

Sources et méthodes

Enquête sur les personnels des collectivités locales et des établissements publics locaux (Colter)

L'enquête sur les personnels des collectivités locales et des établissements publics locaux est annuelle. Les agents, relevant de la Fonction Publique Territoriale, sont dénombrés de manière collective par leurs organismes employeurs.

La méthodologie présentée ici concerne l'ensemble de ces enquêtes, quelle que soit l'année de réalisation, et précise les changements majeurs intervenus dans le type de données recueillies.

L'objectif de l'enquête et les données recueillies

Objectifs, information collectée et mode de collecte

L'enquête permet d'étudier les relations entre population (des communes ou des départements) et nombre de salariés des collectivités territoriales. Le rapport de leurs employés (convertis en "équivalents temps complet") à la population est fréquemment utilisé comme mesure du "taux d'administration locale". La population des départements est actualisée par le biais des Estimations Localisées de Population (ELP) au 31 décembre de chaque année (sur la base du Recensement général de la population de 1999) ; en revanche, il n'existe pas d'estimation année par année de la population des communes : leur population est celle au Recensement général de la population qui date de mars 1999.

L'information récoltée auprès des collectivités locales et des établissements publics locaux est relative aux effectifs salariés au 31 décembre de l'année N, à la ventilation des effectifs selon le sexe le statut (titulaires, non titulaires...), la condition d'emploi (temps complet, temps partiel...) et le cadre d'emploi. La condition d'emploi précise la durée du travail alors que le cadre d'emploi fournit des informations sur la catégorie hiérarchique de l'agent et la filière de son emploi. Les ventilations suivant les cadres d'emploi ne sont disponibles que pour les effectifs titulaires et non-titulaires. Les informations équivalentes au 31 décembre de l'année précédente sont envoyées aux organismes enquêtés pour, le cas échéant, correction.

Ce rappel permet de confronter la réponse de chaque organisme avec celles des années antérieures. Toute évolution anormale des effectifs d'un organisme, de leur répartition par statut ou condition d'emploi donne lieu, en principe, à des contrôles pouvant aboutir à un redressement, le plus souvent sur l'année N-1, voire N-2, parfois sur l'année en cours (N). On traite de même les apparitions ou disparitions d'organismes dans le champ de l'enquête lorsqu'elles ne correspondent ni à des créations ou suppressions réelles, ni à des transformations fondamentales dans leur activité ou de leur mode de fonctionnement.

Les différentes modalités du statut tel qu'il est utilisé dans l'enquête qui nous intéresse incluent la notion d'emplois aidés : les emplois-jeunes (institués en 1997), les contrats emploi solidarité (CES - institués courant 1990), les contrats emploi consolidé (CEC – institués en 1992 et les apprentis. Les emplois jeunes sont des emplois à temps complet, alors que les CES sont des emplois à mi-temps. Pour ces statuts, la répartition en cadre d'emploi n'est pas disponible. En conséquence, pour un certain nombre de tableaux, les données existent dans une version hors CES et emplois jeunes et dans une version hors CES, emplois jeunes et apprentis pour être comparables avec les tableaux donnant la répartition par cadre d'emploi.

Entre l'année sur laquelle portent les effectifs au 31 décembre et leur publication se déroule environ deux ans : les résultats publiés concernent alors les effectifs de l'année en question ainsi que ceux des deux années précédentes. Cela permet en effet de publier les données révisées, lorsque celles-ci l'ont été, compte tenu du mode de collecte exposé ci-dessus.

Les questionnaires

Les questionnaires comportent deux tableaux. Le premier donne la répartition des effectifs par statut, sexe et temps de travail (en particulier, temps complet, temps partiel). De la notion de temps de travail, est déduit le caractère principal ou secondaire de l'emploi occupé par l'agent.

Le deuxième tableau du questionnaire comporte deux colonnes correspondant au clivage statutaire (titulaires et non-titulaires) et autant de lignes que de cadres d'emploi dans la Nomenclature des Emplois Territoriaux (NET). Néanmoins, il existe quelques regroupements pour des cadres d'emploi voisins ou à très faibles effectifs. De la notion de cadre d'emploi, découle les informations relatives à la catégorie hiérarchique (A, B ou C) et la filière à laquelle appartient le cadre d'emploi. Il existe 10 filières : administrative, technique, culturelle, sportive, sociale, médico-sociale, médico-technique,

incendie et secours, police, animation. Les fonctionnaires territoriaux doivent être classés selon leur cadre d'emploi d'origine lorsqu'ils sont soit en détachement ou en disponibilité sur un poste hors statut (emplois fonctionnels, emplois de contractuels), soit en "activité accessoire" dans l'organisme considéré. Les non-titulaires et les fonctionnaires de l'Etat ou hospitaliers et les personnes employées dans les établissements publics à caractère industriel et commercial doivent être classés par assimilation dans le cadre d'emploi correspondant le mieux à leur activité au sein de l'organisme qui les recense. Il en est de même, le cas échéant, des titulaires territoriaux non encore affectés à un cadre d'emploi. Quelques lignes sont consacrées à des activités particulières non prévues au statut, elles visent notamment les enseignants (hors sport et culture) et les chargés de mission, chargés d'études ou de relations publiques.

Il existe trois modèles de questionnaire.

- les communes, les établissements communaux et intercommunaux et les établissements publics administratifs divers remplissent un questionnaire dit "blanc" ;
- les régions et départements remplissent un questionnaire comprenant également un décompte global des agents de la fonction publique territoriale mis à disposition dans les services déconcentrés de l'Etat. Ces questionnaires sont dits "rouges" ;
- les Etablissements Publics Industriels et Commerciaux (EPIC) reçoivent un questionnaire ne demandant pas les effectifs des assistant(e)s maternel(le)s et comportant un deuxième tableau par cadres d'emplois, simplifié, sans emploi fonctionnel. Il est dit questionnaire "vert".

Depuis 2000, le premier tableau a été modifié à trois niveaux. La distinction entre temps partiel (demandé par les agents sur des postes ouverts à temps complet) et temps non-complet (imposé à l'agent par l'employeur) a été faite, au sein du tableau I pour les effectifs titulaires, les non-titulaires et les assistant(e)s maternel(le)s. Deuxièmement, une question sur le nombre des apprentis rémunérés par l'organisme a été introduite, au sein de la rubrique concernant les emplois aidés du tableau I. Troisièmement, au sein du tableau II, une rubrique recensant les agents de catégorie A issus des fonctions publiques de l'Etat ou hospitalière a été ajoutée, ainsi qu'un dénombrement des agents détachés sur des emplois fonctionnels.

Il n'y a pas de changement spécifique sur la nomenclature des emplois territoriaux pour les données qui nous intéressent ici, par rapport aux éditions précédentes.

La méthodologie de l'enquête

Le champ de l'enquête

L'enquête porte sur les organismes publics ou semi-publics locaux de la Métropole, des quatre départements d'Outre-mer (chaque DOM est à la fois un département et une région) et de Saint-Pierre-et-Miquelon (recensé depuis 1989). Les unités enquêtées sont les sièges ou établissements principaux des organismes qui répondent pour l'ensemble de leurs personnels.

L'appartenance au champ de l'enquête est déterminée par des critères juridiques et économiques : catégorie juridique de l'employeur "personne morale", statut juridique dominant des salariés, secteur d'activité, caractère marchand ou non de l'activité principale exercée ...

De manière plus précise, le champ de l'enquête comprend :

- *Les collectivités territoriales stricto sensu* : régions, départements et communes. Cette catégorie comprend également tous les établissements non dotés de l'autonomie comptable qui leur sont rattachés : dans ce cas, les effectifs déclarés par la commune doivent intégrer les effectifs de ces établissements non autonomes. En revanche, les effectifs des communes associées sont communiqués par la commune de rattachement ;

→ *Les établissements publics de coopération intercommunale non spécialisés* (EPCI) : communautés urbaines, syndicats d'agglomération nouvelle, syndicats de communes à vocation multiple, communautés de communes et communautés d'agglomération (depuis 2000);

→ *Les établissements publics de coopération intercommunale spécialisés* dont les compétences sont limitées à un domaine précis (traitement des ordures ménagères, alimentation en eau), tels les syndicats de communes à vocation unique et le cas échéant syndicats mixtes associant d'autres collectivités publiques ; certains d'entre eux ne font plus partie désormais du champ des administrations publiques locales ;

→ *Les établissements publics administratifs communaux spécialisés* : les Centres communaux d'action sociale (CCAS) et les Caisses des écoles (CDE) à partir du moment où ils disposent d'une autonomie comptable vis-à-vis de la commune à laquelle ils sont rattachés. Il en est de même pour certains établissements publics locaux non marchands comme les syndicats inter-hospitaliers qui ne gèrent pas d'établissements de soin, mais des services de restauration ou de blanchisserie pour des établissements de soin ;

→ *Les établissements publics administratifs départementaux ou régionaux* : les services départementaux de protection contre l'incendie et le secours (SDIS), les organismes à caractère social ou socio-médical (foyers de l'enfance, instituts médico-pédagogiques) ;

→ *Des organismes plus diversifiés* : le siège parisien du Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT), les centres départementaux de gestion de la Fonction publique territoriale (CDG), les associations syndicales autorisées (ASA), les offices publics d'habitations à loyer modéré (OPHLM), les caisses de crédit municipal (CCM), les groupements d'intérêt public (GIP) et des établissements publics locaux à caractère industriel et commercial (EPIC) comme les offices publics d'aménagement et de construction (OPAC), les régies autonomes, ...

A contrario, sont exclus du champ de l'enquête :

→ Les hôpitaux généraux et spécialisés, les agences régionales d'hospitalisation, les hospices et maisons de retraite autonomes et les organismes consulaires (chambres d'agriculture, de commerce et d'industrie, de métiers) ; bien qu'établissements publics locaux, ces organismes sont exclus parce qu'enquêtés par d'autres services statistiques ;

→ Les organismes privés d'action locale (OPAL). Cette appellation désigne les organismes non marchands de droit privé placés sous le contrôle d'une collectivité locale. En effet, si au sens de la comptabilité nationale, ils dépendent des administrations publiques locales, seuls 3 % de leur effectif relèvent de la Fonction Publique Territoriale (personnes détachées sur des contrats de droit privé...) ;

→ Les établissements publics locaux d'enseignement (EPL) : les collèges et les lycées. Afin de mieux faire cadrer le champ de l'enquête avec les contours de la fonction publique territoriale (FPT), les personnels de ces établissements sont exclus du champ. En effet, une partie de ces personnels a été transféré aux collectivités territoriales par les lois de décentralisation et appartiennent désormais aux administrations publiques locales. C'est le Conseil général pour les collèges (ou le Conseil régional pour les lycées) qui va devenir responsable du recrutement et de la gestion des personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) de ces établissements, alors que les personnels enseignants relèvent toujours de la fonction publique d'Etat (FPE). Il en est de même pour l'enseignement scolaire privé sous contrat, mais leurs personnels demeurent soit agents de l'Etat (fonctionnaires, contractuels, auxiliaires), soit payés par l'Etat (maîtres du privé), et font donc toujours partie de la FPE. En revanche, les personnels non-enseignants des écoles primaires et maternelles, contrairement à leurs homologues de l'enseignement secondaire, sont des agents communaux (FPT).

Enfin, certains établissements (départementaux) d'action médico-sociale, en particulier pour l'enfance protégée, handicapée ou inadaptée, relèvent de la fonction publique hospitalière (FPH), qu'ils soient autonomes ou non.

Le champ de l'enquête ne coïncide pas exactement avec le sous-secteur institutionnel des "[Administrations publiques locales](#)" en Comptabilité nationale. En effet, ce regroupement dans les

comptes nationaux d'unités à compétence et financements locaux qui produisent principalement des services non marchands ne comprend pas les types d'établissements suivants : les offices publics d'HLM et les caisses de crédit municipal, les régies autonomes et établissements publics locaux à caractère "industriel et commercial", et certaines activités de syndicats à vocation unique. A contrario, le champ de la Comptabilité nationale inclut les organismes consulaires, avec leurs assemblées permanentes respectives. Mais les salariés de ces organismes professionnels - juridiquement établissements publics administratifs nationaux - ne sont pas régis par le statut général de la fonction publique (loi du 13 juillet 1983), en particulier par son titre III portant dispositions statutaires relatives à la "fonction publique territoriale" (loi du 26 janvier 1984 modifiée). Cela est vrai même en ce qui concerne les personnels des services administratifs qui ont pourtant la qualité de "fonctionnaire", alors que le statut de la fonction publique s'applique de plein droit aux autres établissements publics administratifs (EPA) et qu'en relèvent certains agents des établissements publics industriels et commerciaux (EPIC), tels les Offices publics d'aménagement et de construction (OPAC) créés en lieu et place d'anciens OPHLM.

La synthèse du champ de l'enquête

Formes juridiques	En gras : champ Colter avec données disponibles ici <i>En italiques : champ Colter sans les données disponibles</i> Le reste : hors champ Colter	...et APUL en comptabilité nationale (S1313)		
Collectivités territoriales	Communes Départements Régions	Collectivités locales (S1313)		
Etablissements publics locaux ou nationaux (EPA ou EPIC)	Communautés urbaines Communautés de villes Communautés de communes Communautés d'agglomération Districts (disparus courant 2002) Syndicats d'agglomérations nouvelles	Collectivités locales (S1313)		
	Syndicats à activité unique Syndicat à vocation multiple	<table border="1"> <tr> <td data-bbox="1061 694 1220 840">Collectivités locales (S1313)</td> <td data-bbox="1220 694 1444 840">Sociétés non financières (S11) <i>pour certaines activités</i></td> </tr> </table>	Collectivités locales (S1313)	Sociétés non financières (S11) <i>pour certaines activités</i>
	Collectivités locales (S1313)	Sociétés non financières (S11) <i>pour certaines activités</i>		
	Régies et EPIC locaux OPAC, OPHLM, Caisse de crédit municipal	SNF (S11)		
	Associations syndicales de propriétaires (ASA)	ISBLSM (S15)		
CCAS Caisses des écoles Centres de Gestion de la Fonction Publique Territoriale, CNFPT Services départementaux d'incendie OTRC, Dév. Hydraulique, rural Agence foncière et technique Région Parisienne (AFTRP) Etablissements publics d'aménagement du territoire (EPAD, EPML, EPBS) Etablissements publics d'aménagement des Villes nouvelles Agence des espaces verts (RIF) Agences de l'eau, STIF Centres régionaux de la propriété forestière Organismes consulaires	ODAL (S13132)			
Etablissements publics locaux d'enseignement	EPLE			
Secteur associatif	Ecoles privées sous contrat <i>Associations culturelles contrôlées par des collectivités locales</i> <i>Agences d'urbanisme, IAURIF</i>			
Sociétés	<i>Fédération nationale des sociétés d'aménagement foncier et rural</i>			

La qualité de l'enquête

Afin d'apprécier la qualité de la collecte, on définit un taux de collecte brut et un taux de collecte pondéré. Le taux de collecte brut est le rapport entre le nombre de questionnaires reçus et le nombre de questionnaires envoyés. Le taux de collecte pondéré est identique dans sa forme, mais le numérateur et le dénominateur sont pondérés par les effectifs au 31 décembre de l'année précédente.

Malgré les efforts importants consentis par les gestionnaires de collecte de l'enquête au sein des Directions régionales de l'Insee, des unités ne répondent pas à l'enquête. Cependant, les taux de collecte sont élevés. Par exemple, « en validité 2004 », à savoir pour l'enquête réalisée début 2005 et portant sur les effectifs au 31 décembre 2004, les taux de collecte sont les suivants :

Enquête au 31 décembre ...	Taux de collecte brut	Taux de collecte pondéré
2002	96.01%	89.67%
2003	95.78%	91.89%
2004	97.20%	97.00%

Pour cette enquête, le traitement de la non-réponse est assez simple : on reproduit les derniers effectifs connus des unités non-répondantes. S'il s'agit d'une unité nouvellement enquêtée, elle ne compte pas d'effectifs jusqu'à ce qu'elle renvoie, pour la première fois, un questionnaire.