

L'emploi dans les collectivités locales au 31 décembre 2006

Stéphanie Lemerle - Guillaumat, division Exploitation des fichiers administratifs, Claudine Maillard-Barbé et Anthony le Mat, direction régionale de Bretagne, Insee

En 2006, les collectivités territoriales emploient 60 000 salariés de plus qu'en 2005, soit une augmentation de 3,3 %. Cette croissance s'explique, en partie, par l'intégration des agents non titulaires de l'État dans la fonction publique territoriale (conseils régionaux et généraux) au titre de la loi relative aux libertés et responsabilités locales de 2004.

Toutefois, depuis 1990, l'emploi territorial a crû trois fois plus vite que l'emploi total, avec une accélération liée à la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. Même si l'État reste le premier employeur public, près d'un tiers des agents de la Fonction publique relève désormais d'un employeur territorial.

Au 31 décembre 2006, les collectivités territoriales et leurs établissements publics de la France métropolitaine et des Dom emploient 1 865 000 personnes, soit 60 000 de plus qu'un an auparavant. Sur l'année, cette hausse représente une progression de 3,3 %. Le nombre d'agents travaillant pour la fonction publique territoriale selon la définition de l'Observatoire de l'emploi public (OEP) est de 1 737 000, en hausse de 3,1% par rapport

à 2005 (*définitions*). Cette augmentation des emplois de la fonction publique territoriale est sans équivalent depuis 2002 (*tableau 1*). La croissance annuelle était de 1,6 % en moyenne, au cours des cinq années précédentes. Elle s'explique, en partie, en 2006 par des transferts de gestion de personnels de l'État aux régions et aux départements. Hors ces transferts, l'emploi dans les collectivités locales et leurs établissements publics locaux croît en 2006 un peu plus rapidement que les années précédentes.

Croissance des effectifs des conseils régionaux et généraux

Le nombre d'agents employés par les conseils régionaux est passé de 15 200 fin 2005 à 22 600 fin 2006, soit une augmentation de 49 % (*tableau 2*). La plus grande partie de cette hausse s'explique par la prise en charge au 1^{er} janvier 2006, par les conseils régionaux, de personnels antérieurement employés par l'État, au titre de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales (*définitions*). Ces agents, pour l'essentiel des non-titulaires de l'État, sont reclassés dans les cadres d'emplois de non-titulaires ouverts par la fonction publique territoriale pour les TOS (techniciens et ouvriers de services) de l'Éducation nationale. Ils sont majoritairement en poste dans les lycées.

1 Effectifs des collectivités locales et de leurs établissements au 31 décembre

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Champ de l'enquête Insee : effectif total	1 668 359	1 719 247	1 747 658	1 777 319	1 804 956	1 864 676
– Emplois secondaires	73 404	69 050	69 678	71 559	70 951	73 922
– ASA, GIP, OPAC et autres EPIC* : emplois principaux, hors emplois aidés	39 641	42 142	45 269	48 391	49 247	52 750
– ASA, GIP, OPAC et autres EPIC : emplois aidés	1 863	1 726	1 174	925	673	1 041
Champ OEP, emplois principaux hors ASA, GIP, OPAC, EPIC	1 553 451	1 606 329	1 631 537	1 656 444	1 684 085	1 736 963
<i>Évolution</i>		3,4%	1,6%	1,5%	1,7%	3,1%
– dont emplois aidés sur le champ OEP	146 908	142 951	109 959	83 168	70 726	74 462

*ASA : association syndicale autorisée ; GIP : groupement d'intérêt public ; OPAC : office public d'aménagement et construction ; EPIC : établissement public industriel et commercial.

Source : Insee, Enquête sur les personnels des collectivités territoriales et des établissements publics locaux.

Dans les conseils généraux, la croissance sur un an est de 7,5 %, ce qui représente 15 000 salariés de plus ; environ 20 % de cette hausse s'explique, comme pour les régions, par des transferts de personnels non titulaires de l'État. La filière administrative connaît une progression du même ordre pour les attachés, les rédacteurs, les adjoints et les agents administratifs, sans doute pour assurer la gestion des personnels transférés. Il s'agit, pour l'essentiel, de personnels titulaires. Enfin, la prise en

charge par les conseils généraux de l'entretien des routes nationales explique la forte progression des ingénieurs, techniciens, agents de maîtrise et agents techniques (+ 2 000).

Les transferts de personnels de l'éducation nationale et des directions départementales de l'équipement ont commencé en 2005. Les agents non titulaires admis directement, à partir du 1^{er} janvier 2006, dans la fonction publique territoriale, viennent grossir le nombre de non-titulaires dans les

organismes départementaux et régionaux. Pour les titulaires, l'essentiel du transfert reste à faire, puisque près de 90 000 TOS et personnels des Directions départementales de l'équipement (DDE) doivent passer dans les deux ans à venir sous la gestion administrative de la fonction publique territoriale. Ces agents peuvent cependant exercer un droit d'option : soit ils restent fonctionnaires de l'État en optant pour un détachement de longue durée dans la fonction publique territoriale, soit ils choisissent de devenir fonctionnaires territoriaux.

En août 2006, la moitié des personnels TOS titulaires avaient déjà fait valoir leur droit d'option, en choisissant pour les trois quarts d'entre eux une intégration dans la fonction publique territoriale (*bibliographie*). La gestion des ressources humaines constitue un défi pour les collectivités locales. En effet, ces nouveaux personnels, majoritairement de catégorie C, exercent des métiers avec lesquels les collectivités locales sont peu familiarisées.

La part des communes dans l'emploi territorial baisse

Même si les emplois communaux (communes, CCAS et caisses des écoles) progressent légèrement plus en 2006 qu'en 2005 (1,2 % contre 0,7 %), leur part dans l'emploi territorial continue de diminuer, passant de 67,3 % à 66,2 %. Cette baisse s'explique pour moitié par la forte progression, en 2006, des organismes départementaux et régionaux et de manière plus structurelle par la hausse régulière depuis 1999 de l'emploi dans les organismes intercommunaux.

La part des organismes intercommunaux dans l'emploi territorial augmente de 0,5 point, soit légèrement moins que le rythme annuel moyen observé depuis la promulgation de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. Les structures les plus dynamiques restent les communautés d'agglomération (7,5 % d'emplois en plus en 2006) et les communautés de communes (+ 10,7 %). Au 1^{er} janvier 2007, plus de 91 % des communes appartiennent à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI - *définitions*).

2 Les effectifs par type de collectivité territoriale

	Effectifs totaux		dont emplois principaux	dont emplois aidés
	2005	2006	2006	2006
Ensemble collectivités locales	1 804 956	1 864 676	1 790 754	75 503
Organismes communaux et intercommunaux	1 422 867	1 457 482	1 389 024	68 900
Organismes communaux	1 214 918	1 233 543	1 179 176	59 052
Communes	1 094 014	1 106 851	1 058 461	52 728
Centres communaux d'action sociale	104 117	108 904	105 646	5 489
Caisses des écoles	16 787	17 788	15 069	835
Organismes intercommunaux	207 949	223 939	209 848	9 848
Communautés urbaines	31 697	31 949	31 022	313
Communautés de communes	53 038	59 407	55 880	4 044
Communautés d'agglomération	44 206	48 688	48 246	1 107
Syndicats d'agglomération nouvelle	2 543	2 499	2 464	ns
Syndicats de communes à vocation multiple	11 618	11 549	10 698	810
Syndicats de communes à vocation unique	58 597	61 451	53 290	2 626
Autres établissements publics locaux administratifs	4 459	5 488	5 391	671
Groupements d'intérêt public*	1 791	2 908	2 857	245
Organismes départementaux et régionaux	310 451	335 086	332 969	5 517
Conseils régionaux	15 169	22 599	22 523	223
Organismes départementaux	295 282	312 487	310 446	5 294
Conseils généraux	198 190	213 053	211 753	4 357
Préfecture de police de Paris	6 325	6 215	6 215	ns
Services départementaux d'incendie et de secours	57 022	58 178	58 141	170
Autres établissements publics départementaux	23 011	23 529	23 038	702
Centres de gestion de la fonction publique territoriale	10 734	11 512	11 299	54
Autres organismes	71 638	72 108	68 761	1 086
Caisses de crédit municipal	990	946	940	ns
Offices d'HLM	19 300	17 007	16 887	287
OPAC*	27 388	30 217	29 930	438
Autres (ASA et EPIC)*	23 960	23 938	21 004	358

* N'entrent pas dans le champ de l'Observatoire de l'emploi public.

Source : Insee, Enquête sur les personnels des collectivités territoriales et des établissements publics locaux.

3 Répartition des effectifs par statut et par grand type de collectivité territoriale

Statut	Emploi total			Évolution 2005 - 2006 (%)			
	2005	2006	Répartition en 2006 (%)	Conseils régionaux	Conseils généraux	Communes	Group. à fiscalité propre*
Titulaires	1 267 966	1 298 725	69,6	17,6	4,1	1,0	8,2
Non-titulaires	402 852	426 335	22,9	143,8	24,9	2,4	9,8
Contrats aidés	71 399	75 503	4,0	ns	131,1	-1,2	1,8
Assistantes maternelles	55 992	56 567	3,0	//	2,5	-3,0	20,3
Apprentis	6 747	7 546	0,4	23,6	5,5	10,6	26,7
Total	1 804 956	1 864 676	100,0	49,0	7,5	1,2	8,4

* Groupements à fiscalité propre : communautés urbaines, d'agglomération, de communes et syndicats d'agglomération nouvelle.

Source : Insee, Enquête sur les personnels des collectivités territoriales et des établissements publics locaux.

Des non-titulaires pour les régions et de nouveaux emplois aidés pour les communes et les départements

La proportion de titulaires dans l'emploi territorial est stable en 2006, proche de 70 % (tableau 3). Depuis 1989, elle a progressé de 8 points. Elle reste cependant inférieure aux taux observés dans les deux autres fonctions publiques (plus de 85 %). Suivant le type de collectivité locale, ce taux est plus ou moins élevé. Dans les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), 98 % des salariés sont titulaires contre 31 % seulement dans les Caisses des écoles. Dans les conseils régionaux, la part des non-titulaires progresse de près de 15 points en 2006, du fait du transfert des quelque 4 000 non-titulaires techniciens et ouvriers de services (TOS) du ministère de l'éducation nationale.

Suite à la mise en œuvre du plan de cohésion sociale de 2005, on compte 10 000 contrats aidés supplémentaires en 2006 dans les collectivités locales. Les nouveaux contrats (contrats d'avenir ou contrats d'accompagnement dans l'emploi) sont à durée déterminée. D'une durée généralement inférieure à une année, ils s'adressent à des jeunes possédant une formation insuffisante ou à un public en difficulté. La loi relative aux libertés et responsabilités locales de 2004 n'a pas prévu le transfert des contrats aidés. Les collectivités locales les recrutent donc directement. En pratique, ce sont surtout les communes et les départements qui en embauchent : presque 3 000 contrats de plus en 2006

pour chacune de ces collectivités. À l'inverse, les contrats « emplois jeunes » s'éteignent ; il en reste à peine 5 500, soit dix fois moins qu'à leur apogée, en 2002. Pour cette raison et malgré la hausse des recrutements en 2006, le nombre d'emplois aidés en 2006 tous contrats confondus dans les communes est légèrement inférieur (-1,2 %) à celui observé en 2005.

L'animation, une filière dynamique

La forte progression de la filière animation a marqué les six dernières années : ses emplois ont augmenté de plus de 70 % depuis 2001. Elle est la 4^e filière employeuse de la fonction publique territoriale avec plus de 104 000 salariés (6,1% de l'emploi territorial). Les deux tiers d'entre eux sont des non-titulaires souvent à temps partiel et dans leur quasi-totalité des agents de catégorie C (tableau 4). Les animateurs territoriaux participent dans les temps péri et post scolaires à la co-éducation des enfants et des jeunes, mais ont aussi pour rôle de favoriser les activités culturelles pour un public plus âgé, notamment des personnes du 3^e âge. La filière médico-sociale, qui emploie 79 600 personnes en 2006, affiche également un fort dynamisme (+ 3,2 %). C'est vraisemblablement la conséquence du développement des services de soins infirmiers à domicile (SSIAD) et de la montée en charge de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA).

Le reste des emplois se répartit principalement dans deux filières : un quart des

personnels territoriaux travaillent dans la filière administrative et 45 % dans la filière technique. Dans la filière administrative, les cadres d'emplois concernant les attachés et les rédacteurs continuent de progresser. Dans la filière technique, les cadres d'emplois qui augmentent le plus sont les agents TOS des établissements publics locaux d'enseignements (EPL), les ingénieurs, techniciens supérieurs et contrôleurs des travaux, pour les raisons évoquées précédemment.

La décentralisation a stimulé l'emploi territorial

La croissance des emplois territoriaux est rythmée depuis deux décennies par les lois de décentralisation et le transfert progressif aux collectivités territoriales de compétences régaliennes auparavant exercées par l'État. Ainsi, dans les organismes départementaux, le nombre d'emplois, relativement stable jusqu'en 1996, augmente fortement depuis, au rythme annuel moyen de 4 %. La loi confiant la gestion de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) aux départements date de 2001. La politique d'insertion a été confiée aux départements dès 1988, mais le pilotage du RMI ne leur a été complètement transféré qu'au 1^{er} janvier 2004. Avec l'acte II de la décentralisation, la loi relative aux libertés et responsabilités locales de 2004 joint au transfert de compétences le transfert des personnels de l'État vers les régions et départements. Par ailleurs, l'offre de services communaux s'est amplifiée pour répondre à la forte augmentation de la population

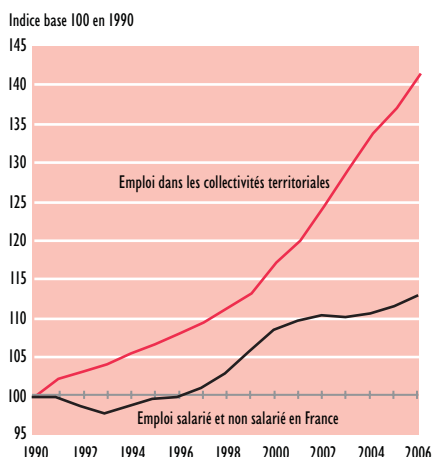
4 Les effectifs des collectivités territoriales par filière et catégorie hiérarchique

Filières	Effectifs ¹ au 31 décembre		Évolution 2001 - 2006 (%)	Proportion de titulaires en 2006 (%)	Répartition par catégorie hiérarchique en 2006 (%)		
	2001	2006			A	B	C
Administrative	343 274	410 649	19,6	83,8	17,6	16,0	66,5
Technique	676 598	765 503	13,1	77,8	3,2	5,1	91,7
Culturelle	63 133	75 500	19,6	66,2	24,1	48,0	27,9
Sportive	17 784	20 849	17,2	68,5	6,6	75,6	17,9
Sociale (hors assistantes maternelles)	145 379	167 376	15,1	75,2	2,7	30,4	66,9
Médico-sociale	68 872	79 631	15,6	75,9	29,8	12,5	57,7
Médico-technique	3 433	3 560	3,7	72,9	7,3	62,9	29,8
Incendie-secours	40 366	47 729	18,2	99,5	6,8	10,9	82,3
Police municipale	19 327	22 257	15,2	95,4	0,0	7,6	92,4
Animation	61 063	104 506	71,1	34,2	0,0	13,7	86,3
Autres	14 202	16 376	15,3	9,3	78,5	21,5	-
Non déterminée	5 009	11 124	122,1	4,8	-	-	-
Total	1 458 440	1 725 060	18,3	71,5	9,3	14,3	76,4

1. Hors emplois jeunes, CES, CEC et autres emplois aidés.

Source : Insee, Enquête sur les personnels des collectivités territoriales et des établissements publics locaux.

Évolution de l'emploi entre 1990 et 2006



Source : Insee, estimations d'emploi et enquêtes sur les personnels des collectivités territoriales et des établissements publics locaux.

urbaine à partir des années 1990. La progression de l'emploi dans les organismes communaux, d'environ 1 % par an, s'est accélérée avec la mise en œuvre de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, pour se stabiliser à environ 3 % de croissance annuelle depuis.

Globalement, de 1990 à 2006, l'emploi public hors emplois aidés a progressé de 20,7 % : 42,5 % de cette croissance est due à la fonction publique territoriale, 21,7 % à la fonction publique hospitalière et seulement 9,4 % à la fonction publique d'État. À titre de comparaison, pendant la période 1990-2006, l'emploi total a progressé de 13 % (graphique). Même si l'État reste le premier employeur public (et le premier employeur de France), avec 2,5 millions d'agents fin 2006, la part de la fonction publique territoriale dans l'emploi public a progressé de près de cinq points depuis 1990. Presque un tiers des agents de la Fonction publique relève désormais d'un employeur territorial.

Sources

L'enquête sur les personnels des collectivités territoriales et des établissements publics locaux (Colter) recense les personnes rémunérées par les collectivités territoriales et leurs établissements publics administratifs, industriels ou commerciaux au 31 décembre de chaque année. Les organismes privés ou semi-publics d'administration locale financés majoritairement sur fonds publics sont exclus du champ de l'enquête depuis 2000. L'enquête couvre la France métropolitaine et les quatre départements d'outre-mer (régions ultrapériphériques au sens de la Communauté européenne) ainsi que Saint-Pierre et Miquelon. Tous les agents rémunérés en décembre sont recensés au titre de leur(s) organisme(s) payeur(s). Un même agent peut donc avoir plusieurs emplois.

Définitions

Fonction publique territoriale selon l'observatoire de l'emploi public (OEP) : la fonction publique est définie en référence aux statuts de recrutements de ses personnels. Sont exclus du champ les établissements publics locaux industriels et commerciaux (EPIC), les groupements d'intérêt public (GIP) et les associations syndicales autorisées (ASA). De plus, les emplois secondaires des collectivités locales, occupés par des agents ayant un emploi principal dans le reste de l'économie, ne sont pas comptés.

Établissement public de coopération intercommunale (EPCI) : ce sont des regroupements de communes ayant pour objet l'élaboration de « projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité ». Ils sont soumis à des règles communes, homogènes et comparables à celles de collectivités locales. Les communautés urbaines, communautés d'agglomération, communautés de communes, syndicats d'agglomération nouvelle, syndicats de communes et syndicats mixtes sont des EPCI. Les groupements à fiscalité propre (GFP) regroupent communautés urbaines, communautés d'agglomération, communautés de communes et syndicats d'agglomération nouvelle.

Les principales compétences transférées suite à la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales

les aides économiques individuelles aux entreprises ; la gestion et le pilotage du RMI, ainsi que la gestion de plusieurs fonds sociaux comme le fonds de solidarité logement (FSL) ; l'essentiel du réseau routier national transféré aux départements, l'État ne conservant que la responsabilité des grands itinéraires nationaux ; les ports et aéroports transférés aux collectivités locales, à l'exception des plus grands ; en Île-de-France, le syndicat des transports de l'Île-de-France (la région devient majoritaire) ; le logement social (essentiellement vers les conseils généraux) ; les programmes régionaux de santé publique établis par les régions en complément des plans de l'État ; la gestion des personnels techniques, ouvriers et de service de l'éducation nationale ; la gestion du patrimoine culturel. Pour les personnels titulaires TOS de l'éducation nationale, le droit d'option pouvait être prononcé soit avant le 31 août 2006 pour une intégration dans la fonction publique territoriale au 1^{er} janvier 2007, soit avant le 31 août 2007 pour une intégration au 1^{er} janvier 2008. Concernant les agents des DDE, les décrets de transferts définitifs des services des routes nationales et départementales ont été publiés en fin d'année 2006 et le droit d'option n'a été ouvert aux agents qu'à partir du 1^{er} janvier 2007.

Bibliographie

- « L'emploi dans les collectivités locales au 31 décembre 2004 » *Insee Première* n° 1091, juillet 2006.
- « Faits et chiffres 2006-2007 » *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, la Documentation française.
- « Les effectifs des collectivités territoriales au 31 décembre 2003, 2004, 2005 » *Insee Résultats*, série société n° 79, avril 2008.
- « Rapport d'information » n° 62 du Sénat fait au nom de l'observatoire de la décentralisation sur le transfert des personnels techniques, ouvriers et de services (TOS) et celui des personnels des directions départementales de l'équipement (DDE).
- « Rapport de l'Observatoire des Finances locales 2007 » *Comité des Finances locales*.

INSEE PREMIÈRE figure dès sa parution sur le site Internet de l'Insee : www.insee.fr (rubrique Publications)

Pour vous abonner aux avis de parution : <http://www.insee.fr/fr/publications-et-services/default.asp?page=abonnements/liste-abonnements.htm>

BULLETIN D'ABONNEMENT A INSEE PREMIERE

À RETOURNER À : INSEE/CNGP, Service Abonnement - B.P. 402 - 80004 Amiens CEDEX 1
Tél. : 03 22 97 31 70 Fax : 03 22 97 31 73

OUI, je souhaite m'abonner à INSEE PREMIÈRE - Tarif 2008

Abonnement annuel : 74 € (France) 92 € (Étranger)

Nom ou raison sociale : _____ Activité : _____

Adresse : _____ Tél : _____

Ci-joint mon règlement en Euros par chèque à l'ordre de l'INSEE : _____ €.

Date : _____ Signature _____

Direction Générale :
18, Bd Adolphe-Pinard
75675 Paris cedex 14
Directeur de la publication :
Jean-Philippe Cotis
Rédacteur en chef :
Gilles Rotman
Rédacteurs :
C. Dulon, A.-C. Morin,
T. Méot, C. Pfister
Maquette : Mireille Brunet
Code Sage IP081205
ISSN 0997 - 3192
© INSEE 2008



INSEE
INSTITUT NATIONAL
DE LA STATISTIQUE
ET DES ÉTUDES
ÉCONOMIQUES