

L'emploi public en Rhône-Alpes est concentré dans les grandes villes

Le secteur public représente près de 500 000 emplois en Rhône-Alpes, soit 80 emplois publics pour 1 000 habitants, répartis entre l'État, les collectivités territoriales et les hôpitaux publics. Le taux d'emploi public est plus faible en Rhône-Alpes que dans le reste de la métropole. Ces emplois sont nettement plus présents dans les villes, qui concentrent les plus gros employeurs : hôpitaux, universités, administrations centrales. Les préfectures et les plus grandes villes sont les mieux dotées, à l'inverse des petites agglomérations et des zones périurbaines ou rurales, plus résidentielles. Cette concentration urbaine est plus marquée dans la fonction publique hospitalière et les administrations d'État.

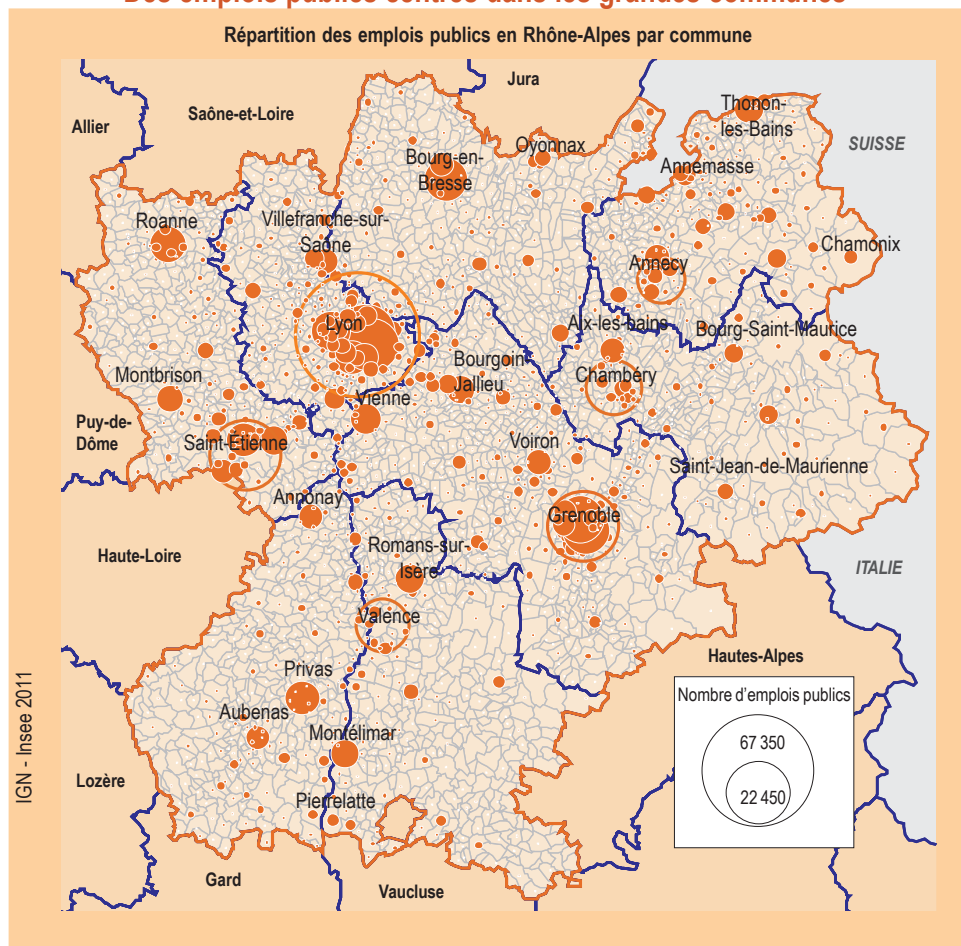
Axel Gilbert

Il y a plusieurs façons de définir l'emploi public et donc de le mesurer. Le choix retenu ici se base principalement sur le statut juridique de l'employeur et regroupe les administrations d'État, les collectivités locales et les hôpitaux publics (voir encadré définitions et sources). Selon cette définition, on compte, au

31 décembre 2009, 491 600 salariés du secteur public dans la région Rhône-Alpes. Cela représente 80 emplois publics pour 1 000 habitants. C'est un peu moins que dans le reste de la France métropolitaine (86 emplois publics pour 1 000 habitants). Après les Pays de la Loire, le Centre et l'Alsace, Rhône-Alpes est la région où ce ratio est le plus faible.

Avertissement : Les données présentées ici ne sont pas directement comparables à celles de la Lettre Insee Rhône-Alpes n°123 publiée en 2010 et portant sur les effectifs de 2007. En effet, deux modifications sont survenues dans l'exploitation de la source Clap depuis cette date. D'une part, les agents vacataires des trois fonctions publiques sont désormais pris en compte, d'autre part, une erreur de traitement a été corrigée, qui contribuait à compter parmi les salariés communaux une partie des élus.

Des emplois publics centrés dans les grandes communes



80 emplois publics pour 1 000 habitants

Une concentration prononcée dans les villes-centres

On distingue habituellement trois types de fonction publique selon la nature de l'employeur : la fonction publique d'État, la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière. L'emploi public de l'État est, en nombre, le plus important avec 204 000 salariés. Pour plus de la moitié, ils sont rattachés à l'enseignement primaire, secondaire ou universitaire. Le personnel enseignant des établissements privés est également comptabilisé lorsqu'il est rémunéré par l'État. Les autres contingents importants sont les personnels de l'administration économique et la police nationale (les militaires, donc les gendarmes, sont absents de la source utilisée).

Viennent ensuite, avec 160 000 emplois, les collectivités territoriales. Les communes et établissements liés, comme les centres communaux d'action sociale, emploient les deux tiers de ces salariés, soit 110 000 emplois, consacrés aux divers services publics de proximité (voirie, petite enfance et périscolaire, services sociaux et administratifs...). Les intercommunalités se développent lentement, avec environ 25 000 salariés, nombre sensiblement égal à celui des conseils généraux (départements). Le conseil régional a relativement peu de salariés mais ses effectifs progressent avec les mesures de décentralisation, en particulier dans la filière des agents techniques, ouvriers et de service (TOS) des lycées amorcée en 2004.

La fonction publique hospitalière emploie 110 000 personnes en Rhône-Alpes, essentiellement dans les Centres Hospitaliers Universitaires (CHU) et autres centres hospitaliers, lesquels peuvent inclure d'autres fonctions (maisons de convalescence, foyers médicalisés ou instituts de formation en soins infirmiers). Les EHPAD (Établissements Hébergeant des Personnes Âgées Dépendantes) et autres centres médico-sociaux indépendants des hôpitaux représentent 10 000 salariés.

On inclut également dans cette définition 4 500 salariés qui travaillent dans des établissements parapublics tels que les Chambres de Commerce et d'Industrie ou les administrations internationales (Interpol à Lyon).

Les emplois publics ne sont pas répartis uniformément sur le territoire de la région. En raison de l'importance des grands établissements (en particulier les universités et les hôpitaux), ils sont concentrés dans les villes, notamment les plus grandes. Ainsi, en considérant la définition la plus extensive de la ville, l'aire urbaine, on compte 82 emplois publics pour 1 000 habitants dans les grandes aires urbaines, 67 dans les petites et moyennes aires et 57 dans les communes situées en dehors de l'influence des pôles urbains (voir définition de

La présence de Lyon fait du Rhône le premier département pour l'emploi public

Emploi public dans les départements de Rhône-Alpes, rapporté à la population

	Population 2008	Emplois publics	Emplois publics/ 1 000 habitants
Ain	581 000	31 400	53,9
Ardèche	311 000	22 100	71,1
Drôme	478 000	33 000	68,9
Isère	1 189 000	101 000	85,0
Loire	742 000	60 100	81,0
Rhône	1 690 000	160 400	94,9
Savoie	409 000	35 500	86,8
Haute-Savoie	716 000	48 100	67,1
Rhône-Alpes	6 116 000	491 600	80,4

Source : Insee, Clap 2009 et Recensement de la population 2008 (ce zonage en page 4). Les préfectures de département, naturellement, sont le siège d'emplois publics supplémentaires par rapport à d'autres villes de taille comparable. Les emplois des conseils généraux y sont également comptabilisés, même lorsque leur activité s'exerce en fait sur l'ensemble du territoire du département. Il y a ainsi plus de 100 emplois publics pour 1 000 habitants dans les aires urbaines de Bourg-en-Bresse, Chambéry et Grenoble, le maximum atteignant 266 pour 1 000 habitants dans celle de Privas. C'est d'ailleurs le plus fort taux d'emplois publics parmi toutes les préfectures de France. Foix, Dignes-Bains et Mende, qui sont d'autres préfectures de petite taille, ont un taux d'emploi public d'environ 200 emplois pour 1 000 habitants.

Pour les mêmes raisons, les différences de localisation sont encore plus marquées à l'intérieur des aires urbaines. D'une manière générale, les emplois publics se trouvent dans les villes-centres. Ainsi, les communes centres des aires urbaines comptent 123 emplois publics pour 1 000 habitants, pour seulement 72 dans leurs banlieues. Encore faut-il remarquer que ce taux est augmenté par la présence du domaine universitaire de Grenoble à Saint-Martin-d'Hères, d'hôpitaux à Saint-Égrève et, pour la commune de Bron, à la fois d'établissements de santé et d'enseignement supérieur. Dans l'espace périurbain et les communes multipolarisées, on ne compte plus que 37 emplois publics pour 1 000 habitants. Les villes-centres concentrent donc l'offre de services publics pour une population qui va bien au-delà de leurs limites.

L'emploi du secteur privé présente aussi des concentrations locales, mais elles sont moindres. Le nombre d'emplois salariés rapporté à la population est ainsi le double dans les pôles urbains par rapport à l'espace périurbain. Le rapport est de 3,5 pour l'emploi public.

La moitié des emplois des hôpitaux publics dans 11 communes

La caractérisation urbaine des emplois publics suffit à expliquer que leur nombre pour 1 000 habitants diffère d'un département à l'autre. Il est élevé dans le Rhône et l'Isère, départements urbains marqués par le poids de Lyon et de Grenoble. Il est plus faible dans les départements les moins urbains (Drôme et Ardèche), ainsi que dans l'Ain et en Haute-Savoie, ces deux départements ayant la particularité d'abriter une partie de l'espace périurbain de deux métropoles situées en dehors de leur territoire, Lyon et Genève.

D'une manière générale, un grand nombre d'emplois publics, rapporté à la population d'un territoire donné, ne traduit pas une offre de services publics supérieure en quantité ou en qualité pour les habitants de cette zone, mais indique la définition d'une "zone de chalandise" (si on ose ce parallèle avec le commerce) plus vaste pour les services publics du territoire considéré. Ainsi, les universités et grandes écoles de Lyon, Grenoble et Saint-Étienne attirent des étudiants venant de toute la région et des régions environnantes, sinon de la France entière.

La fonction publique hospitalière est particulièrement concentrée. La moitié des 110 000 emplois du système hospitalier public rhônalpin se retrouve dans seulement onze communes appartenant aux huit plus grandes agglomérations de la région (Lyon, Grenoble, Saint-Étienne, Chambéry, Annecy, Valence, Bourg-en-Bresse et Roanne). L'implantation de ces établissements suit les principes du Schéma Régional d'Organisation Sanitaire (SROS), lequel vise à concilier la proximité des lieux de soin avec leur qualité. Les établissements ou complexes d'établissements de grande taille sont

en principe les plus à même de réaliser les investissements souvent lourds qu'implique l'activité hospitalière moderne.

La concentration de l'emploi dans la fonction publique d'État est également importante, comparable à celle de la fonction publique hospitalière. Là encore, onze communes regroupent la moitié des emplois publics d'État présents en Rhône-Alpes. L'agglomération de Lyon est bien dotée, autant par sa qualité de préfecture de région que de métropole siège d'établissements d'enseignement supérieur et de recherche. Mais les autres préfectures de département sont également riches en emplois publics d'État. Le cas extrême, déjà cité, est celui de Privas (1 900 emplois publics d'État pour une commune de 8 500 habitants). En revanche, les sous-préfectures ne bénéficient que d'un surcroît minime d'emplois publics d'État. Parmi les villes moyennes, ce sont surtout les villes situées à l'écart des grands centres qui abritent l'emploi public à l'usage des habitants des communes alentour, collèges, lycées, trésoreries. Sont dans ce cas Moûtiers, Aubenas, Nantua ou Montbrison (seules les deux dernières sont des chefs-lieux d'arrondissement).

Même si l'emploi des collectivités territoriales est réparti de manière plus uniforme (il y a à l'évidence au moins une mairie dans chaque commune), il reste malgré tout fortement concentré : la moitié des postes se retrouve dans 27 communes. À titre de comparaison, il faut 48 communes pour atteindre la moitié de l'emploi salarié total et pas moins de 133 communes pour loger la moitié de la population rhônalpine.

Cette concentration est évidemment le fait des emplois des conseils généraux, localisés aux préfectures de département, mais aussi d'une certaine centralisation de l'emploi au sein des intercommunalités. Dès lors, les pôles urbains possèdent un peu plus d'emplois de la fonction publique territoriale que les zones périurbaines. Il peut également y avoir un effet démographique : les zones périurbaines se développent rapidement, et l'emploi dans les communes n'augmente pas au rythme de la progression de la population résidente.

À l'inverse, les communes situées en dehors de l'influence des villes ont également un nombre important d'emplois dans les collectivités territoriales, rapporté à leur population (33 emplois pour 1 000 habitants, contre 28 dans le reste de la région). Cela est sans doute lié au fait qu'une grande partie d'entre elles se trouve dans des zones touristiques des Alpes, de la Drôme et de l'Ardèche : en plus de la population permanente, les pouvoirs publics locaux doivent pourvoir aux besoins du surplus de population en haute saison. ■

L'emploi public est très majoritairement urbain

Emploi public dans les aires urbaines, rapporté à la population					
Rhône-Alpes		Emplois publics pour 1 000 habitants			
		Emploi public	dont		
			État	Hôpitaux publics	Collectivités territoriales
Espace des grandes aires urbaines	Grands pôles urbains	102,3	44,3	23,3	33,7
	Couronnes des grands pôles urbains	37,1	14,1	7,4	15,3
	Communes multipolarisées des grandes aires urbaines	44,9	17,1	9,6	18,2
	Total espace des grandes aires urbaines	82,4	35,0	18,5	28,1
Autre espace que celui des grandes aires urbaines	Moyens pôles	129,6	46,5	36,0	46,5
	Couronnes des moyens pôles	20,9	7,1	2,5	11,3
	Petits pôles	76,1	27,3	23,5	25,2
	Couronnes des petits pôles	18,1	2,9	0,0	15,1
	Autres communes multipolarisées	28,3	7,9	3,5	16,8
	Communes isolées hors influence des pôles	57,5	12,2	11,9	33,3
	Total autre espace que celui des grandes aires	64,6	20,4	16,2	27,8
	Ensemble des pôles urbains	101,9	43,5	23,7	33,7
	Ensemble des zones périurbaines	37,2	13,8	7,3	15,9
	Rhône-Alpes	80,4	33,3	18,2	28,1

Source : Insee, Clap 2009 et Recensement de la population 2008

Définitions et sources

Le système d'information "**Connaissance locale de l'appareil productif**" (**Clap**) est alimenté par différentes sources dont l'objectif est de fournir des statistiques sur les emplois salariés, localisées au lieu de travail, au niveau communal.

Les données sur l'emploi salarié résultent d'une mise en cohérence des informations issues de plusieurs sources :

- les Déclarations Annuelles de Données Sociales (DADS) ;
- les bordereaux récapitulatifs de cotisations de l'Union pour le recouvrement de sécurité sociale et des allocations familiales (Urssaf) ;
- les fichiers de paye de la fonction publique d'État.

Les données portent sur les effectifs déclarés au 31 décembre 2009.

Le secteur **public** tel qu'il est défini ici correspond à l'ensemble des employeurs considérés comme publics d'après leur catégorie juridique. Ceci comprend principalement les établissements publics d'enseignement, les administrations d'État, les collectivités locales (région, départements, communes et intercommunalités), les établissements publics d'hospitalisation, y compris les établissements qui en dépendent et qui ne sont pas des hôpitaux (maisons de repos, écoles d'infirmiers, foyers médicalisés,...). Sont également considérés comme établissements publics les organismes consulaires (chambres de commerce et d'industrie ...).

On **inclut** également des employeurs qui sont a priori de droit privé mais qui ont délégation de droit public et dont l'effectif est composé en majorité de personnels rémunérés par l'État. Il s'agit pour l'essentiel des établissements d'enseignement privé dits "sous contrat".

Sont **exclus** du secteur public les grandes entreprises détenues majoritairement par l'État (Poste, EDF, SNCF...) que l'on considère, de par leur fonction économique, comme essentiellement marchandes. Les établissements de droit privé rémunérant directement leur personnel ne font pas partie du "secteur public" tel qu'on le comprend ici, même quand ils ont une délégation de service public (cliniques privées, sociétés d'économie mixte). Enfin, les effectifs de la Défense nationale sont **exclus** de la source Clap.

Les effectifs salariés du secteur public ne doivent donc pas être confondus avec les effectifs de "fonctionnaires". La notion de fonctionnaire correspond à un statut du salarié et ne préjuge pas de la nature de l'employeur. Réciproquement, les employeurs du secteur public salarient des travailleurs qui n'ont pas tous le statut de fonctionnaire.

Le zonage en aires urbaines 2010

Le zonage en aires d'influence des villes 2010 est basé sur les données du recensement de la population 2008. Il décline le territoire en différentes catégories :

- les grandes aires urbaines forment des ensembles de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitués par un pôle urbain (unité urbaine) de plus de 10 000 emplois, et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci ;
- les communes multipolarisées des grandes aires urbaines sont des communes ou unités urbaines dont au moins 40 % des actifs résidents travaillent dans plusieurs grandes aires urbaines, sans atteindre ce seuil avec une seule d'entre elles ;
- les moyennes aires sont définies de la même manière que les grandes aires urbaines, avec un pôle (unité urbaine) de 5 000 à 10 000 emplois ;
- les petites aires sont constituées autour d'un pôle (unité urbaine) de 1 500 à 5 000 emplois ;
- les autres communes multipolarisées sont des communes situées hors des grandes, moyennes et petites aires, qui ne sont pas multipolarisées des grandes aires urbaines, et dont 40 % des actifs résidents travaillent dans au moins deux aires ;
- les communes isolées hors influence des pôles sont les communes restantes.

INSEE Rhône-Alpes

165, rue Garibaldi - BP 3184
69401 Lyon cedex 03
Tél. 04 78 63 28 15
Fax 04 78 63 25 25

Directeur de la publication :
Pascal Oger

Rédacteur en chef :
Thierry Geay

Pour vos demandes d'informations statistiques :

- site www.insee.fr
- n° 0 972 724 000 (lundi au vendredi de 9h à 17h)
- message à insee-contact@insee.fr

Imprimeur : Graphiscann

Dépôt légal n° 1004, avril 2012
© INSEE 2012 - ISSN 1763-7775

Pour en savoir plus

• "1998-2008 : l'emploi territorial porté par la dynamique démographique et par la décentralisation", Insee Rhône-Alpes, *La Lettre Analyses* n° 164, février 2012.

• "Secteur public : 20 % de l'emploi en Rhône-Alpes", Insee Rhône-Alpes, *La Lettre Résultats* n° 123, janvier 2010.