

Intercommunalités frontalières avec la Suisse : étude sur les ressources humaines



Etude réalisée par :

CDG25 – Vincent Comor

CDG38 – Lourdes Barroso

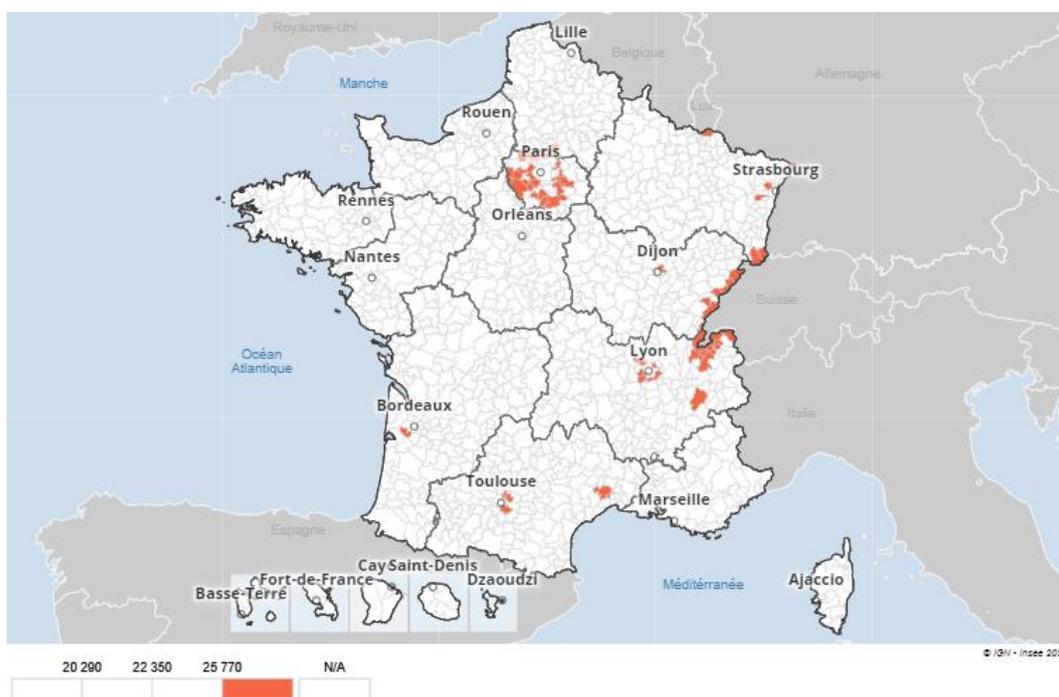
CDG57 – Prescilia Andaloro

CDG74 – Cyril Degrauel et Bruno Dauba

Mars 2022

Préface

Cette étude s'intéresse aux intercommunalités frontalières avec la Suisse ayant un niveau de vie médian se situant dans la tranche la plus élevée (au-delà de 25 770 €). Pour des raisons pratiques, certaines intercommunalités ne répondant pas à ces critères ont été prises en compte. Il s'agit d'EPCI (Etablissement Public de Coopération Intercommunale) non frontaliers mais très proches de la Suisse ou d'EPCI possédant un niveau de vie médian qui n'est pas dans la tranche la plus élevée mais qui reste important (juste en-deçà du niveau le plus élevé). Nous parlerons d'EPCI et d'intercommunalités de manière indifférenciée. Cette étude s'intéresse uniquement aux EPCI de types communautés de communes et d'agglomération.



Insee, fichier localisé social et fiscal (Filosofi) et Enquête 'Budget de Famille 2017' (extension DOM) pour la Guadeloupe, la Guyane et Mayotte

Les collectivités territoriales se situant dans la zone d'influence de la Suisse font face à des enjeux notamment sur le plan des ressources humaines. Étant donné ses salaires beaucoup plus élevés que la France, la Suisse se montre particulièrement attractive pour les actifs résidant dans les zones transfrontalières. En témoigne la carte ci-dessus représentant le niveau de vie médian des EPCI.

L'objectif de cette étude est de décrire la situation de ces intercommunalités sur le plan des ressources humaines. L'objectif est de détecter si la politique ressources humaines de ces collectivités diffère de celles qui ne sont pas frontalières avec la Suisse. Pour révéler une telle

influence, les EPCI frontaliers ont été comparés aux EPCI des trois régions frontalières à la Suisse : Grand-Est, Bourgogne-Franche-Comté et Auvergne-Rhône-Alpes.

Les intercommunalités frontalières ont aussi été scindées en deux groupes étant donné que certaines d'entre elles sont plus connectées à la Suisse. Le critère retenu étant la présence sur leur territoire d'un système de transport en commun partagé avec la Suisse.

Par ces angles d'approche, nous proposons de vérifier si la gestion des ressources humaines d'une intercommunalité est d'autant plus influencée qu'elle est proche avec la Suisse. Par-delà ces aspects géographiques, une autre approche basée sur les compétences exercées par les intercommunalités a été mobilisée. L'intérêt de cette méthode est de comparer d'une manière plus fiable des collectivités qui n'ont pas les mêmes compétences.

Les données sont issues de la campagne 2019 du Bilan Social. Du côté des intercommunalités frontalières, 15 collectivités (signalées en bleu sur la carte ci-dessous) ont pu être mobilisées sur 23 intercommunalités concernées. Ces 15 EPCI se situent dans les départements suivants : l'Ain, le Doubs, le Jura, le Haut-Rhin et la Haute-Savoie. Du côté des intercommunalités des trois régions, 329 intercommunalités ont été intégrées à cette étude.



Le point fort de cette étude est de valoriser les données collectées lors d'une campagne du Bilan Social. Cependant, il s'agit d'une étude descriptive. Cette approche est pratique pour révéler des différences entre des groupes d'intercommunalités. Mais elle nous contraint aussi à ne formuler que des hypothèses quant à l'impact de la Suisse sur les politiques ressources humaines des intercommunalités.

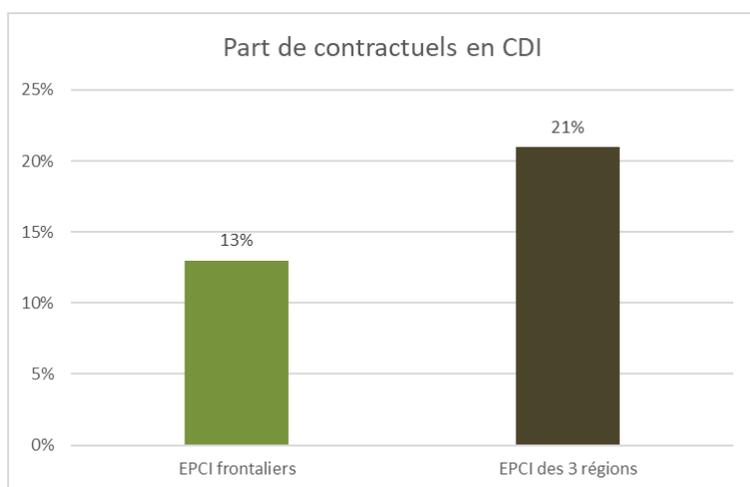
Sommaire

Préface.....	1
Sommaire	3
I. Comparaison des EPCI frontaliers avec l'échantillon inter-régional	4
Effectifs.....	4
Mouvements	5
Rémunération.....	6
Action sociale	7
Formation	7
Synthèse I.	8
II. Comparaison des EPCI frontaliers	9
A. Une approche par les transports en commun	9
Effectifs.....	9
Mouvements	10
Rémunération.....	11
Formation	12
Action sociale	12
Synthèse II. A.....	13
B. Une approche par les compétences.....	14
Synthèse II. B	16
Synthèse globale	16

I. Comparaison des EPCI frontaliers avec l'échantillon inter-régional

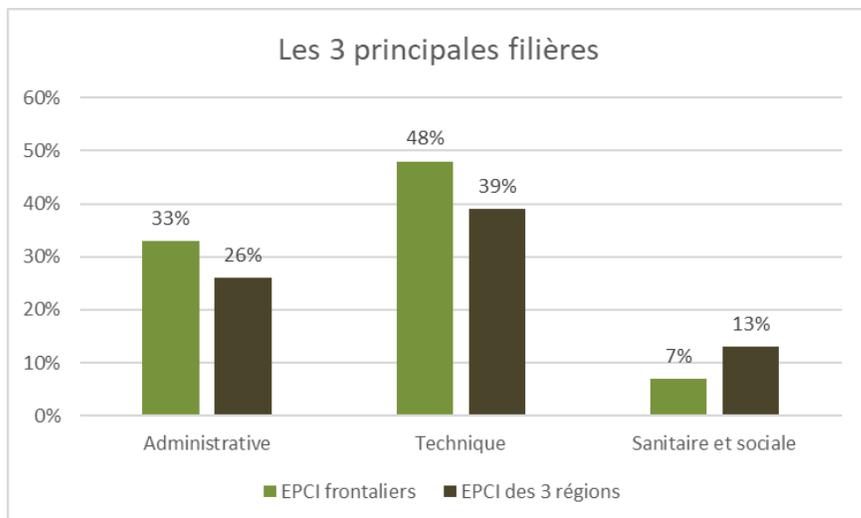
Cette partie est dédiée à la comparaison entre les intercommunalités frontalières et les intercommunalités des trois régions partageant une frontière avec la Suisse. Les premières représentent 1902 agents (tous statuts confondus) présents au 31/12/2019. Les secondes regroupent 44703 agents présents au 31/12/2019 (le nombre d'agents présents au 31/12 est basé sur les échantillons que nous avons constitués pour cette étude).

Effectifs

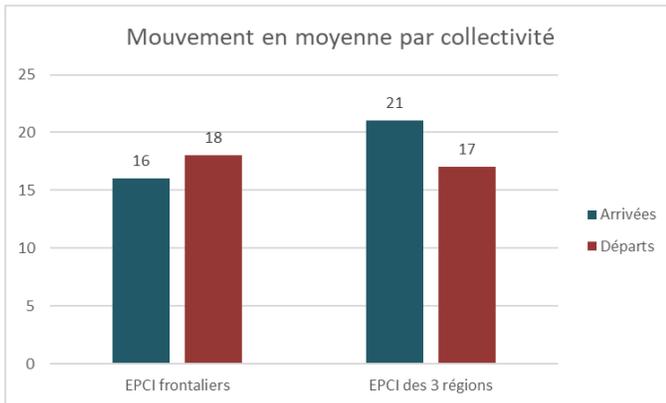


La part de contractuels en CDI dans les EPCI frontaliers est nettement inférieure à celle des intercommunalités des trois régions. Ceci peut traduire une difficulté accrue de garder à long terme des agents contractuels dans les territoires frontaliers.

L'ordre des principales filières est inchangé en fonction du groupe considéré. Néanmoins, la répartition des emplois n'est pas équivalente. La filière technique représente près d'un agent sur deux dans les EPCI frontaliers.

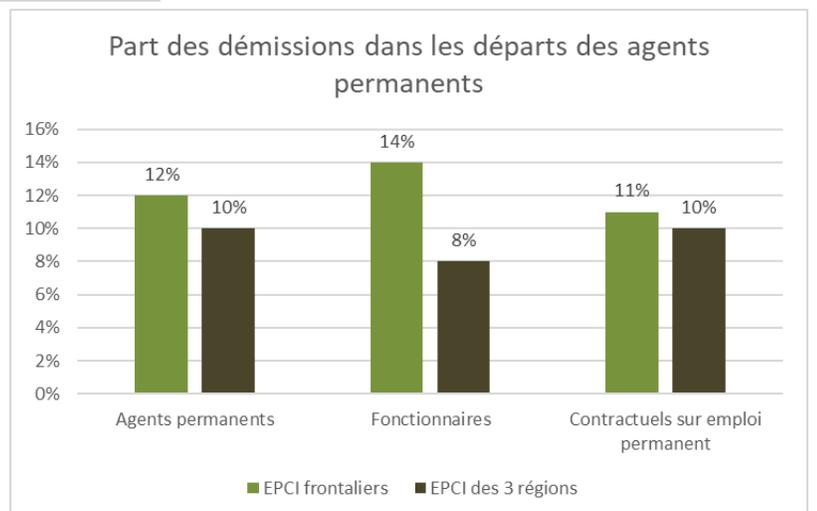
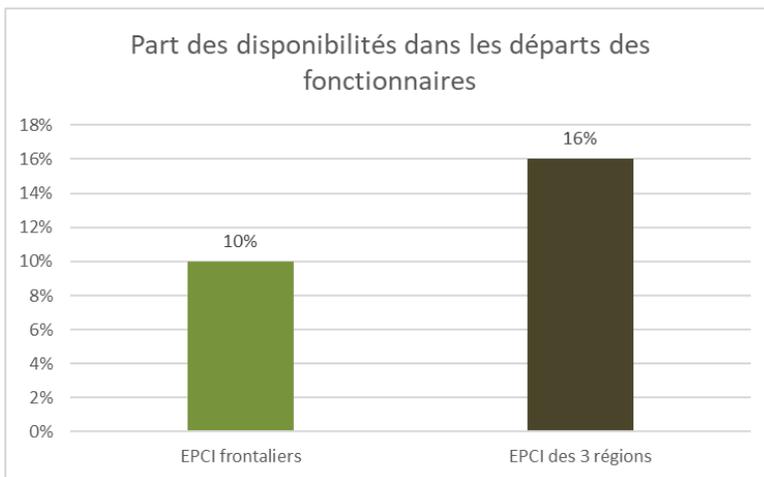


Mouvements



	EPCI Frontaliers	EPCI des 3 régions
Variation effectif permanent entre 2018 et 2019	-1,3%	+3,3%

Alors que les intercommunalités des trois régions progressent dans leurs effectifs, les intercommunalités frontalières connaissent une légère diminution du nombre d'agents. De nombreuses explications peuvent justifier cela (départ à la retraite ou fin de contrat non remplacé car aucun besoin par exemple). Il faudrait compléter ces données avec d'autres années afin de déterminer si cette baisse est tendancielle. Auquel cas, nous pourrions convenir que l'attractivité de la Suisse impacte négativement les effectifs des EPCI frontaliers.



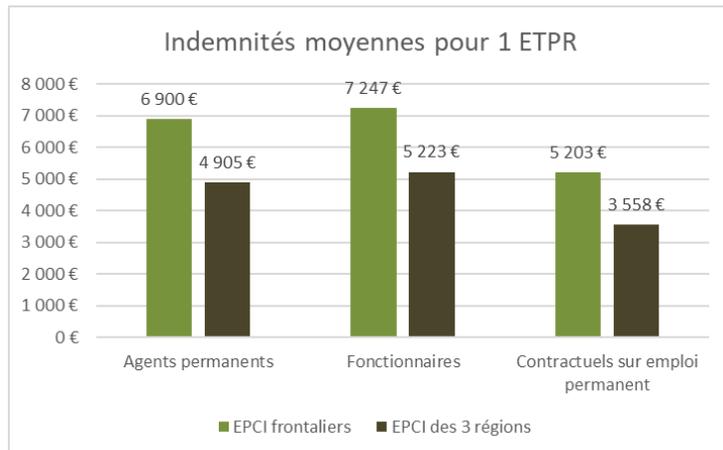
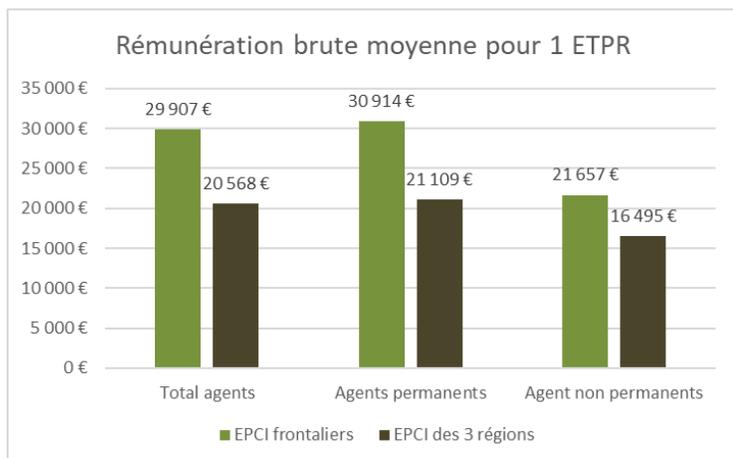
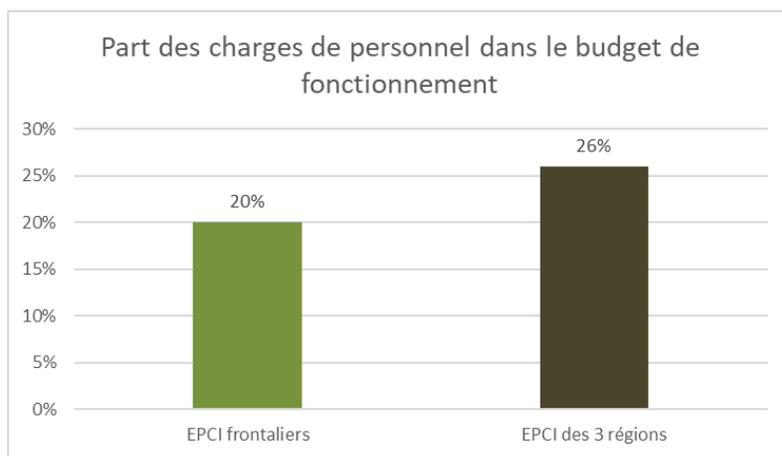
Les mises en disponibilité des fonctionnaires dans les EPCI frontaliers pèsent moins dans leur départ que pour les EPCI des trois régions. A l'inverse, le poids des démissions des fonctionnaires dans les EPCI frontaliers pèsent beaucoup plus dans leur départ que pour les EPCI des trois régions. En ce qui concerne les démissions des contractuels permanents, il n'y a pas de différence notable. Ainsi, si l'influence de la Suisse il y a sur les départs des agents, celle-ci aura plus d'impact sur les fonctionnaires et se matérialisera par des démissions plutôt que des mises en disponibilité.

Néanmoins, nous ne pouvons pas savoir si les démissions s'expliquent par un départ du territoire frontalier ou pour aller travailler en Suisse. Nous ne pouvons donc que supposer l'influence de la Suisse.

L'étude a aussi révélé une quasi-équivalence de l'influence des mises en stage dans les départs des contractuels sur emploi permanent (26% pour les EPCI frontaliers contre 25% pour les EPCI des trois régions). Ceci peut nuancer l'un de nos postulats formulé à partir des agents en CDI.

Nos précédents résultats ont montré une part de contractuels en CDI moins élevée chez les EPCI frontaliers. En ce qui concerne les mises en stage, il n'existe pas de différence notable avec les EPCI non frontaliers. Mettre en stage les contractuels semble être un moyen pour les EPCI frontaliers de fidéliser leurs agents.

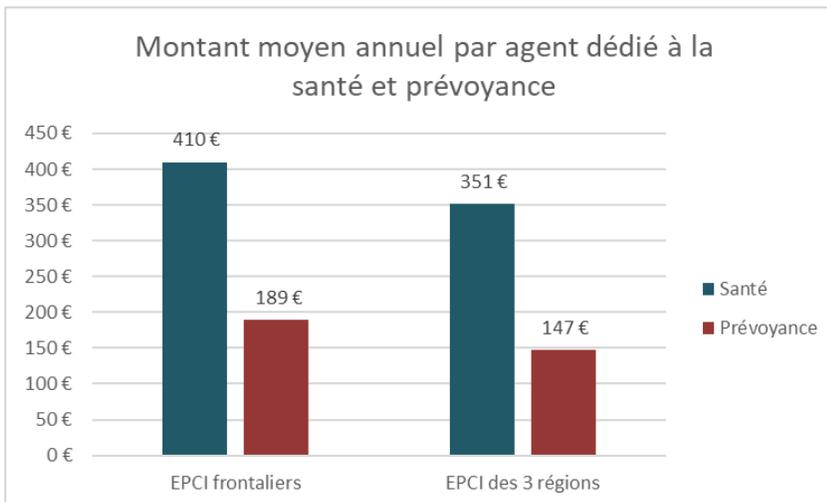
Rémunération



Les charges de personnel pèsent moins dans le budget de fonctionnement des EPCI frontaliers que celles des trois régions. Ce qui peut s'expliquer par des ressources financières plus importantes permettant de réaliser plus de dépenses non salariales.

L'influence de la Suisse se fait ressentir dans les choix de rémunération des intercommunalités frontalières. Les rémunérations brutes annuelles ainsi que les indemnités y sont en moyenne plus importantes. Ceci peut s'expliquer par le coût de la vie qui est plus élevé ce qui amène les collectivités à mieux rémunérer leurs agents. La Suisse proposant des rémunérations plus importantes, le salaire prend aussi toute son importance dans le recrutement et la fidélisation des agents. Enfin, les collectivités qui hébergent des frontaliers peuvent compter sur des impôts locaux plus rémunérateurs. En effet, la valeur des biens immobiliers est plus importante aux abords de la Suisse. La taxe foncière permettra de lever des fonds plus importants dotant ainsi les communes et donc les intercommunalités de marges de manœuvre plus importantes.

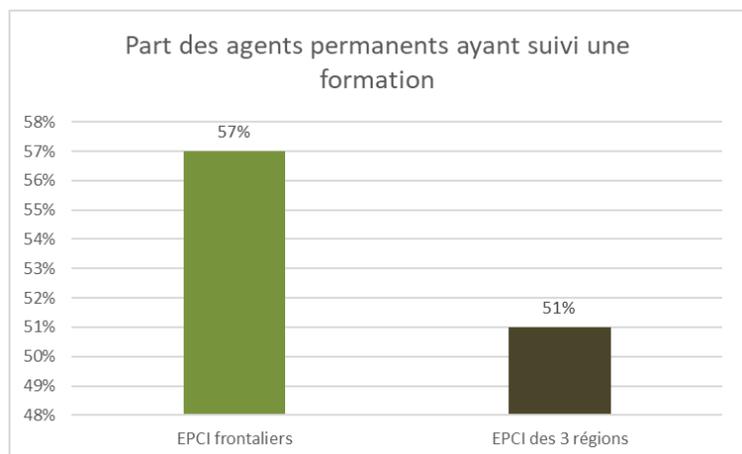
Action sociale



Dans la lignée des résultats sur la rémunération, la participation à la santé et à la prévoyance est plus importante dans les EPCI frontaliers. Ces éléments peuvent constituer un levier d'attractivité pour attirer et fidéliser les agents.

Les intercommunalités frontalières forment plus leurs agents. La formation peut être un levier de fidélisation des agents. Ce niveau de formation peut aussi s'expliquer par des ressources budgétaires plus importantes facilitant l'envoi des agents en formation.

Formation



Synthèse I.

Les intercommunalités frontalières se distinguent par :

- une part moins importante de contractuels en CDI ;
- une influence forte des démissions dans les départs des fonctionnaires ;
- des rémunérations et indemnités plus élevées ;
- une participation à la santé et prévoyance plus importante ;
- une formation plus généralisée.

Ces éléments peuvent laisser supposer une influence de la Suisse qui dépasse la simple question des rémunérations. En effet, l'attractivité de la Communauté Helvétique impose aux collectivités frontalières d'adapter leur politique ressources humaines.

II. Comparaison des EPCI frontaliers

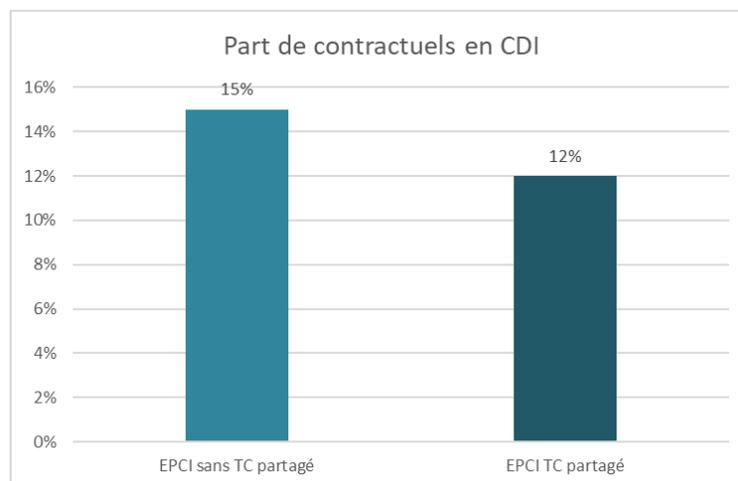
A. Une approche par les transports en commun

Au travers de cette partie, nous souhaitons déterminer s'il y a des différences entre les intercommunalités frontalières. En effet, certaines d'entre elles sont à proximité de pôles urbains suisses majeurs comme Genève, Lausanne ou encore Bâle. Ainsi, au sein même de ce groupe d'intercommunalités, certaines sont plus connectées à la Suisse que d'autres grâce au partage d'un réseau de transports en commun transfrontalier.

Nous ne faisons pas référence à d'éventuels trains qui relieraient des villes françaises à des villes suisses. Par transport en commun nous faisons référence à des trams, des bus de ville, des TER qui traversent la frontière à une cadence élevée. La présence d'un tel système symbolise une forte connexion entre le territoire d'un EPCI français avec la Suisse. Ce qui peut induire une plus forte influence sur leur politique ressources humaines.

Le groupe des intercommunalités partageant des transports en commun avec des villes suisses représente 1127 agents présents au 31/12/2019. Quant aux intercommunalités ne disposant pas de ces infrastructures, elles regroupent 775 agents présents au 31/12/2019.

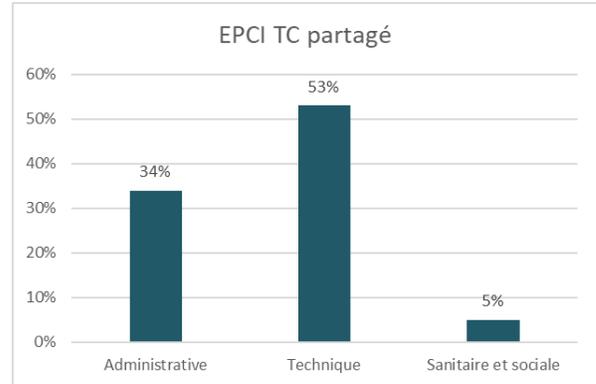
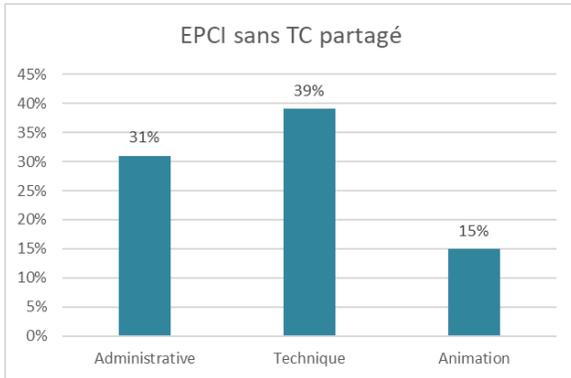
Effectifs



Nous pouvons supposer que plus l'intercommunalité est connectée à la Suisse, moins elle arrivera à garder dans le long terme les contractuels. A noter que la différence de la part d'agents contractuels en CDI reste faible.

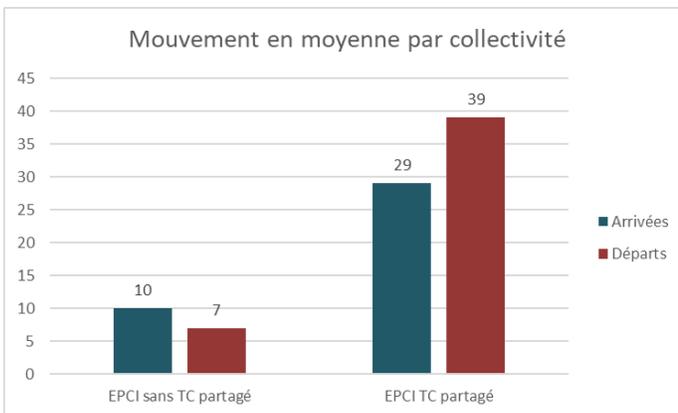
Les graphiques suivants soulignent une répartition des emplois différente. Les intercommunalités ne partageant pas de transports en commun avec la Suisse ressemblent plus aux intercommunalités des trois régions. Les EPCI partageant des transports en commun avec

des villes suisses ont près d'un emploi permanent sur deux dédié à la filière technique. Les intercommunalités très frontalières ont, a priori, un important besoin d'entretien ou d'aménagement du territoire.



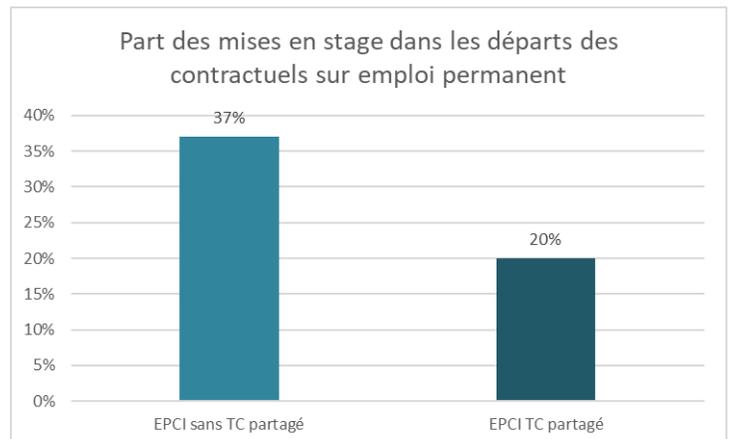
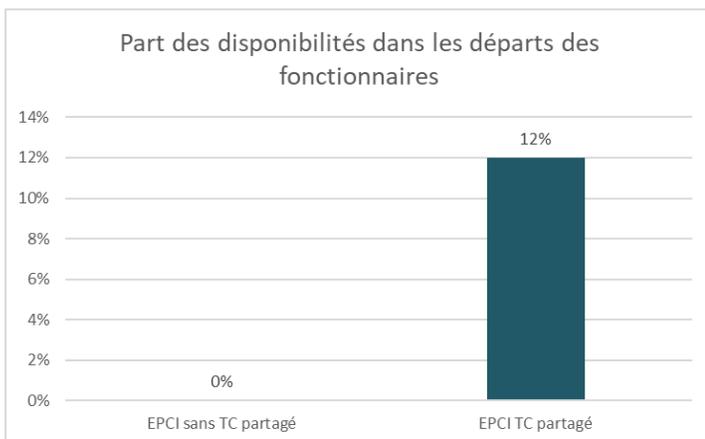
Ces deux graphiques font référence aux 3 principales filières

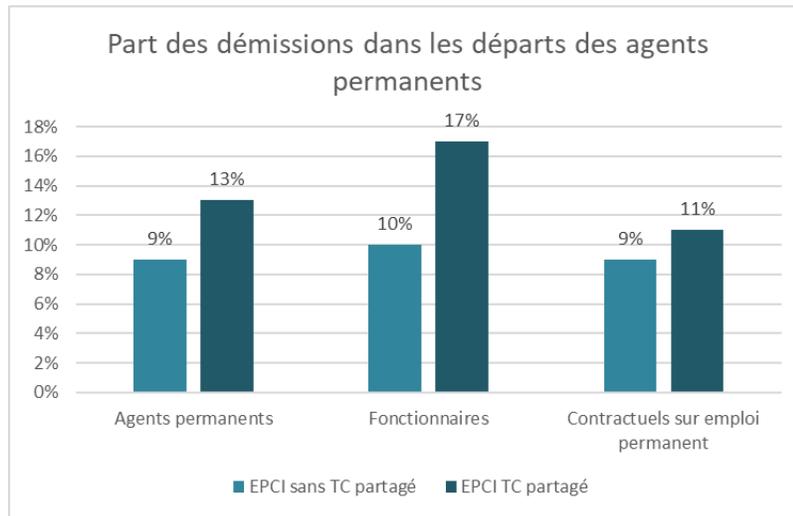
Mouvements



	EPCI sans TC partagé	EPCI TC partagé
Variation effectif permanent entre 2018 et 2019	4,9%	-4,6%

Ici encore, les intercommunalités les moins connectées à la Suisse sont le reflet de la situation des trois régions. Elles connaissent une hausse positive de leurs effectifs alors que les EPCI partageant des transports en commun avec la Suisse voient leurs effectifs diminuer.

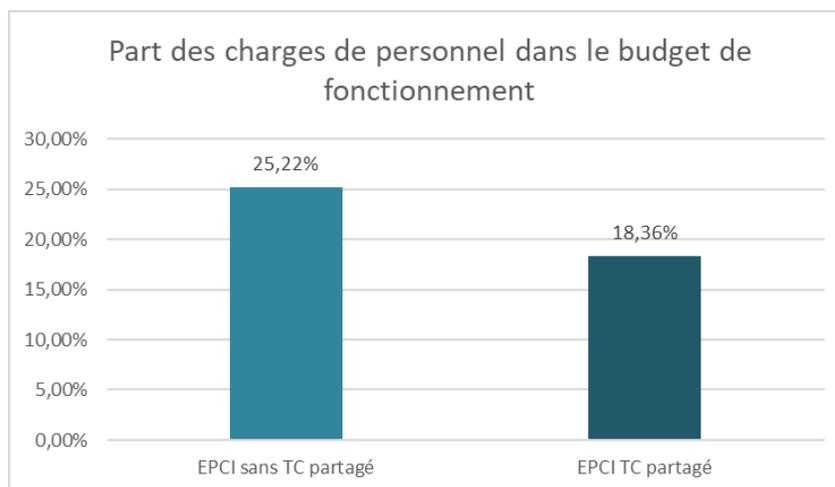


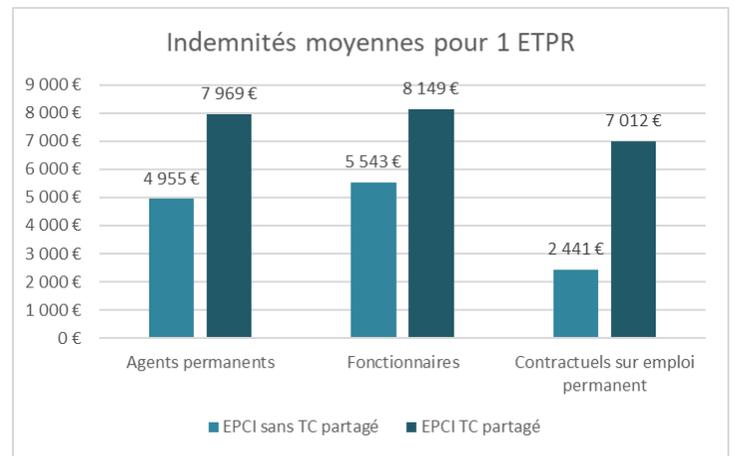
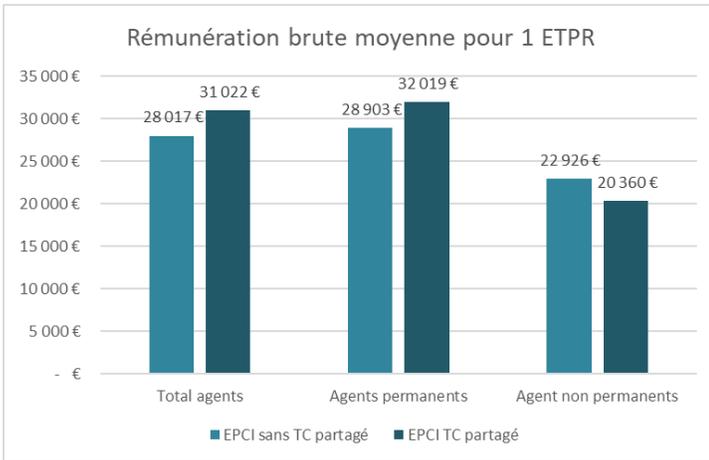


En s'intéressant uniquement aux EPCI frontaliers, les situations sont beaucoup plus différenciées au niveau des départs. Les disponibilités proviennent exclusivement des intercommunalités les plus connectées à la Suisse. Pour ces collectivités, les mises en stage occupent une place largement inférieure aux intercommunalités moins connectées. Plus le territoire de l'intercommunalité est relié avec la Suisse plus il pourrait être compliqué de garder dans le long terme les agents, peu importe s'ils changent de statut.

A noter que les démissions des fonctionnaires ont une influence bien plus importante chez les intercommunalités partageant des transports en commun avec la Suisse. C'était déjà le cas en s'intéressant à la totalité des intercommunalités frontalières. Cette différence est moins marquée pour les contractuels sur emploi permanent. Tout comme au niveau régional, les démissions ont une influence bien plus importante chez les fonctionnaires que les contractuels sur emploi permanent. La présence de la Suisse pourrait rendre plus compliquée la fidélisation des fonctionnaires.

Rémunération

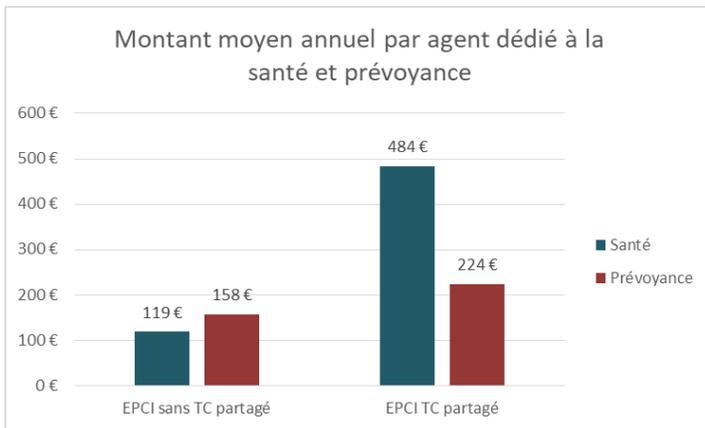




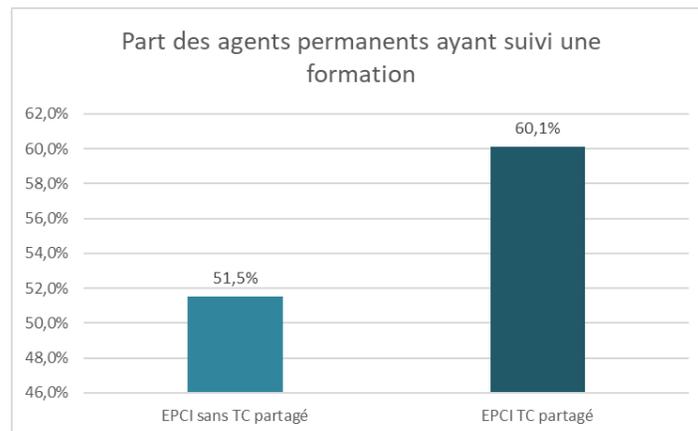
Pour les intercommunalités qui sont moins connectées avec des territoires suisses, le budget ressources humaines pèse plus dans le budget de fonctionnement.

Comme constaté au niveau régional, il existe des différences de salaires et d'indemnités marquées en fonction que l'intercommunalité partage ou ne partage pas des transports en commun avec la Suisse. Les primes constituent donc un élément sur lequel les collectivités proches avec la Suisse vont jouer afin de se rendre attractives.

Action sociale



Formation



Que ce soit sur les aspects sociaux ou sur le développement des compétences de leurs agents, les EPCI très connectés avec la Suisse ont des résultats plus élevés. Ces intercommunalités possèdent sûrement des ressources supérieures aux intercommunalités moins connectées, leur permettant ainsi de former plus et/ou de contribuer plus à la santé et à la prévoyance. Il s'agit aussi de leviers pour fidéliser dans la collectivité les agents.

Synthèse II. A

Il est primordial de comparer, entre elles, les intercommunalités frontalières. Elles connaissent des réalités différentes puisque certaines sont à proximité de villes suisses majeures. Ceci leur permet de partager des transports en commun augmentant ainsi la facilité d'accès à la Suisse et donc son attractivité.

Les intercommunalités partageant des transports en commun avec des villes suisses se distinguent par :

- une part moins importante de contractuels en CDI ;
- une influence forte des démissions dans les départs des fonctionnaires ;
- des rémunérations et indemnités plus élevées ;
- une participation à la santé et prévoyance plus importante ;
- une formation plus généralisée.

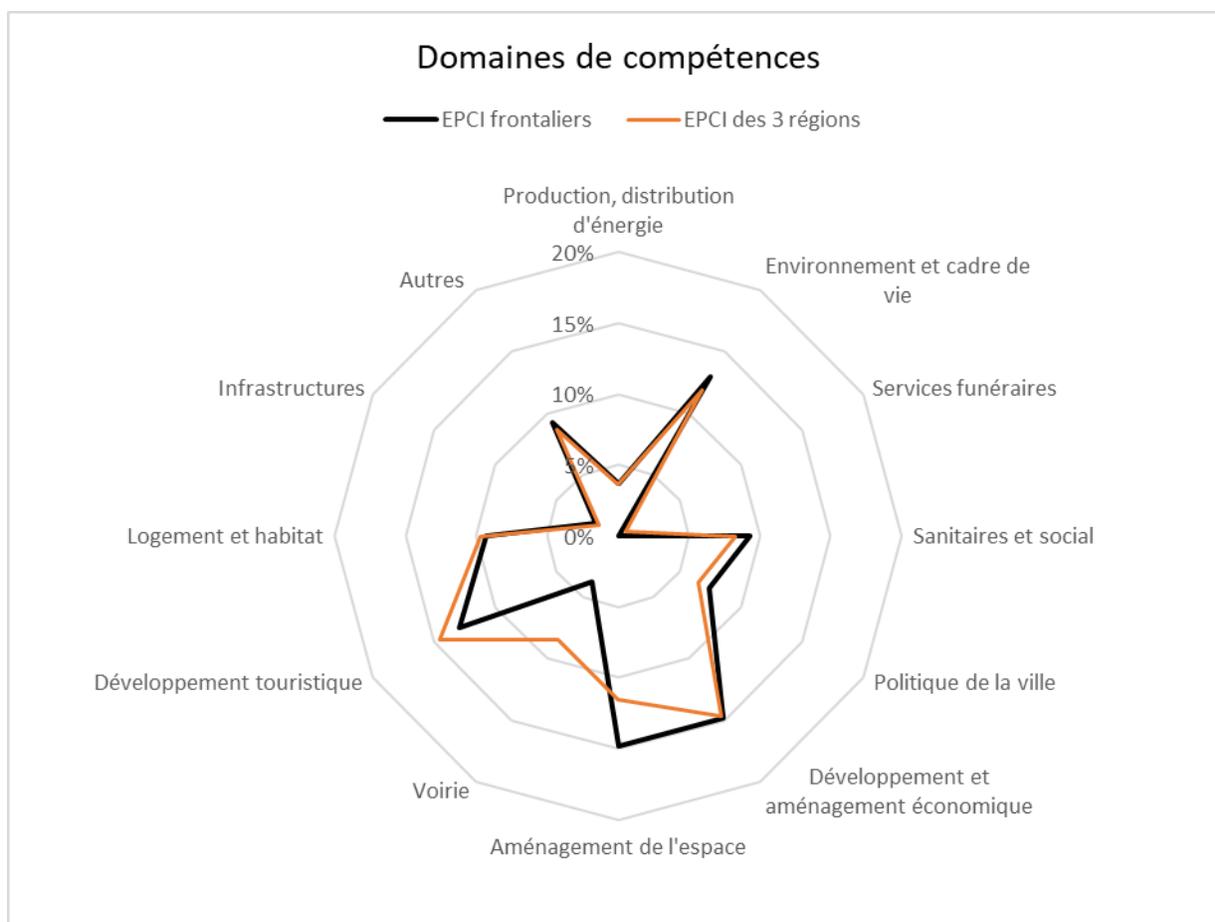
Les résultats constatés dans la première partie se répètent dans cette seconde partie. Plus l'intercommunalité est liée à la Suisse, plus sa politique ressources humaines en sera a priori influencée.

II. Comparaison des EPCI frontaliers

B. Une approche par les compétences

Cette partie vise à identifier l'influence de la frontière suisse sur des aspects plus qualitatifs que quantitatifs. Nous traiterons ainsi des compétences exercées par les intercommunalités étudiées. Dans un premier temps, les intercommunalités frontalières seront comparées aux intercommunalités des trois régions. Puis, nous nous intéresserons uniquement aux EPCI proches de la Suisse.

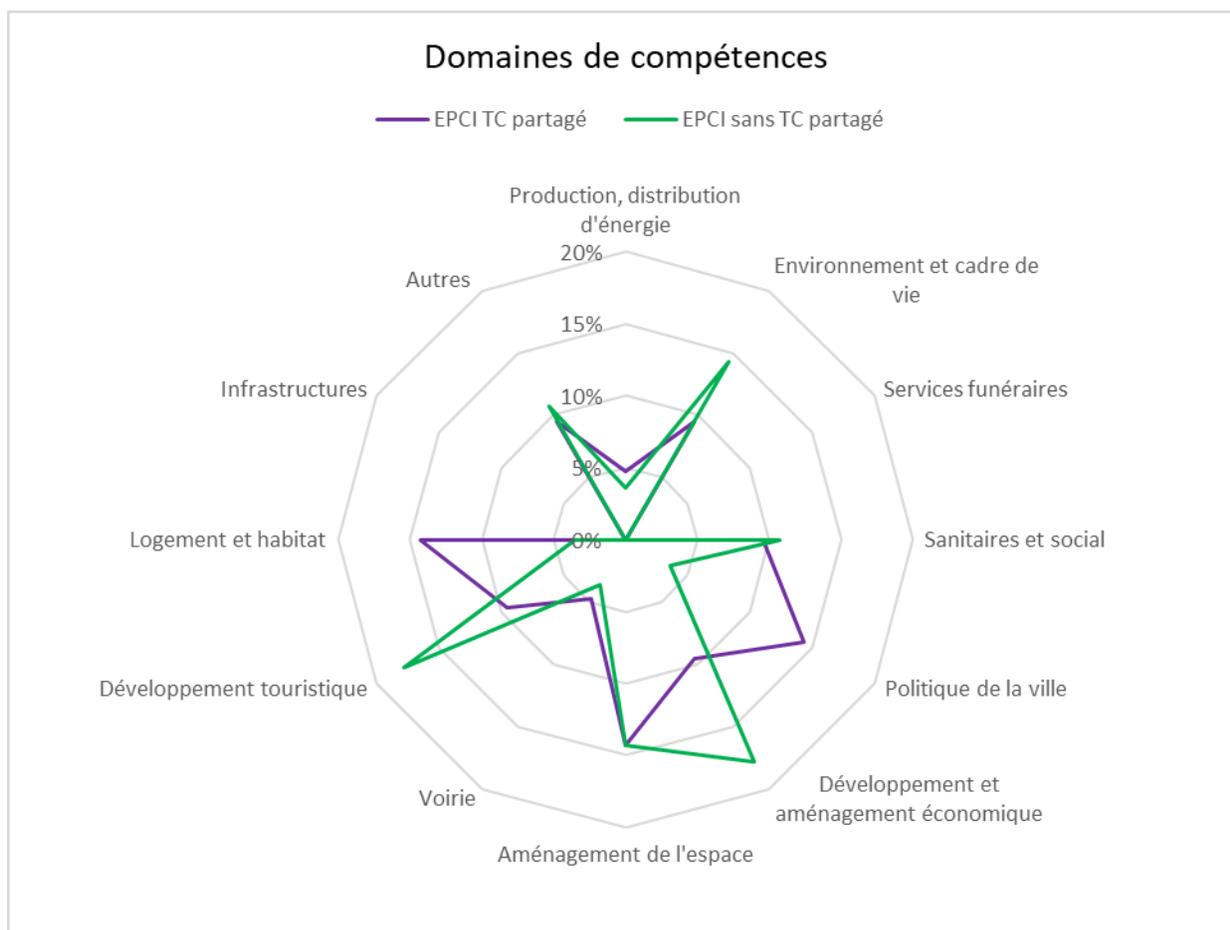
Comme il s'agit d'une approche par les compétences (source Banatic) nous n'étions pas limités par la validation du BS. Ce qui nous a permis de mobiliser 415 intercommunalités pour ces trois régions. Parmi les EPCI frontaliers, nous avons conservé les 15 EPCI de la première partie pour cette approche. Ceci devant nous permettre de comparer plus facilement les résultats pour ces EPCI avec les parties basées sur le BS 2019.



Note de lecture : en moyenne, dans les différents champs d'action de l'aménagement de l'espace, 15% des EPCI frontaliers exercent ces compétences contre 12% pour ceux des trois régions. A l'inverse, dans les différents champs d'action de la voirie, 4% des EPCI frontaliers exercent ces compétences contre 9% des EPCI des trois régions.

Parmi les compétences qui occupent une place plus importante chez les intercommunalités frontalières, nous trouvons : l'aménagement de l'espace, le développement et l'aménagement économique, le développement touristique ainsi que l'environnement et cadre de vie. Les EPCI frontalières se distinguent peu des EPCI des trois régions en termes de compétences hormis pour l'aménagement de l'espace.

Nous avons transposé cette logique uniquement aux intercommunalités frontalières toujours selon le principe de la présence de transports en commun partagés avec des villes suisses.



Note de lecture : en moyenne, dans les différents champs d'action du développement et de l'aménagement économique, 18% des EPCI sans transports en commun partagés exercent ces compétences contre 10% pour ceux qui partagent des transports en commun. A l'inverse, dans les différents champs d'action du logement et habitat, 14% des EPCI partageant des transports en commun avec la Suisse exercent ces compétences contre 4% des EPCI ne partageant pas de transports en commun avec la Suisse.

Les intercommunalités disposant de transports en commun partagés avec des villes suisses sont à proximité de Genève, Lausanne et Bâle. L'enjeu de l'habitat y est plus important dans ces territoires car ils sont à proximité de bassins d'emplois conséquents. Ce sont aussi des

territoires convoités car ils disposent de solutions de transport permettant d'accéder rapidement à la Suisse. La pression foncière y est donc importante. De ce fait, ces intercommunalités sont plus représentées sur les compétences de la politique de la ville et du logement et de l'habitat.

A l'inverse, les intercommunalités ne partageant pas de transport en commun avec la Suisse sont plus limitrophes avec des territoires suisses ruraux. Elles cherchent donc à développer leur attractivité auprès des entreprises et des touristes. Nous pouvons supposer qu'elles profitent de leur proximité avec la Suisse pour développer leur attractivité.

Les résultats du premier graphique sont influencés par les intercommunalités les moins connectées avec la Suisse. Nous avons trouvé que le développement économique et touristique était une des compétences les plus régulières chez les EPCI frontaliers. Cela est surtout vrai pour les intercommunalités ne partageant pas de transport en commun avec des villes suisses.

Synthèse II. B

Les intercommunalités les plus connectées à la Suisse ne portent pas leurs efforts sur les mêmes champs que les intercommunalités les moins connectées. L'aménagement du territoire pour les résidents est la priorité des intercommunalités partageant des transports en commun avec la Suisse. A l'inverse, les intercommunalités ne partageant pas de transports en commun avec la Suisse concentrent leurs efforts sur le développement économique et touristique.

Synthèse globale

La Suisse est supposée impacter la politique ressources humaines des intercommunalités frontalières étant donné sa forte attractivité. Nos résultats indiquent de réelles différences entre les intercommunalités situées à la frontière suisse et celles des trois régions concernées par l'étude.

Il existe même des différences au sein du groupe des intercommunalités frontalières. En effet, certaines d'entre elles sont situées à proximité de pôles urbains suisses majeurs (ex. Genève, Lausanne, Bâle).

Les EPCI frontaliers semblent avoir plus de mal à garder des agents contractuels en CDI dans le long terme. Ceci est renforcé si nous nous intéressons aux intercommunalités les plus connectées à la Suisse (celles partageant des transports en commun avec des villes suisses). Ces difficultés de fidélisation se reproduisent aussi chez les fonctionnaires. Le poids des démissions

dans leurs départs est plus élevé chez les EPCI frontaliers. Les rémunérations, la participation à la santé et à la prévoyance ainsi que la formation y sont également plus élevées.

Au niveau des compétences, les intercommunalités partageant des transports en commun avec des villes suisses portent leurs efforts sur l'aménagement du territoire pour leurs résidents. Alors que celles qui sont moins connectées cherchent à développer leur économie et le tourisme.

En somme, au travers de ces résultats nous ne pouvons que suspecter le rapport causal de la Suisse sur les politiques ressources humaines des intercommunalités frontalières. Néanmoins, les rémunérations suisses étant largement supérieures aux rémunérations françaises, l'ensemble des hypothèses émises dans cette étude semblent légitimes.

Cette étude quantitative pourrait être complétée par une étude qualitative afin d'identifier avec précision les difficultés que peuvent rencontrer les intercommunalités (les collectivités en général) à proximité de la Suisse. Dans un contexte de vieillissement des effectifs de la Fonction Publique Territoriale et de difficultés de recrutement, il est primordial de déterminer les obstacles ainsi que les leviers d'attractivité dans les territoires frontaliers à la Suisse. La finalité étant de faciliter les recrutements à l'avenir.

Pour plus de renseignements, vous pouvez contacter :

Vincent Comor – vcomor.gpeec@cdg25.org

Lourdes Barroso – lbarroso@cdg38.fr

Prescilia Andaloro – prescilia.andaloro@cdg57.fr

Cyril Degrauel – cyril.degravel@cdg74.fr

Bruno Dauba – bruno.dauba@cdg74.fr