

### LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE REPRÉSENTE UN TIERS DES EMPLOIS PUBLICS

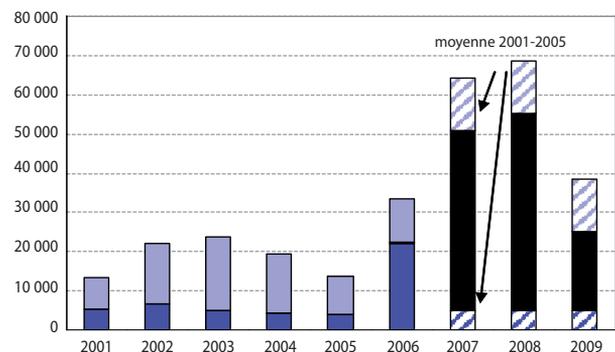
À la veille des transferts de personnels d'État issus de l'Acte II de la décentralisation, la fonction publique territoriale représentait déjà 32 % des 5,2 millions de personnes (hors emplois aidés) que comptent les trois fonctions publiques en fin d'année 2006. Depuis, le transfert de quelque 130 000 agents vers les régions et les départements modifie profondément la structure d'emploi de ces collectivités. Le secteur communal reste cependant de loin le premier employeur avec 1 450 000 emplois dans les structures communales et intercommunales. Les dispositifs de fin 2007 de rachat de jours de congé des comptes épargne temps et de défiscalisation des heures supplémentaires ont concerné respectivement 2 % et 11 % des agents.

Les deux tiers des agents de la fonction publique territoriale sont employés par les communes ou par les organismes qui en sont issus comme les centres communaux d'action sociale, les caisses des écoles ou d'autres établissements publics locaux administratifs au niveau communal. Après une hausse de 65 % en 6 ans, les groupements de communes, qu'il s'agisse de communautés à fiscalité propre ou de syndicats, emploient 216 000 agents, un niveau proche de celui des conseils généraux. Les conseils régionaux, qui employaient peu de personnel et essentiellement des personnels d'encadrement sont confrontés à un changement important, dans le niveau et la structure de l'emploi, avec l'arrivée d'agents d'autres filières et d'autres catégories à la suite des transferts de personnels issus de l'Acte II de la décentralisation.

Les transferts des agents de l'État exerçant des missions relevant de compétences transférées par la loi du 13 août 2004, c'est-à-dire essentiellement les personnels techniques et ouvriers de service (TOS) dans le cadre du transfert de l'accueil, de la restauration, de l'hébergement et de l'entretien général des collèges et des lycées, et des personnels des directions départementales de l'équipement dans le cadre du transfert du réseau routier national, devraient concerner au total environ 130 000 emplois (principalement 94 000 issus de l'Éducation nationale

#### Évolution annuelle du nombre d'agents dans les collectivités territoriales

- recrutements nets des communes et des groupements à fiscalité propre
- transferts 2006-2009 (hors postes vacants) vers les régions et les départements
- recrutements nets des régions et des départements



et 32 000 de l'Équipement ; les autres effectifs, beaucoup moins nombreux, relèvent du ministère de l'agriculture et de la pêche – lycées agricoles – et du ministère de la culture). Le partage entre départements et régions devrait aboutir à une hausse de 80 000 emplois pour les départements et de 50 000 pour les régions.

La tendance à l'augmentation des effectifs due à la dynamique propre des collectivités locales (du fait de la croissance démographique, de la périurbanisation, de l'extension des services publics locaux, de la mise en place de normes et de dispositifs de sécurité et de protection et de charges de gestion des compétences élargies) s'est traduite par une augmentation continue ces dernières années. De 2001 à 2005, la hausse annuelle moyenne des effectifs des communes et de leurs groupements à fiscalité propre (les communautés) a été de 13 000 agents, soit un rythme d'accroissement annuel de 1,1 %. Pour les régions et les départements ce recrutement net annuel moyen a été de 5 000 agents, un rythme de 2,5 % par an. L'année 2006 a marqué une première inflexion à la hausse avec les premiers transferts. Si les recrutements nets restaient au niveau moyen de 2001 à 2005, la plus grande part de la hausse des effectifs en 2007 et 2008, voire encore en 2009, devrait correspondre à des transferts de personnels.

#### Les effectifs par catégorie de collectivité au 31 décembre 2006

Communes (y.c. CCAS et Caisses des écoles)	1 233 543
Groupements à fiscalité propre (CC, CA, CU, SAN)	142 543
Syndicats (SIVU, SIVOM)	73 000
Conseils régionaux	22 599
Conseils généraux	213 053
Autres organismes départementaux et régionaux (SDIS, centres de gestion de la FPT, EPAD, PP de Paris)	99 434
Autres organismes (CCM, ASA, OPHLM, OPAC, EPIC)	80 504
<b>Ensemble collectivités locales</b>	<b>1 864 676</b>

Les agents non titulaires (environ 4 000 personnes) avaient été transférés dès 2006. Environ 45 000 personnes de l'Éducation nationale (personnels TOS et gestionnaires de TOS) ont exercé leur droit d'option avant le 31 août 2006 et sont rémunérés depuis 2007 par les collectivités locales. Environ 50 000 personnes – elles se répartissent en 30 000 de l'Éducation nationale, 19 000 du ministère de l'Équipement et environ 1 400 du ministère de l'agriculture – ont exercé ce droit d'option entre le 1<sup>er</sup> septembre 2006 et le 31 août 2007, et elles seront rémunérées en 2008 par les collectivités locales. Autour de 20 000 devraient encore faire l'objet d'un transfert au 1<sup>er</sup> janvier 2009.

Nombre d'agents transférés (en ETP, y.c. emplois vacants)	au 1/01/2006	au 1/01/2007	au 1/01/2008	au 1/01/2009
Éducation nationale	3 474	48 622	32 140	9 595
Équipement		372	21 822	9 336
Autres (agriculture, culture)		159	1 536	1 107
<b>Total</b>	<b>3 474</b>	<b>49 153</b>	<b>55 498</b>	<b>20 038</b>

Source : Rapport de l'observatoire des finances locales 2008.

Ces transferts d'agents s'exercent au profit d'employeurs territoriaux dont l'effectif est important. Les conseils régionaux et les conseils généraux, ensemble, ne représentent que 12,6 % de la fonction publique territoriale en fin 2006, mais ils sont parmi les collectivités celles qui emploient chacune le plus d'agents. La moitié des régions emploie plus de 650 agents et 6 d'entre elles plus de 1 000. Dans 21 départements les effectifs sont supérieurs à 3 000 agents, 35 % des départements emploient plus de 2 000 agents et 83 % plus de 1 000.

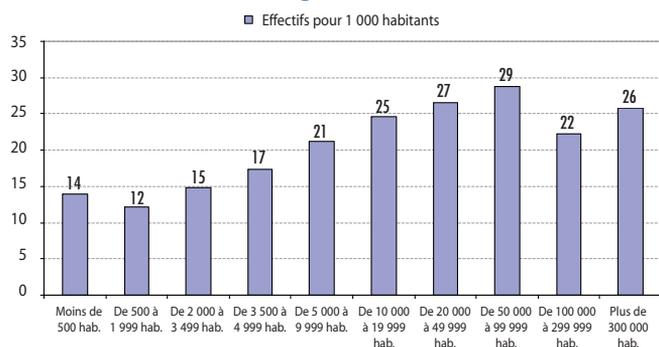
Les 57 000 employeurs territoriaux se caractérisent par leur diversité institutionnelle, entre les collectivités territoriales proprement dites (communes, départements, régions), les groupements de communes, les syndicats et les établissements publics locaux qui sont constitués aux différents niveaux. Cette diver-

sité se retrouve dans la taille des employeurs locaux. Près des trois quarts des employeurs (72 %) emploient moins de 10 agents mais cela ne représente que 8 % de l'ensemble des effectifs. À l'opposé, 72 % des agents de la fonction publique territoriale sont employés dans les collectivités de plus de 100 agents. Ainsi les collectivités de moins de 350 agents représentent 98 % des employeurs, mais seulement 45 % des employés.

Cette extrême dispersion se retrouve dans le secteur communal, celui des communes et des organismes directement associés comme les centres communaux d'action sociale et les caisses des écoles. Autour des 36 700 communes, ce sont ainsi plus de 9 000 organismes de ce type qui emploient 127 000 agents en plus de ceux directement employés par les communes.

La variété dans la taille des communes s'accompagne d'une variété tout aussi grande dans les conditions d'emploi des agents de la FPT. La moitié des communes et des organismes communaux emploie en moyenne 3 agents. Pour les grandes communes, ce sont des effectifs de plusieurs centaines à plusieurs milliers d'agents qui sont employés. On compte en moyenne une vingtaine d'agents communaux pour 1 000 habitants, bien moins dans les petites communes, un peu plus au-delà de 10 000 habitants. ■

### Nombre d'agents communaux



### Effectif moyen des agents employés par les organismes communaux au 31 décembre 2006

Taille de la commune (nombre d'habitants au recensement de 1999)	Nombre de collectivités		Effectifs moyens par collectivité		Effectifs pour 1 000 habitants	
	communes	autres*	communes	autres*	communes	autres*
Moins de 500 hab.	21 314	1 943	3	0	13,8	0,2
De 500 à 1 999 hab.	10 774	3 090	11	3	11,2	1,0
De 2 000 à 3 499 hab.	1 924	1 167	35	7	13,4	1,5
De 3 500 à 4 999 hab.	806	680	64	9	15,4	1,9
De 5 000 à 9 999 hab.	971	1 041	131	14	19,0	2,2
De 10 000 à 19 999 hab.	470	614	302	32	21,6	3,0
De 20 000 à 49 999 hab.	316	504	713	59	23,5	3,1
De 50 000 à 99 999 hab.	74	130	1 673	122	25,5	3,3
De 100 000 à 299 999 hab.	32	60	2 954	246	19,2	3,0
Plus de 300 000 hab.	5	33	18 701	375	22,8	3,0
<b>Ensemble</b>	<b>36 686</b>	<b>9 262</b>	<b>30</b>	<b>14</b>	<b>18,4</b>	<b>2,2</b>

\* Centres communaux d'action sociale (CCAS), Caisses des écoles (CDE), autres établissements publics locaux administratifs (EPL)

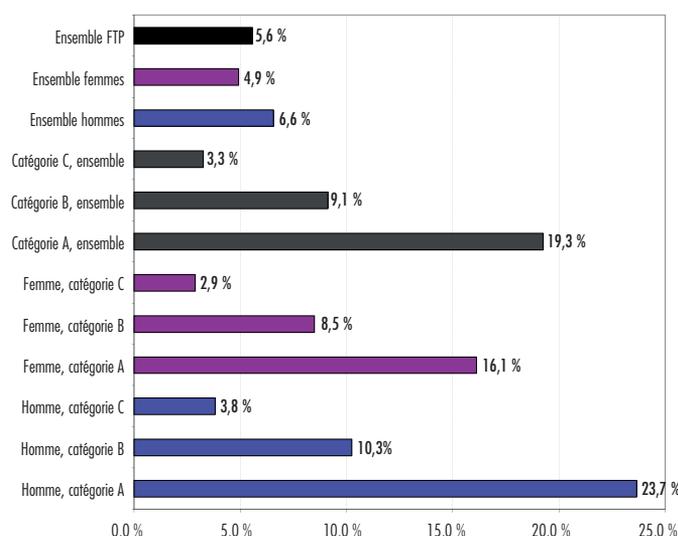
Source : Insee, Enquête sur les personnels des collectivités territoriales et des établissements publics locaux.

## LES COMPTES ÉPARGNE TEMPS EN FIN 2007

Estimé par les bilans sociaux à 26 300 au 31.12.2005, le nombre de comptes épargne temps (CET) s'élève à 88 300 en fin 2007. Ceci représente un CET ouvert pour 5,6 % des agents.

La possibilité de recourir au dispositif des CET a été ouverte mi 2004 dans la FPT. Le taux de 5,6 % est donc obtenu après 4 années (ou presque) de fonctionnement. La propension à l'ouverture de CET est fortement liée à la structure par catégorie, et plus secondairement par sexe. Un agent de catégorie A sur 5 a ainsi ouvert un CET, alors qu'ils ne sont que 3 % dans la catégorie C. Dans toutes les catégories, la proportion d'agents à avoir ouvert un CET est plus élevée chez les hommes que chez les femmes.

**Nombre d'agents ayant un CET au 31 décembre 2007**

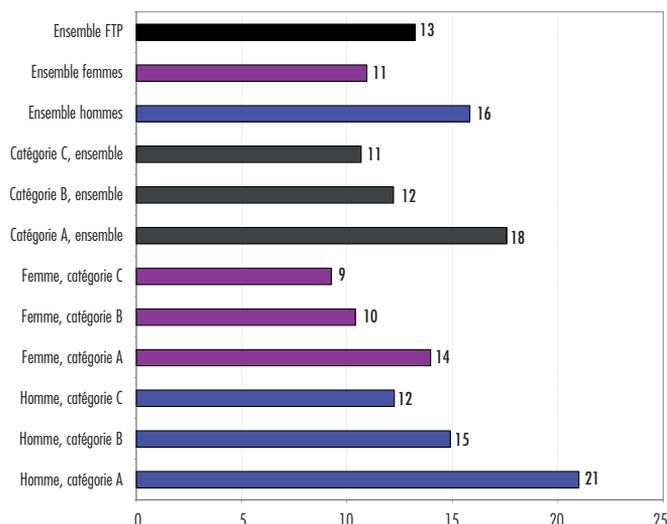


Ce nombre de 88 300 se situe un peu au-dessus de ce que la tendance depuis la mise en place du CET laissait attendre. On peut penser que l'annonce du dispositif de rachat de jours a eu un effet incitatif fort à l'ouverture de comptes, puisque 46 500 comptes ont été ouverts en 2007, alors que le flux annuel des premières années de montée en charge du régime des CET serait plutôt de l'ordre de 15 000.

Le nombre moyen de jours accumulés sur un CET reste un peu supérieur à 13 jours. Ceci résulte de la démographie de la création des CET. Un grand nombre d'ouvertures récentes de CET fait baisser le nombre moyen de jours accumulés. Ce nombre moyen de jours par CET, compte tenu des retraits qui commencent à pouvoir être effectués et de l'opération de rachat de jours, est compatible avec une poursuite du flux d'alimentation annuel de l'ordre de 7 à 8 jours, un peu moins pour les comptes ouverts en 2007 dans la perspective du rachat immédiat.

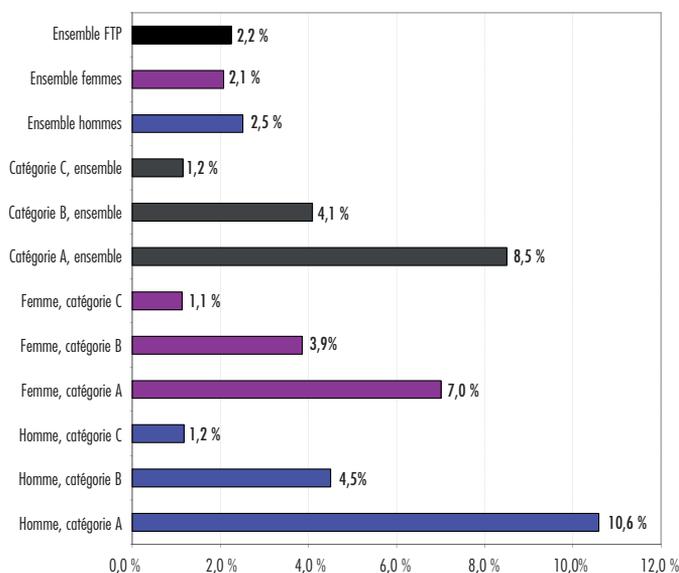
Le nombre de jours varie selon le sexe et la catégorie de l'agent. Le CET d'un homme compte en moyenne 16 jours, contre 11 pour celui d'une femme ; celui d'un cadre A en compte 18 en moyenne contre 11 ou 12 pour les autres catégories. L'écart est net entre hommes et femmes au sein de la catégorie A.

**Nombre de jours par CET au 31 décembre 2007**



40 % des agents ayant un CET (35 600 agents, soit 2,2 % du total de la FPT) ont demandé à bénéficier du dispositif de « rachat » ou de « revente » (selon les termes du décret du 12 novembre 2007, il s'agit d'une « indemnité compensant certains jours de repos travaillés »). Ce pourcentage élevé provient naturellement du fait que nombre de comptes ont été ouverts en 2007, précisément pour pouvoir mettre en œuvre le dispositif. Le recours à ce dispositif de rachat a été inégalement répandu. Les agents de catégorie A, notamment les hommes, ont été les plus nombreux en proportion à recourir au dispositif : plus de 10 %. Il n'a touché qu'un agent sur 100 de catégorie C, et autour de 4 % des agents de catégorie B.

**Proportion d'agents de la FPT ayant bénéficié du rachat de jours de CET**



Le nombre de jours revendus par agent est élevé et proche du maximum possible de 4 jours puisque qu'il est en moyenne de 3,8 jours, très légèrement en dessus pour les hommes, très légèrement en dessous pour les femmes et très proche entre les catégories. ■

## LES HEURES SUPPLÉMENTAIRES EN DÉBUT 2008

Le régime des heures supplémentaires – indemnités horaires pour travaux supplémentaires, IHTS – a été étendu à l'ensemble des agents de catégorie B par le décret du 19 novembre 2007. Ces indemnités entrent dans le champ d'application de la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA). Elles bénéficient à ce titre de l'exonération fiscale prévue par ce dispositif législatif. On ne dispose pas de données sur le nombre d'heures supplémentaires effectuées couramment avant la mise en place du dispositif. Il n'est donc pas possible de faire la part de ce qui est augmentation indirecte de la rémunération par le biais de cotisations réduites pour des heures supplémentaires qui auraient été effectuées de toute façon et de ce qui est incitation au recours à des heures supplémentaires non effectuées auparavant.

Le dispositif des heures supplémentaires s'adresse surtout aux agents de catégorie C qui constituent 93,5 % des bénéficiaires. Les autres bénéficiaires (environ 6 %) se partagent à parts à peu près égales entre agents de catégorie B, ceux à l'indice brut 380 et plus et ceux en deçà. Lancé dans les derniers mois de 2007, le dispositif s'étend et se stabilise à un niveau moyen plus élevé au cours des 5 premiers mois de 2008, particulièrement à partir de mars.

En 2008, 181 000 agents en moyenne chaque mois ont bénéficié du dispositif d'exonération des IHTS. Cela représente 11,4 % des effectifs de la FPT (12,6 % des effectifs éligibles, c'est-à-dire hors catégorie A), 13,9 % de la catégorie C et 5,2 % de la catégorie B.

En 2008, le nombre d'heures supplémentaires donnant lieu à l'exonération est de 14 heures mensuelles par agent ayant effectué des HS (1h 30 en moyenne par rapport à l'ensemble des agents). Toujours plus faible (11 heures comme en 2007) pour la catégorie B+, le nombre d'heures est proche de 14 heures pour les deux autres catégories.

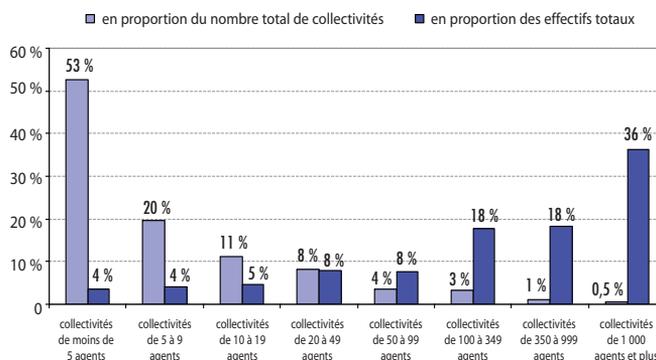
Le montant de la réduction de cotisations salariales pour les agents (régimes CNRACL et régime général et IRCANTEC) représente 27 € en moyenne par mois en 2007 par agent ayant effectué des HS (1,9 € mensuel en moyenne par rapport à l'ensemble des agents). Ce montant s'élève à 33 € en moyenne par mois en 2008 par agent ayant effectué des HS (3,8 € mensuels en moyenne par rapport à l'ensemble des agents).

Au total, sur les 8 mois considérés, le dispositif d'exonération a porté sur un total de 17,9 millions d'heures supplémentaires, donnant lieu à un montant de réduction de cotisations salariales (tous régimes confondus) de 39,3 M€, soit une moyenne de 2,2 € par heure supplémentaire. ■

## CHIFFRES CLÉS SUR LA FPT AU 31 DÉCEMBRE 2006

### 57 703 EMPLOYEURS

#### Répartition des employeurs par taille



**Lecture :** 53 % des employeurs sont des collectivités de moins de 5 agents, elles représentent 4 % des effectifs de la FPT.

### 1 864 676 AGENTS

dont 1 790 754 emplois principaux  
dont 69,4 % à temps complet – temps plein

1 298 725 titulaires (70 %)  
426 335 non titulaires (23 %)  
75 503 emplois aidés (4 %)  
56 567 assistantes maternelles (3 %)  
7 546 apprentis

- 61 % de femmes  
39 % d'hommes
- 8 % de moins de 30 ans  
31 % de 50 ans et plus  
15 % de 55 ans et plus
- 76,4 % en catégorie\* C  
14,3 % en catégorie\* B  
9,3 % en catégorie\* A
- 44,4 % en filière\* technique  
23,8 % en filière\* administrative  
9,7 % en filière\* sociale (hors assistantes maternelles)  
6,1 % en filière\* animation  
4,6 % en filière\* médico-sociale  
4,4 % en filière\* culturelle  
2,8 % en filière\* incendie-secours  
1,3 % en filière\* police municipale  
1,2 % en filière\* sportive  
0,2 % en filière\* médico-technique

\* Titulaires et non titulaires, hors assistantes maternelles, emplois aidés et apprentis

#### Sources :

Insee, Enquête sur les personnels des collectivités territoriales et des établissements publics locaux, Insee Première n°1 205, juillet 2008.  
DGAFP, Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, faits et chiffres 2007-2008, juillet 2008.  
DGCL, ANDCDG (commission GPEEC), enquête complémentaire au Bilan social sur les comptes épargne temps et les heures supplémentaires, 2008.  
Comité des Finances locales, « Rapport de l'observatoire des finances locales 2008 », septembre 2008.