

Chapitre 8

La fonction publique territoriale

PRESENTATION

Au 31 décembre 2019, on compte 1 968 000 agents rémunérés sur emploi principal dans la fonction publique territoriale (FPT). Parmi eux, 1 468 400 agents sont fonctionnaires, 407 700 sont contractuels, 32 500 agents bénéficient de contrats aidés et 59 300 relèvent d'autres statuts (assistants maternels, apprentis, collaborateurs de cabinet). Par ailleurs, on dénombre 41 800 postes dits secondaires, c'est-à-dire des postes occupés par des agents ayant déjà une activité principale dans la fonction publique. En volume de travail, on dénombre au total 1 831 700 équivalents temps plein (EQTP) fin 2019 (*fiche 8.1*).

Les effectifs de la fonction publique d'État augmentent de + 0,1 % en 2019 et ceux de la fonction publique hospitalière de + 0,3 %. Entre fin 2018 et fin 2019, les effectifs de la FPT connaissent la plus forte hausse des trois versants (+ 0,5 %), après trois années de baisse. Le recul du nombre d'agents en contrat aidé ralentit (- 15,7 % après - 43,0 %). Hors contrats aidés, les effectifs continuent de progresser (+ 0,9 % après + 0,8 % en 2018), portés par la hausse du nombre de contractuels (+ 4,2 % après +4,0 % en 2018). Le nombre de fonctionnaires reste stable (*figures 8.4 et 8.11*). Le volume de travail en EQTP progresse en 2019 de + 0,3 % (*fiche 8.1*).

Hors bénéficiaires de contrats aidés et hors Paris, les effectifs de la FPT augmentent légèrement dans les organismes communaux (+ 0,2 %). Ils sont encore dynamiques au sein des organismes intercommunaux (+ 3,5 %). D'une part, les mouvements de personnels entre les organismes communaux (communes et établissements communaux) et les EPCI à fiscalité propre restent en faveur de ces derniers. D'autre part, davantage d'agents ont rejoint les effectifs des EPCI à fiscalité propre qu'ils ne les ont quittés. Hors Paris, les effectifs de la FPT progressent un peu dans les organismes départementaux (+ 0,5 %). Ils augmentent également un peu dans les régions (+ 0,4 %) (*fiche 8.2*).

Par rapport aux deux autres versants de la fonction publique, la FPT se caractérise par une forte proportion d'agents de catégorie C (75,3 %) et une proportion d'agents de catégorie A qui reste faible (12,2 %) malgré une forte hausse en 2019 (+ 32,1 %), liée au reclassement de cadres d'emplois de B à A (*figures 8.4 et 8.11*).

Les employeurs de la FPT sont nombreux : 42 700, dont 10,2 % ne rémunèrent que des agents sur des emplois secondaires ou des contrats aidés. Les organismes communaux et les organismes intercommunaux concentrent plus des trois quarts des effectifs de la FPT et les organismes départementaux près de 18 % (*figures 8.4 et 8.7*).

Dans la FPT, plus de trois agents sur cinq sont des femmes (61,2 %), proportion supérieure à celle dans la fonction publique de l'État (56,7 %) mais inférieure à celle de la fonction publique hospitalière (78,0 %). Elles sont massivement présentes dans les établissements communaux (87,6 %). En 2019, la part des femmes est la plus importante parmi les agents de catégorie A en raison de la bascule de B en A de cadres d'emploi aux effectifs majoritairement féminins (69,2 %) (*figures 8.10 et 8.11*).

La filière technique et la filière administrative regroupent près de 70 % des effectifs territoriaux. La répartition des emplois par filière varie fortement selon le niveau de collectivité : la filière technique est fortement présente dans les régions et la filière incendies et secours l'est dans les services départementaux d'incendie et secours (*figures 8.5*).

Les agents de la FPT sont, en moyenne, plus âgés que dans les deux autres versants : 45,5 ans contre seulement 42,9 ans dans la fonction publique d'État et 42 ans dans la fonction publique hospitalière. Les fonctionnaires sont plus âgés que les contractuels (*figures 8.8 et 8.11*).

Le salaire net moyen dans la FPT est de 2 004 € par mois (hors emplois aidés) en 2019, en hausse de + 1,3 % en euros courants et donc, une fois déflaté de l'inflation, en hausse de +0,2 % (en euros constants) (*fiche 8.12*).

Les dernières élections professionnelles dans la fonction publique ont eu lieu le 6 décembre 2018 (*fiche 8.13*).

POUR EN SAVOIR PLUS

« En 2019, l'emploi dans la fonction publique territoriale progresse après trois années de recul », *Bulletin d'information statistique n° 148, décembre 2020*, www.collectivites-locales.gouv.fr/etudes-et-statistiques-locales

« En 2019, l'emploi augmente dans les trois versants de la fonction publique », *Insee Première n° 1797, mars 2021*, www.insee.fr

« En 2019, le salaire net moyen dans la fonction publique est stable en euros constants », *Insee, Informations Rapides n° 080, mars 2021*, www.insee.fr

Rapport annuel sur l'état de la fonction publique. Édition 2020, en ligne sur le site de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), www.fonction-publique.gouv.fr

DEFINITIONS

Les trois versants de la fonction publique. La fonction publique en France comprend trois composantes : fonction publique de l'État, territoriale et hospitalière. Dans le cadre d'un même statut général des fonctionnaires, chacune est régie par des dispositions particulières à caractère national.

Les emplois de la **fonction publique d'État (FPE)** se répartissent entre les administrations centrales de l'État et ses services déconcentrés.

La création de la **fonction publique territoriale (FPT)** en 1984 a suivi les lois de décentralisation (1983) 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 de leurs établissements publics.

La **fonction publique hospitalière (FPH)**, telle que définie par la loi du 9 janvier 1986, regroupe, à l'exception du personnel médical (médecins, biologistes, pharmaciens et orthodontistes), l'ensemble des emplois des établissements suivants : les établissements d'hospitalisation publics, les maisons de retraite publiques, les établissements publics ou à caractère public relevant des services départementaux de l'aide sociale à l'enfance, les établissements publics pour mineurs ou adultes handicapés ou inadaptés et les centres d'hébergement et de réinsertion sociale publics ou à caractère public.

Le **système d'information sur les agents des services publics (SIASP)** élaboré par l'Insee pour le suivi des trois versants de la fonction publique (territorial-FPT, de l'Etat-FPE et hospitalier-FPH) repose sur la mobilisation de sources administratives. Il constitue l'équivalent pour le secteur public des déclarations annuelles de données sociales (DADS).

Emploi annexe, emploi non-annexe, emploi principal et emploi secondaire. Un emploi est considéré comme annexe s'il génère un faible volume de travail, soit moins de 30 jours ou moins de 120 heures. Au contraire, un emploi générant un volume de travail significatif sera non-annexe. Certains agents exercent deux (voire plusieurs) emplois non-annexes dans la fonction publique. Il est fréquent, en particulier, qu'un agent d'une collectivité territoriale exerce une seconde activité dans une autre collectivité ou dans un autre versant de la fonction publique ou dans le secteur privé. L'un est l'emploi principal (en principe celui dont la rémunération est la plus élevée), l'autre, ou les autres, sont des emplois secondaires. Ce sont le plus souvent des agents contractuels qui sont concernés.

Volume de travail en équivalent temps plein prend en compte l'ensemble des emplois qui regroupe les activités à temps complet, à temps partiel ou au forfait, aux cessations progressives d'activité ou aux périodes de congés de maladie ordinaire et aux congés formation. Ces emplois peuvent être annexes ou non annexes.

EPA : établissements publics à caractère administratif. Le statut de recrutement des agents dans ces établissements est de droit public. Sont notamment classés en EPA les universités, les établissements publics scientifiques et techniques, dont le personnel relève surtout de la FPE, les centres communaux d'action sociale, les organismes intercommunaux (FPT), les hôpitaux publics et les maisons de retraite publiques autonomes (FPH).

La **métropole de Lyon** a été créée au 1^{er} janvier 2015. Elle reprend les compétences de la communauté urbaine (CU) de Lyon et exerce de plus sur son territoire les compétences d'un conseil départemental. Bien que son statut soit unique, ses effectifs ont été comptabilisés avec ceux des EPCI à fiscalité propre.

Les **établissements publics territoriaux (EPT)** ont été créés au 1^{er} janvier 2016. Ils correspondent à des sous-ensembles de la

métropole du Grand Paris. Même s'il ne s'agit pas de métropoles, leurs effectifs ont été comptés avec celles-ci.

Créée au 1^{er} janvier 2016, la **collectivité unique de Guyane** correspond à la fusion du département et de la région de Guyane. Il en va de même pour la **collectivité unique de Martinique**.

La **collectivité de Corse**, créée au 1^{er} janvier 2018, correspond à la fusion des deux départements et de la collectivité territoriale. Son effectif est comptabilisé avec ceux des régions.

La **Ville de Paris**, créée au 1^{er} janvier 2019, est une entité correspondant à la fusion du département et de la commune de Paris. Son effectif est comptabilisé avec ceux des communes.

Un **contrat aidé** est un contrat de travail dérogatoire au droit commun, pour lequel l'employeur bénéficie d'aides, qui peuvent prendre la forme de subventions à l'embauche, d'exonérations de certaines cotisations sociales ou d'aides à la formation. Le principe général est de diminuer, par des aides directes ou indirectes, les coûts d'embauche et/ou de formation pour l'employeur. Ces emplois aidés sont, en général, accessibles prioritairement à des « publics cibles », telles les personnes « en difficulté sur le marché du travail » ou les jeunes. Dans le secteur non marchand, ils sont le plus souvent conclus par des associations, des collectivités territoriales ou des entreprises publiques.

Les notions de cadre d'emplois et de filière. La loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale définit ainsi le cadre d'emplois : « *Un cadre d'emplois regroupe les fonctionnaires soumis au même statut particulier, titulaires d'un grade leur donnant vocation à occuper un ensemble d'emplois. Chaque titulaire d'un grade a vocation à occuper certains des emplois correspondant à ce grade. Le cadre d'emplois peut regrouper plusieurs grades* ». La loi précise que les cadres d'emplois sont répartis en catégories hiérarchiques, désignées, en ordre décroissant, par les lettres A, B, C (A : fonctions de direction et de conception ; B : fonctions d'application et de maîtrise ; C : fonctions d'exécution).

La loi dispose que chaque cadre d'emplois est régi par un statut particulier, établi par décret en Conseil d'État. Le statut particulier définit, pour chaque cadre d'emplois, la hiérarchie des grades, le nombre d'échelons dans chaque grade, les règles d'avancement d'échelon et de promotion au grade supérieur. Il présente un caractère national. Il est donc commun aux fonctionnaires des communes, des départements, des régions et de leurs établissements publics. Ce statut précise aussi les fonctions que peuvent exercer les fonctionnaires du cadre d'emplois. Par commodité, ces cadres d'emplois sont regroupés en « filières », qui désignent le secteur d'activité commun à plusieurs d'entre eux (filiale sportive, culturelle par exemple).

Un **comité technique (CT)** est créé dans chaque collectivité ou établissement employant au moins cinquante agents, ainsi qu'auprès de chaque centre de gestion pour les collectivités et établissements affiliés employant moins de cinquante agents. Les représentants titulaires et suppléants du personnel sont élus au scrutin de liste à un tour, à la proportionnelle avec attribution des restes à la plus forte moyenne. Les comités techniques sont consultés principalement sur des questions relatives à l'organisation et au fonctionnement des services.

Les centres de gestion. Établissements publics à caractère administratif, les centres de gestion sont gérés par des élus des collectivités. Ils sont départementaux à l'exception de la région parisienne où deux centres interdépartementaux gèrent l'un la petite couronne (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne), l'autre la grande couronne (Val d'Oise, Essonne, Yvelines). Les centres de gestion ont pour mission la gestion du personnel territorial et regroupent obligatoirement les collectivités et leurs établissements employant moins de 350 agents et, de façon facultative, toute autre collectivité qui le souhaite.