités territoriales
CGFP : code général de la fonction publique
CIA : complément indemnitaire annuel
CIF : coefficient d'intégration fiscale
CNRACL : caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales
CRC : chambre régionale des comptes
DADS : déclaration annuelle de données sociales
DGF : dotation globale de fonctionnement
DSP : délégation de service public
DUERP : document unique d'évaluation des risques professionnels
EPCI : établissement public de coopération intercommunale
EPIC : établissement public à caractère industriel et commercial
ETP : équivalent temps plein
ETPT : équivalent temps plein travaillé
EURL : entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée
FPT : fonction publique territoriale
GPEEC : gestion prévisionnelle des emplois des effectifs et des compétences
GVT : glissement vieillesse technicité
IFSE : indemnité de fonction de sujétions et d'expertise
IGAS - IGF : inspection générale des affaires sociales - inspection générale des finances
INSEE : institut national de la statistique et des études économiques
IRCANTEC : institution de retraite complémentaire des agents non-titulaires de l'État et des collectivités publiques
M€ : million d'euros
OCDE : organisation de coopération et de développement économique
RAE : recensement des agents de l'État
RIFSEEP : régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
RH : ressources humaines
ROB : rapport d'orientation budgétaire
RTT : réduction du temps de travail
SARL : société anonyme à responsabilité limitée
SAS : société par actions simplifiée
SEM : société d'économie mixte
SIASP : système d'information sur les agents des services publics
SIRH : système d'information des ressources humaines
SIVOM : syndicat intercommunal à vocations multiples
SIVU : syndicat intercommunal à vocation unique
SMIC : salaire minimum interprofessionnel de croissance

Loi SRU : loi solidarité et renouvellement urbain

TAL : taux d'administration locale



Chambre régionale des comptes Occitanie

500, avenue des États du Languedoc

CS 70755

34064 MONTPELLIER CEDEX 2

occitanie@crtc.ccomptes.fr