

Chapitre 8

La fonction publique territoriale

PRESENTATION

Au 31 décembre 2022, on compte 1 978 000 agents rémunérés en emploi principal dans la fonction publique territoriale (FPT). Parmi eux, 1 431 400 sont fonctionnaires, 458 500 sont contractuels, 24 400 agents bénéficient de contrats aidés et 63 800 relèvent d'autres statuts (assistants maternels, apprentis, collaborateurs de cabinet). Par ailleurs, on dénombre 38 700 postes dits secondaires, c'est-à-dire des postes occupés par des agents ayant une autre activité dans la fonction publique davantage rémunératrice. En volume de travail, on dénombre au total 1 888 800 agents en équivalent temps plein en 2022 (*fiche 8.1*).

Entre fin 2021 et fin 2022, les effectifs de la FPT sont en baisse (-0,2 %). Néanmoins cette baisse est légèrement moins forte que celle des effectifs de la fonction publique hospitalière (FPH) pour laquelle elle atteint -0,3 %, tandis que les effectifs de la fonction publique d'État (FPE) sont en hausse (+0,6 % après -0,1 % en 2021). Hors bénéficiaires de contrats aidés, les effectifs de la FPT augmentent en 2022 plus modérément qu'en 2021 (+0,3 % après +0,6 % en 2021). Cette hausse est portée par l'augmentation du nombre contractuels (+4,4 %) et des agents sous statut « Autres » (+4,6 %) ce qui compense la baisse des fonctionnaires (-1,2 % ; *fiches 8.4 et 8.11*). Le volume de travail en EQTP progresse légèrement en 2022 (+0,2 % après +1,6 % en 2021) (*fiche 8.1*).

Hors bénéficiaires de contrats aidés, le recul des effectifs de la FPT dans les organismes communaux se poursuit (-0,5 % après -0,3 % en 2021) avec une baisse dans les organismes communaux qui s'intensifie (-3,2 % après -2,5 % en 2021). Dans le même temps, les effectifs diminuent de -0,2 % dans les régions tandis que dans les organismes départementaux et intercommunaux ils augmentent respectivement de +0,5 % et +2,4 % (*fiche 8.2*).

En France métropolitaine, tous types de collectivités confondus, les évolutions par région sont hétérogènes. D'un côté, les régions Grand-Est, Hauts-de-France, Ile-de-France et Provence-Alpes-Côte d'Azur affichent une baisse du nombre d'agents. D'un autre côté, dans les autres régions, des hausses sont observées, entre +0,2 % en Bretagne et +1,2 % en Pays de la Loire (*fiche 8.3a*).

Par rapport aux deux autres versants de la fonction publique, la FPT se caractérise par une forte proportion d'agents de catégorie C (71,3 %). Néanmoins à la suite au reclassement de cadres d'emplois de C à B en 2022, les proportions d'agents de catégorie A et B passent respectivement de 12,4 à 12,6 % et de 11,9 à 14,8 % du total des agents.

Le nombre d'employeurs de la FPT s'établit à environ 42 900, dont 10,1 % ne rémunèrent que des agents en emplois secondaires ou 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 % (*fiches 8.4 et 8.7*).

Dans la FPT, plus de trois agents sur cinq sont des femmes (61,3 %), proportion comparable à celle de la fonction publique de l'État (61,2 %) mais inférieure à celle de la fonction publique hospitalière (77,8 %). Les femmes sont très présentes dans les établissements communaux (85,7 %). La catégorie hiérarchique ayant la part des femmes la plus importante est la catégorie A, à la suite des reclassements de B en A de cadres d'emploi majoritairement féminins, en 2019 (69,4 % ; *fiches 8.9 et 8.11*).

La filière technique et la filière administrative regroupent à elles deux près de 70 % des effectifs territoriaux. La répartition des emplois par filière varie fortement selon le niveau de collectivité : par exemple, la filière administrative est fortement présente au sein des communes. En outre, les filières médico-sociale et sociale sont très largement féminines (à hauteur respectivement de 95,2 % et 94,7 %) tandis que les femmes ne représentent que 7 % des effectifs de la filière incendie et secours et 21,5 % de la filière police municipale (*fiches 8.5 et 8.9*).

Les agents de la FPT sont, en moyenne, plus âgés que dans les deux autres versants : 45,7 ans contre 44,4 ans dans la fonction publique d'État (hors militaires) et seulement 42,1 ans dans la fonction publique hospitalière. Les fonctionnaires sont également plus âgés que les contractuels (*fiches 8.6 et 8.11*).

Le salaire mensuel net moyen dans la FPT est de 2 154 € (hors emplois aidés) en 2022, soit une hausse de +4,1 % en euros courants mais, diminue en euros constants, c'est-à-dire une fois déduit l'effet de la hausse des prix (-1,1 %, *fiche 8.12*).

Les dernières élections professionnelles dans la fonction publique ont eu lieu le 8 décembre 2022 (*fiche 8.13*). Les prochaines auront lieu en décembre 2026.

POUR EN SAVOIR PLUS

« En 2022, le nombre d'agents de la fonction publique territoriale diminue de -0,2 % », *Bulletin d'information statistique n° 183, avril 2024*, www.collectivites-locales.gouv.fr/etudes-et-statistiques-locales

« En 2022, l'emploi augmente de 0,3 % dans l'ensemble de la fonction publique », *Informations rapides n°94, avril 2024*, <http://www.insee.fr>

Rapport annuel sur l'état de la fonction publique. Édition 2023, en ligne sur le site de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), www.fonction-publique.gouv.fr

METHODOLOGIE

Jusqu'au millésime 2021, le système d'information sur les agents des services publics (Siasp) était principalement alimenté par les déclarations annuelles de données sociales (DADS) pour les agents relevant de la fonction publique territoriale (FPT).

Depuis 2017, une part croissante des données de Siasp provenait des déclarations sociales nominatives (DSN), en substitution des autres sources. En 2022, les employeurs du secteur public ont fini de migrer vers le système de déclaration en DSN, conformément au décret 2016-611 du 18 mai 2016.

Cette transition a permis aux employeurs de revoir leurs systèmes d'information et de déclaration, pouvant potentiellement modifier leurs pratiques déclaratives. En raison de ces changements, l'Insee a entrepris une révision des traitements statistiques portant sur l'emploi et les rémunérations des agents de la fonction publique, en ajustant également les concepts utilisés.

Par continuité avec certains de nos traitements antérieurs, depuis le millésime 2022, les définitions d'un poste non annexe ainsi que d'un poste principal appliquées ici se distinguent de celles de l'Insee. En effet, un emploi est considéré comme annexe s'il génère un faible volume de travail annuel, soit moins de 30 jours ou moins de 120 heures, à l'exception des postes débutant en décembre où le volume de travail doit être de moins 7,5 jours ou de 30 heures. Le poste principal est quant à lui le poste actif et non annexe le plus rémunérateur parmi tous les autres postes d'un agent au sein de la fonction publique.

Néanmoins, compte tenu des changements méthodologiques précisés au début de cet avertissement, les résultats publiés dans cette édition ne sont pas entièrement comparables à ceux des années précédentes ni aux publications de l'Insee. Pour autant, les données du millésime 2021 ont été recalculées afin de garantir une cohérence et une homogénéité dans les comparaisons entre les années 2021 et 2022.

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,

- 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 annuel, soit moins de 30 jours ou moins de 120 heures, à l'exception des postes débutant en décembre où le volume de travail doit être de moins 7,5 jours ou de 30 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. Depuis le millésime 2022, la définition du poste principal se distingue de celle de l'Insee dans la mesure où cette publication ne prend pas en compte la multi-activité entre le secteur public et le secteur privé.

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 (filière sportive, culturelle par exemple).

Un **comité social territorial (CST)** 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, pour quatre ans, à la proportionnelle avec attribution des restes à la plus forte moyenne. Les comités sociaux territoriaux 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.