

Chapitre 8

La fonction publique territoriale

PRÉSENTATION

Au 31 décembre 2018, on compte 1 954 000 agents rémunérés sur emploi principal dans la fonction publique territoriale (FPT). Parmi eux, 1 467 300 agents sont fonctionnaires, 391 100 sont contractuels, 38 600 agents bénéficient de contrats aidés et 57 000 relèvent d'autres statuts (assistants maternels et familiaux, apprentis, collaborateurs de cabinet). Par ailleurs, 43 300 agents occupent des postes dits secondaires, c'est-à-dire des postes occupés par des agents ayant déjà une activité principale dans la fonction publique (*fiches 8.1 et 8.2*).

Les effectifs de la fonction publique d'État baissent de - 0,1 % en 2018 et ceux de la fonction publique hospitalière de - 0,2 %. Entre fin 2017 et fin 2018, les effectifs de la FPT baissent à un rythme plus soutenu qu'entre fin 2016 et fin 2017 (- 0,8 % après - 0,4 %). Cela est dû au recul du nombre d'agents en contrat aidé, qui s'amplifie (- 43,0 % après - 25,8 %). Hors contrats aidés, les effectifs continuent de progresser (+ 0,7 % après + 0,9 % en 2017). Le nombre de fonctionnaires reste stable. Le nombre de contractuels progresse de + 4,0 % ; 11 700 contrats aidés en 2017 sont devenus contractuels en 2018 (*fiche 8.1*).

Les effectifs de la FPT sont en légère baisse dans les organismes communaux (- 0,2 %) tandis qu'ils sont encore très dynamiques au sein des organismes intercommunaux (+ 4,1 %). Les mouvements de personnels des organismes communaux (communes et établissements communaux) vers les EPCI à fiscalité propre, bien qu'en baisse, expliquent encore en grande partie ces évolutions : + 8 900 agents en faveur des EPCI à fiscalité propre (contre + 13 600 en 2017). Hors Corse, les effectifs de la FPT sont stables dans les organismes départementaux tandis qu'ils progressent dans les régions (+ 3,4 %) (*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 (75,5 %) et une faible proportion d'agents de catégorie A (9,4 %) (*fiche 8.1*).

Les employeurs de la FPT sont nombreux : près de 43 600, dont 11 % ne rémunèrent que des agents sur des emplois secondaires ou des contrats aidés (*fiche 8.4*). Les organismes communaux et les organismes intercommunaux concentrent plus des trois quarts des effectifs de la FPT et les organismes départementaux près de 18 % (*fiche 8.6*).

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 (56,5 %) mais inférieure à celle de la fonction publique hospitalière (78,0 %). Elles sont davantage présentes dans les organismes communaux (64,0 %). La part des femmes dans les trois niveaux hiérarchiques est assez proche (*fiches 8.1 et 8.6*).

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 administrative l'est davantage dans les organismes départementaux (*fiche 8.7*).

Les agents de la FPT sont, en moyenne, plus âgés que dans les deux autres versants : 40,9 % ont 50 ans ou plus, contre seulement 33,5 % dans la fonction publique d'État et 30,2 % dans la fonction publique hospitalière. Les fonctionnaires sont plus âgés que les contractuels (*fiche 8.8*).

Le salaire mensuel net moyen dans la FPT est de 1 978 € (hors emplois aidés) en 2018, en hausse de + 0,3 % en euros courants et donc, une fois déflaté de l'inflation, en baisse de - 1,5 % (en euros constants) (*fiche 8.10*).

Les dernières élections professionnelles dans la fonction publique ont eu lieu le 6 décembre 2018 (*fiche 8.11*).

POUR EN SAVOIR PLUS

« En 2018, les effectifs dans la fonction publique territoriale baissent sous l'effet du fort repli des contrats aidés », Bulletin d'information statistique n° 142, décembre 2019, www.collectivites-locales.gouv.fr/etudes-et-statistiques-locales

« En 2018, les contrats aidés chutent, les autres emplois publics augmentent », Insee Première n° 1797, avril 2020, www.insee.fr

« En 2018, le salaire net moyen dans la fonction publique baisse de 1,0 % en euros constants », Insee, Informations Rapides n° 2020-81, mars 2020, www.insee.fr

Rapport annuel sur l'état de la fonction publique. Édition 2019, en ligne sur le site de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), www.fonction-publique.gouv.fr

DÉFINITIONS

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 principal et emploi secondaire. Certains agents exercent deux (voire plusieurs) emplois 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.

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. Leurs effectifs ont été comptabilisés avec ceux des régions.

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 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'une 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.