



# l'essentiel



n° 95  
décembre 2006

## 1994-2004 : 10 ANS D'EMPLOI

### DANS LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

**En 2004, la fonction publique territoriale compte 28 700 postes, en hausse de 14% en dix ans. Cette progression en ligne avec la moyenne des régions du Grand Est est inférieure à la moyenne nationale (+21%). 25,1 emplois territoriaux pour 1 000 habitants sont comptabilisés dans la région. La croissance de l'emploi a été plus forte dans les conseils régionaux et généraux, qui ont connu d'importants transferts de compétences. Conséquence notamment du morcellement du territoire, le temps partiel est plus développé dans la région.**

Il existe en France trois fonctions publiques : la fonction publique d'État, la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière. En 2004 les trois fonctions publiques totalisent, en Franche-Comté, un peu moins de 92 000 postes, soit près d'un quart des emplois de la région.

Troisième volet de la loi de décentralisation de 1982, la création de la fonction publique territoriale a suivi, en 1984, les

lois de transfert de compétences confiant aux collectivités locales la responsabilité de services d'intérêts locaux. La fonction publique territoriale regroupe l'ensemble des emplois des collectivités territoriales (la commune, le département, la région et les regroupements communaux) et de leurs établissements publics.

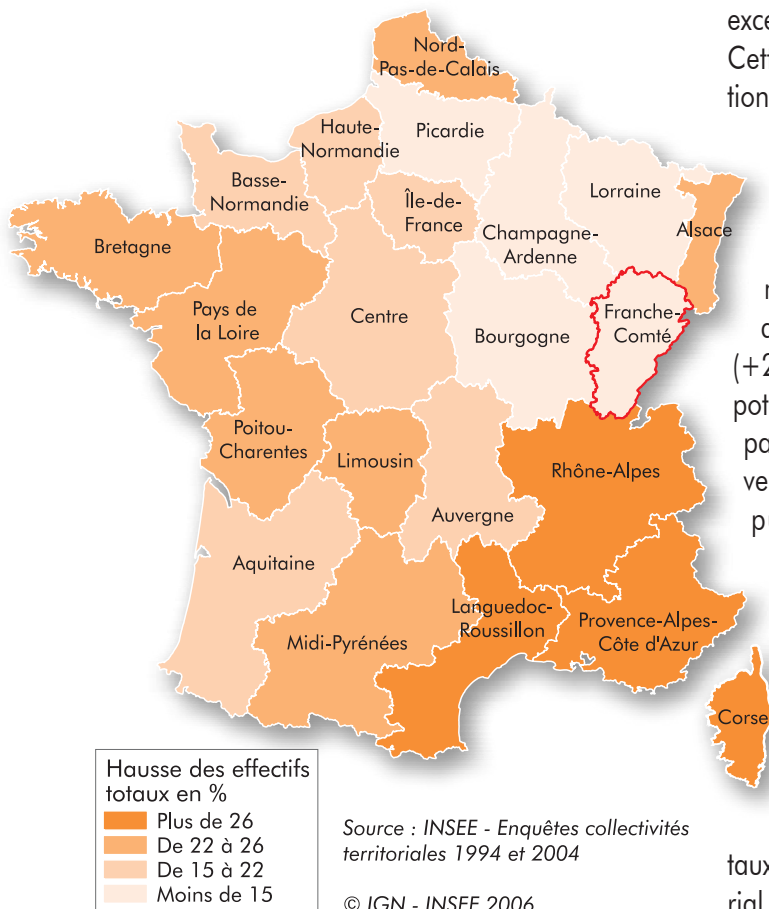
En 2004, elle totalise 28 700 postes en Franche-Comté, soit un tiers des postes offerts par la fonction publique. La fonction publique territoriale compte 190 350 postes dans l'ensemble des régions du Grand Est<sup>1</sup> et 1 593 400 postes en métropole (hors commune de Paris).

1) Le Grand Est regroupe les régions Champagne-Ardenne, Bourgogne, Lorraine, Alsace et Franche-Comté



[www.insee.fr](http://www.insee.fr)  
[insee-contact@insee.fr](mailto:insee-contact@insee.fr)  
0 825 889 452 (0,15€/mn)

## Évolution des effectifs totaux des collectivités territoriales entre 1994 et 2004



De 1994 à 2004, l'évolution des compétences des organismes territoriaux s'est accompagnée d'une augmentation des effectifs de la fonction publique territoriale. Ainsi, sur cette période, le nombre de postes en métropole (hors commune de Paris) progresse de 20,9%. Dans le Grand Est de la France, l'augmentation est moins marquée : 23 900 postes ont été créés au

**Une hausse des effectifs plus faible dans le Grand Est qu'au plan national**

cours de ces dix années, en hausse de 14,3%. Cette évolution moyenne est toutefois fortement différenciée selon les régions métropolitaines. La région Champagne-Ardenne enregistre la plus faible progression du

nombre de poste (9,5%), tandis qu'elle atteint 32,4% en Languedoc-Roussillon. Dans le Grand Est, la hausse la plus forte est observée en Alsace (+24,0%). La Franche-Comté connaît, quant à elle, la troisième plus faible progression de Métropole. Entre 1994 et 2004, l'augmentation du nombre de postes offerts par les collectivités territoriales de la région est identique à la moyenne du Grand Est, ce qui représente 3 600 postes supplémentaires.

De façon générale, la croissance du nombre de postes territoriaux dans les régions du nord-est de la France est plus faible que dans les

autres régions, le Nord-Pas-de-Calais et l'Alsace faisant exception.

Cette plus forte augmentation de l'emploi territorial en dehors du Grand Est s'explique en partie par une plus forte croissance de la population en métropole (+5,1%) que dans le Grand Est (+2,0%). En revanche, l'hypothèse d'un effet de rattrapage lié à un plus faible développement de la fonction publique territoriale en 1994 n'est pas démontrée. En effet, les régions du Grand Est sont traditionnellement des espaces où le taux d'administration territoriale est faible. Ainsi, en 1994, le taux d'administration territoriale dans le Grand Est (20,6 postes territoriaux pour 1 000 habitants) est inférieur à celui de la France métropolitaine (hors commune de Paris) où il atteint 22,8‰. L'aug-

**Forte hausse du nombre de postes dans les conseils régionaux et généraux**

mentation relativement faible du nombre de postes territoriaux a conduit à un accroissement de l'écart entre le taux d'administration territoriale du Grand Est et celui de la Métropole au cours de la période 1994-2004. En 2004, le taux d'administration territoriale de la France métropolitaine (hors commune de Paris) est de 26,2‰, ce qui est supérieur de trois points au taux d'administration territoriale du Grand Est.

Parmi les régions du Grand Est, la Franche-Comté et la

Bourgogne sont celles qui ont les taux d'administration territoriaux les plus élevés. En 2004, ces deux régions comptent respectivement 25,1 et 25,4 postes territoriaux pour 1 000 habitants. À l'inverse, l'Alsace et la Lorraine ont les taux d'administration les plus faibles des régions métropolitaines, avec respectivement 20,5 et 21,9 postes territoriaux pour 1 000 habitants en 2004. Pour l'Alsace, ce faible taux s'explique notamment par un tissu associatif très développé qui se substitue aux communes pour un certain nombre de services à la personne (portage de repas aux personnes âgées, tâches parahospitalières, réinsertion des jeunes...).

La région Champagne-Ardenne est dans une situation intermédiaire avec un taux d'administration territoriale de 24,1‰ en 2004. En 2004, les organismes communaux et intercommunaux sont les employeurs les plus importants des collectivités territoriales. En Franche-Comté, ils regroupent plus de trois postes sur quatre.

Entre 1994 et 2004, quelle que soit la région de province considérée, le nombre de postes dans les organismes communaux et intercommunaux a augmenté à un rythme nettement inférieur à celui de l'ensemble de la fonction publique territoriale. En Franche-Comté, cette hausse (+7,1%) est ainsi deux fois moins forte que

dans l'ensemble de la fonction publique territoriale de la région.

Les communes et les structures intercommunales à fiscalité propre (communautés de communes, communautés d'agglomération...) représentent plus de 60% des postes offerts par les organismes communaux et intercommunaux. Le développement des compétences des communes et l'essor de l'intercommunalité explique ainsi la majeure partie des évolutions enregistrées par ces organismes.

Rassemblant un cinquième des postes territoriaux offerts dans la région, les organismes à caractère régional ou départemental sont ceux qui ont connu la plus forte hausse entre 1994 et 2004. Avec une hausse de 58% (soit 44 points de plus que la moyenne régionale), la Franche-Comté est la région du Grand Est où la croissance du nombre de postes offerts par ces organismes est la plus forte. Elle se place au 8<sup>e</sup> rang des régions métropolitaines par cet indicateur.

Comme dans les autres régions, une partie de cette hausse s'explique par la départementalisation des services incendie (SDIS). Ces organismes mis à part, l'augmentation du nombre de postes reste néanmoins élevée. Elle passe ainsi de 58% à 43% dans la région.

Par ailleurs, les lois de décentralisation ont organisé d'importants transferts de compétence à destination des con-

seils généraux et régionaux. Cet élargissement de leur champ d'intervention a entraîné une hausse sensible de leurs effectifs. Entre 1994 et 2004, elle atteint 20% en Franche-Comté, soit 630 postes supplémentaires.

Les autres organismes départementaux et régionaux (établissements publics départementaux administratifs, centres de gestion et Centre National de la Fonction Publique Territoriale) ont quant à eux triplé leur nombre de postes au cours de la période.

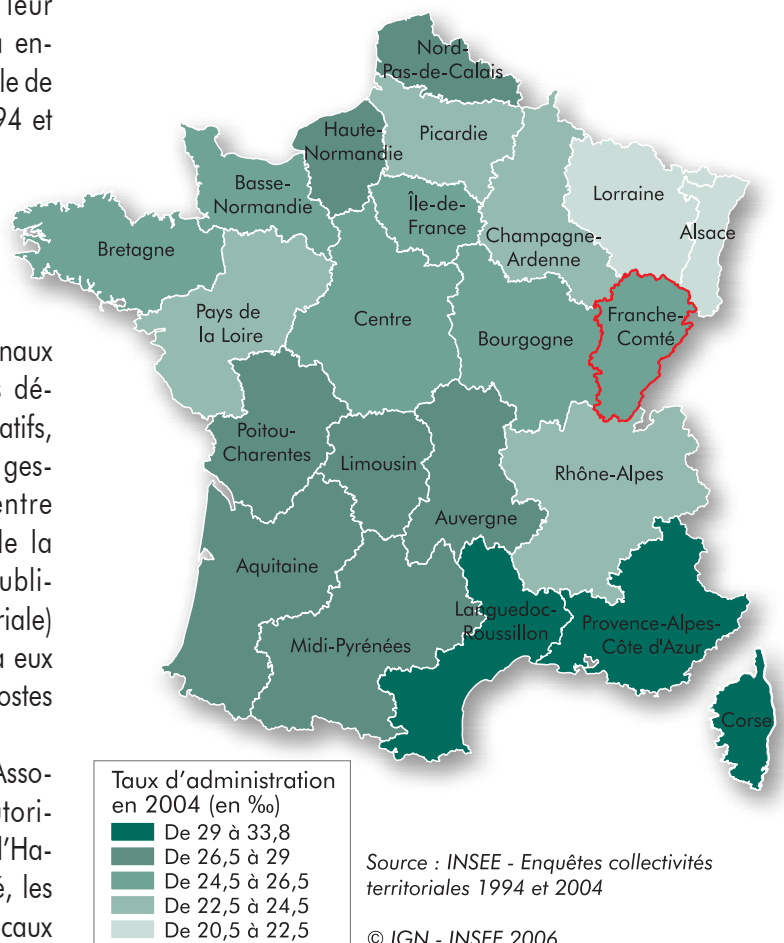
Les autres organismes (Associations Syndicales Autorisées, les Offices Publics d'Habitation à Loyer Modéré, les établissements publics locaux et nationaux) comptent 850 postes en Franche-Comté, soit 2,9% de l'ensemble des postes territoriaux.

Au cours de la période 1994-2004, le nombre de ces postes diminue de 8% en Franche-Comté. Cette baisse est cependant largement artificielle. En effet, elle s'explique largement par la transformation des Offices Publics d'Habitation à Loyer Modéré (OPHLM) en Offices Publics d'Aménagement et de Construction (OPAC) exclus du champ de l'étude, leurs salariés relevant du droit privé.

Les transferts de compétences ont conduit à des évolutions sur la répartition des effectifs en fonction des catégories de personnel et des filières dans lesquelles les agents travaillent.

**La filière technique reste la plus importante en matière d'effectifs**

## Taux d'administration territoriale en 2004



## Le développement de l'intercommunalité

Depuis 1992, les structures intercommunales ont vu leur domaine d'action se développer. Simples gestionnaires de compétences en 1992, les structures intercommunales sont depuis 1999 responsables de projets relatifs à l'aménagement et au développement du territoire. La Loi dite Chevènement de 1999, visant au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, a conduit à une forte augmentation du nombre de structures intercommunales.

En 2004, la Franche-Comté compte 98 structures de coopération intercommunale à fiscalité propre dont trois communautés d'agglomération. L'intercommunalité concerne un peu plus de neuf communes franc-comtoises sur dix et regroupe 97% de la population régionale.

En 2004, les structures intercommunales à fiscalité propre de la région comptent 2 153 postes territoriaux dont près de la moitié dans l'une des trois communautés d'agglomération. Possédant des compétences axées sur le développement économique et l'aménagement du territoire, la majorité de ces postes se situe dans les domaines techniques et administratifs.

Entre 1994 et 2004, les communautés de communes et les communautés d'agglomération apparaissent créatrices nettes d'emplois. La différence entre les créations de postes dans les structures intercommunales et les diminutions dans certaines communes permet d'estimer à 1 200 le nombre de postes créés. Ces créations et disparitions semblent parfois être des transferts de personnel d'une structure à une autre.

## Définitions

L'emploi est mesuré au sens des postes de travail. Le nombre de postes est supérieur au nombre de salariés, un salarié pouvant occuper un ou plusieurs postes. Par exemple, une secrétaire de mairie peut être employée par plusieurs communes et ainsi occuper plusieurs postes.

Le **taux d'administration territoriale** est le rapport entre le nombre de postes offerts par les collectivités territoriales à un échelon géographique donné et la population de ce même échelon. Il s'exprime en nombre de postes pour 1 000 habitants. Pour connaître la population en 1994 et 2004, les estimations localisées de population ont été utilisées.

La fonction publique territoriale est organisée en cinq **filières**. Elles correspondent aux grands domaines d'intervention des collectivités territoriales : administration, technique, social et médico-social, culture-sport et animation et sécurité.

Au sein de chaque filière, le statut de la fonction publique territoriale organise une hiérarchie entre les fonctionnaires en les répartissant en trois **catégories**.

- la catégorie A correspond aux fonctions de conception et de direction. Le recrutement se situe au niveau bac+3, à l'exception de certains cadres d'emplois qui exigent des diplômes supérieurs. Les agents de la catégorie A ont vocation à encadrer.
- la catégorie B correspond à des fonctions d'application. Le recrutement se situe au niveau du baccalauréat jusqu'à bac +2. Les fonctionnaires de catégorie B peuvent encadrer des équipes, des ateliers, des services. Ils constituent un encadrement intermédiaire.

- la catégorie C correspond aux fonctions d'exécution, nécessitant pour certains métiers, des qualifications professionnelles spécialisées de type BEP/CAP.

Il existe deux types de **structures intercommunales** :

Les structures intercommunales sans fiscalité propre : ce sont les syndicats de communes (Syndicats Intercommunaux à Vocation Unique ou Multiple - SIVU et SIVOM) et les syndicats mixtes  
Les structures intercommunales avec fiscalité propre qui regroupent les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et communautés de communes et les syndicats d'agglomération nouvelle<sup>1</sup>.

Les organismes des collectivités territoriales retenus dans le champ de cette étude peuvent être répartis en trois groupes.

- les **organismes communaux et intercommunaux** regroupent les communes, les structures intercommunales à fiscalité propre, les SIVU et SIVOM, les syndicats mixtes communaux, les Centres Communaux d'Action Sociale, les caisses des écoles et les Groupements d'Intérêt Public.
- les **organismes régionaux et départementaux** comprennent les conseils régionaux et généraux, les établissements publics sociaux ou médico-sociaux, les Services Départementaux d'Incendie et les établissements publics administratifs (Centres de gestion et Centre National de la Fonction Publique Territoriale).
- les **autres organismes** regroupent les Associations Syndicales Autorisées, les Offices Publics d'Habitation à Loyer Modéré, les établissements public locaux et nationaux.

1) Seules les communautés d'agglomération et les communautés de communes sont présentes dans la région.

Entre 1994 et 2004, la catégorie B est celle qui enregistre la plus forte hausse du nombre de postes. Ce constat s'observe aussi bien au niveau métropolitain (hors

commune de Paris) que dans les régions du Grand Est (respectivement +40% et +43%). En Franche-Comté, cette augmentation est identique à la moyenne des régions du

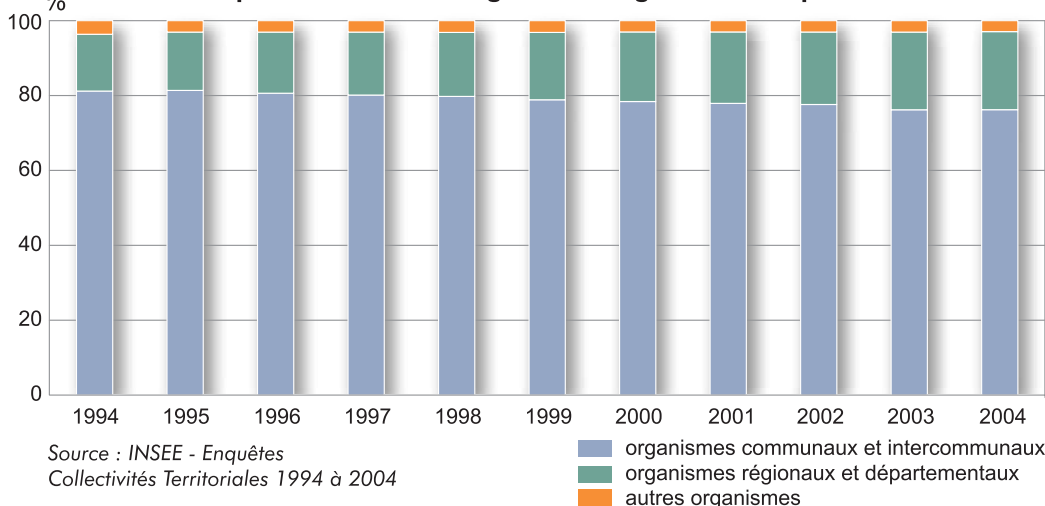
Grand Est, ce qui représente plus de 1 100 agents supplémentaires en dix ans. Toutefois, il n'est pas possible de distinguer si cette progression est liée à la promotion interne

des agents ou à des recrutements spécifiques à cette catégorie.

La croissance des effectifs de catégorie C est soutenue. En dix ans le nombre de postes de cadres C progresse de 26% en métropole (hors commune de Paris) et de 24% dans la région. En 2004, en Franche-Comté, plus de trois postes sur quatre sont des postes de cadres C.

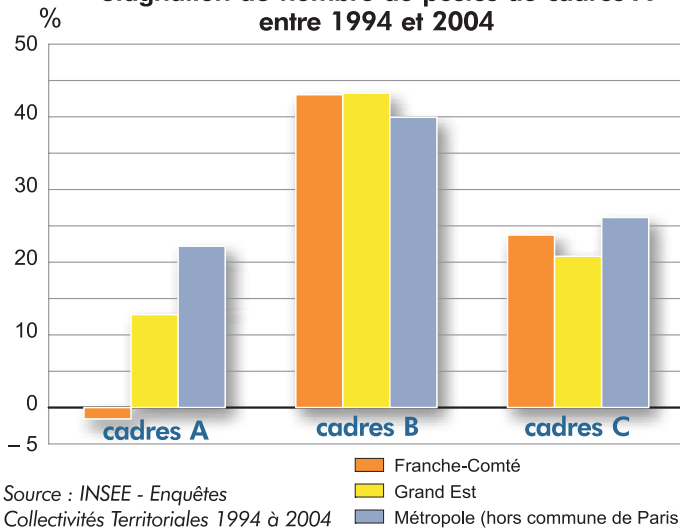
Enfin, regroupant près de 9% des postes offerts en 2004, les effectifs de catégorie A progressent de 22% au niveau national et seulement de 13% dans le Grand Est entre 1994 et 2004. Cette hausse moyenne cache de fortes disparités entre les ré-

**La part des postes offerts par les organismes communaux et intercommunaux diminue au profit de celle des organismes régionaux et départementaux**





### Stagnation du nombre de postes de cadres A entre 1994 et 2004



gions. Si la Bourgogne et l'Alsace accroissent fortement leur nombre de postes de cadres A (respectivement +25% et +40%), le nombre de ces postes reste quasiment stable dans les autres régions du Grand Est (-2% en Franche-Comté). De manière générale, les créations d'emplois de cadres A sont nombreuses dans les structures régionales et départementales et surtout dans les structures intercommunales. À l'inverse, le nombre de cadres A diminue dans les communes. Cette baisse est néanmoins à relativiser. Les secrétaires de mairie disposaient d'un cadre particulier et étaient, en 1994, rattachés

à la catégorie A par l'enquête dans les collectivités territoriales. Ce cadre ayant disparu, ils peuvent dorénavant appartenir à l'une des trois catégories.

En 2004, 46% des postes offerts par les collectivités territoriales (hors assistantes maternelles, apprentis et emplois aidés) sont des emplois techniques et ouvriers. Entre 1994 et 2004, le nombre de postes de cette filière a augmenté de 13%, ce qui est relativement faible comparé aux autres filières. Ainsi, entre 1994 et 2004, la part des postes techniques et ouvriers dans l'ensemble des postes des collectivités territoriales diminue de 4 points. La Fran-

### Diminution du nombre d'assistantes maternelles et développement de la filière sociale

Entre 1994 et 2004, le nombre d'assistantes maternelles à domicile diminue. Plus importante qu'au niveau métropolitain (-7,5% hors commune de Paris), cette baisse atteint 10,7% dans l'ensemble des régions du Grand Est.

L'évolution du nombre de nourrices est très différente d'une région à l'autre. En effet, si le nombre d'assistantes maternelles diminue de plus de 20% en Alsace et en Lorraine, il reste stable en Bourgogne et en Champagne-Ardenne. Avec une baisse de 11%, la Franche-Comté se situe dans une position intermédiaire.

La diminution du nombre d'assistantes maternelles à domicile n'est pas liée à une diminution de la natalité. En effet, de 1994 à 2004, le nombre de naissances a augmenté de 1,4% dans l'ensemble des régions du Grand Est.

Elle pourrait en revanche s'expliquer par le développement des métiers liés à la jeune enfance de la filière sociale et médico-sociale. On constate, en effet, une augmentation des effectifs de cette filière dans quasiment toutes les régions du Grand Est, la Lorraine faisant figure d'exception. Ainsi, entre 1994 et 2004, 19 postes de puéricultrices ont été supprimés en Franche-Comté, tandis que 120 postes d'aides puéricultrices ont été créés en dix ans. Les éducateurs de jeunes enfants voient également leurs effectifs augmenter de 68%, soit 45 agents supplémentaires en dix ans. Les 150 emplois ainsi créés dans le domaine de la jeune enfance font plus que compenser la diminution du nombre d'assistantes maternelles à domicile.

che-Comté occupe une place intermédiaire entre les régions du Grand Est (+10%) et la Métropole (+14%).

La filière administrative, quant à elle, progresse de plus de 35% en métropole (hors commune de Paris) et de 29% au niveau des régions du Grand Est. En Fran-

che-Comté, la hausse est nettement plus faible (+23%), avec un gain de 1 300 agents en dix ans. Ainsi, en 2004, plus de 26% des postes sont offerts dans cette filière.

Les effectifs francs-comtois de la filière sociale et médico-sociale augmentent de 31%

### Forte progression pour les emplois culturels et sportifs

	Franche-Comté			Grand Est			Métropole (hors commune de Paris)		
	Nombre de postes en 1994	Nombre de postes en 2004	Évolution (en %)	Nombre de postes en 1994	Nombre de postes en 2004	Évolution (en %)	Nombre de postes en 1994	Nombre de postes en 2004	Évolution (en %)
Filière administrative	5 608	6 919	+23,4	34 754	44 909	+29,2	259 909	350 640	+34,9
Filière technique et ouvrier	10 775	12 159	+12,8	73 803	81 368	+10,3	566 155	648 714	+14,6
Filière sociale et médico-sociale	2 992	3 928	+31,3	18 319	23 163	+26,4	174 594	226 217	+29,6
Filière culturelle et sportive	1 460	2 403	+64,6	10 014	17 571	+75,5	93 001	171 686	+84,6
Filière sécurité	646	850	+31,6	5 048	6 559	+29,9	51 059	64 662	+26,6
Indéterminé*	3 639	2 451	-32,6	24 575	16 787	-31,7	172 938	131 466	-24,0
Total	25 120	28 710	+14,3	166 512	190 357	+14,3	1 317 656	1 593 385	+20,9

\* dont assistantes maternelles à domicile, emplois aidés et apprentis  
Source : INSEE - Enquêtes Collectivités Territoriales 1994 et 2004

## Plus de temps partiel en Franche-Comté que dans les autres régions du Grand Est

Parmi les régions du Grand Est, la Franche-Comté est celle où la part des postes territoriaux à temps partiel<sup>2</sup> est la plus importante. En 2004, le temps partiel concernait 27% des postes territoriaux francs-comtois, contre 25% dans l'ensemble des régions du Grand Est et 20% en métropole (hors commune de Paris).

Le morcellement de la Franche-Comté (plus de 97% des communes franc-comtoises comptent moins de 3 500 habitants et 79% regroupent moins de 500 habitants) peut expliquer cette importance du travail à temps partiel dans la région.

En effet, le temps partiel est plus souvent proposé par les communes de moins de 3 500 habitants, celles dont la population dépasse ce seuil n'employant que 22% d'agents à temps partiel.

En outre, en Franche-Comté, la part du personnel féminin des collectivités territoriales travaillant à temps partiel est plus importante qu'ailleurs : quatre agents féminins sur dix occupent un poste à temps partiel dans la région contre seulement un sur quatre en France métropolitaine (hors commune de Paris). Pour les hommes, le constat est assez différent : seul un dixième d'entre eux travaille à temps partiel. Cette proportion est quasiment la même dans les autres régions du Grand Est comme au niveau national.

*2) Un poste est considéré à temps complet si la durée du temps de travail est supérieure à 80% de la durée légale de travail. Par opposition, un poste à temps partiel est un emploi dont la durée est inférieure à ce seuil de 80%.*

entre 1994 et 2004, rythme proche du niveau national. Un poste sur sept appartient à cette filière.

La filière culturelle et sportive enregistre la plus forte hausse de ses effectifs et ce, quel que soit l'échelon géographique considéré. Le nombre de postes de cette filière augmente de 84% en métropole (hors commune de Paris) et de 75% dans le Grand Est. En Franche-Comté, la progression est cependant moins marquée avec une hausse de 64%. En 2004, la filière culturelle et sportive représente 9% des postes dans la région. C'est deux points de plus qu'en 1994. Néanmoins,

cette filière reste moins développée dans la région qu'en Métropole (hors commune de Paris) où elle représente 12% des postes.

Enfin, la filière sécurité voit son nombre de postes croître de 31%, soit 200 agents francs-comtois supplémentaires entre 1994 et 2004.

La croissance de l'emploi observée dans la fonction publique territoriale entre 1994 et 2004 devrait se poursuivre au cours des prochaines années. En effet, la loi organique d'août 2004, relative aux libertés et responsabilités locales, définit de nouveaux transferts de compétences aux échelons décentralisés. La

## Sources

### ● Les DADS

Les établissements employeurs fournissent, chaque année, aux administrations fiscales et de sécurité sociale des informations sur leurs salariés. Ces déclarations annuelles de données sociales (DADS) contiennent, pour chaque salarié des caractéristiques d'état civil, des données sur l'emploi et les rémunérations. L'INSEE en fait une exploitation statistique exhaustive. Le champ de l'exploitation statistique couvre l'ensemble des employeurs (hors fonction publique d'État et particuliers-employeurs), soit 80% de l'emploi salarié.

Pour cette étude, le champ a été restreint à certaines collectivités territoriales. Par ailleurs, les postes ayant un volume d'heures, une durée d'emploi (en nombre de jours) et des rémunérations trop faibles ne sont pas pris en compte.

### ● L'Enquête Collectivités Territoriales

L'enquête sur les personnels des collectivités locales et des établissements publics locaux est réalisée annuellement. Elle a été mise en œuvre pour la première fois en 1984. Dans cette enquête, les agents sont dénombrés de manière collective par leurs organismes employeurs. L'information est récoltée auprès des collectivités locales et des établissements publics locaux. Les données collectées concernent les effectifs salariés au 31 décembre. L'enquête permet de connaître 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 (informations sur la catégorie hiérarchique de l'agent et la filière de son emploi).

Les différentes modalités du statut incluent la notion d'emplois aidés: emplois jeune, contrats aidés et apprentis. Les contrats emploi solidarité (CES) sont comptabilisés depuis 1993, les emplois-jeune depuis 1997 et les apprentis depuis 2000.

majorité de ces dispositions n'est entrée en vigueur qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2005 et cette nouvelle étape de la décentralisation ne sera achevée qu'en 2008. Cette étude ne permet donc pas de mesurer les conséquences sur l'emploi de cette loi.

Ainsi, les régions, les départements et les communes ont acquis de nouvelles compétences et étendu leur champ d'action. Elles s'investissent dans le développement économique, l'aménagement du territoire, l'éducation et la formation professionnelle, la culture, l'action sociale et le logement.

Par ailleurs, les départs en retraites seront nombreux

dans les prochaines années. En 2004, en Franche-Comté, 14,6% des postes des collectivités territoriales sont occupés par des agents ayant au moins 56 ans, 36,8% par les 46 ans et plus. Ces proportions sont plus importantes que pour l'ensemble des postes salariés de la région, avec respectivement 7,6% et 34,1% des postes.

Assurer des compétences toujours plus larges dans un contexte d'importants départs à la retraite est ainsi le prochain défi que devront relever les collectivités territoriales. ■

Caroline GUICHARD  
Jean-Claude FARIGOLE