



RHÔNE-ALPES

Emploi

www.insee.fr/rhone-alpes

N° 164 - février 2012

Entre 1998 et 2008, le nombre de postes dans les collectivités territoriales augmente fortement en Rhône-Alpes comme en métropole. Cette augmentation résulte à la fois de la dynamique démographique régionale et des transferts de personnels de l'État vers les collectivités territoriales. En particulier, l'augmentation est importante dans la filière technique des organismes départementaux et régionaux. L'intercommunalité, plus développée en Rhône-Alpes en 1998, s'inscrit, en 2008, dans la moyenne nationale.

Lætitia Bouchpan

Ce numéro de La Lettre-Analyses est téléchargeable à partir du site Internet www.insee.fr/rhone-alpes, à la rubrique « Publications ».

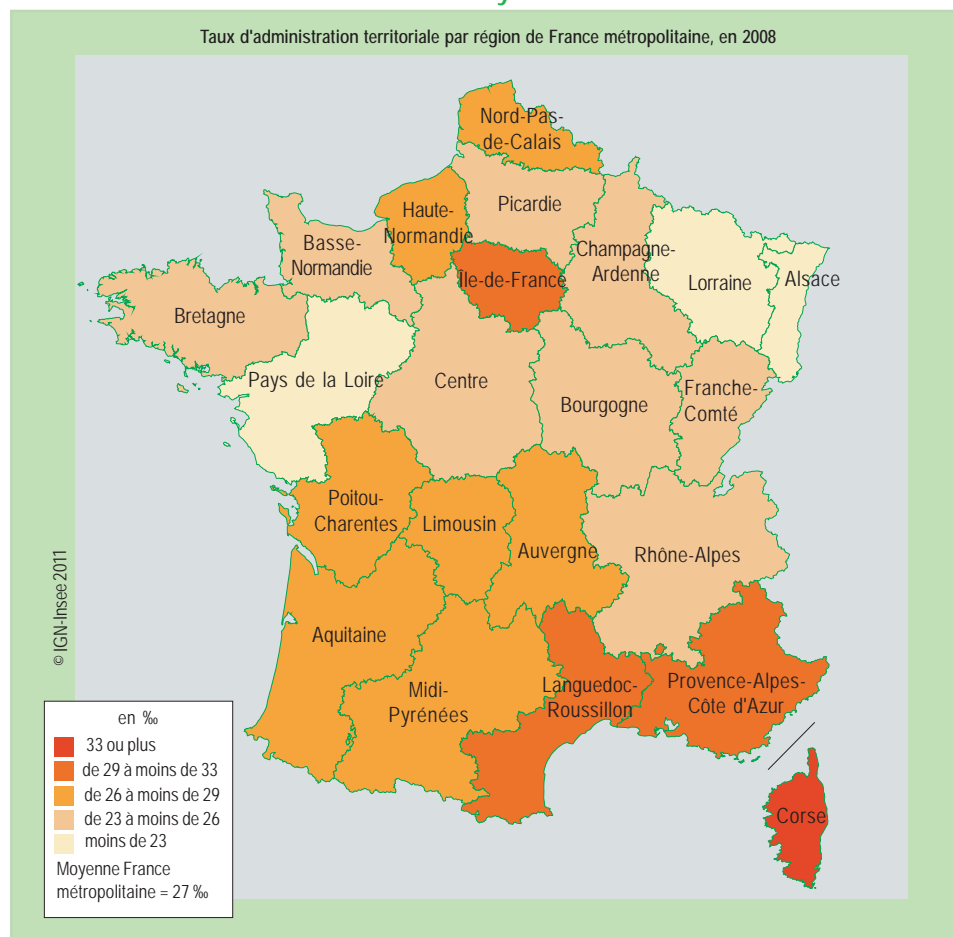
1998-2008 : l'emploi territorial porté par la dynamique démographique et par la décentralisation

À la fin de l'année 2008, les collectivités territoriales rhônalpines comptent 174 300 postes, ce qui représente 150 300 équivalents temps complet. Les organismes communaux et intercommunaux représentent 73 % des postes, les organismes départementaux 18 % et les organismes régionaux 4 %¹. Près de trois postes sur quatre sont occupés par des fonctionnaires titulaires ou stagiaires. Cependant, c'est le nombre de postes de non titulaires qui augmente le plus vite, avec une progression de 52 % entre 1998

et 2008 contre 43 % pour le nombre de postes de titulaires et de stagiaires. Ces moyennes régionales cachent des disparités. Par exemple, la tendance à l'augmentation, particulièrement marquée dans les départements de la Drôme et du Rhône, ne se retrouve pas en Ardèche, en Savoie et en Haute-Savoie. Les emplois aidés, au nombre de 7 800 en 1998, connaissent sur cette période une baisse significative ; en 2008,

¹ Les 5 % restants sont constitués des autres organismes détaillés dans l'encadré méthodologique.

Le taux d'administration territoriale de Rhône-Alpes se situe légèrement en dessous de la moyenne nationale



Sources : Insee, enquête Colter - estimations de population

Une décennie d'évolutions de la fonction publique territoriale

L'achèvement structurel de la fonction publique territoriale (FPT) avec ses deux dernières filières

La filière animation (1997) et la filière police municipale (1999) sont venues compléter la construction des cadres d'emploi de la FPT. Les emplois d'animation connaissent un pic qui traduit cette création et résulte aussi de l'intégration dans les collectivités d'emplois associatifs "para municipaux".

Des mesures de résorption de l'emploi précaire (non titulaire)

Le développement du recrutement non titulaire, sur longue période, dans un contexte d'embauche qui reste soutenu, préoccupe les collectivités. Celles-ci poussent les agents concernés à régulariser leur situation au regard du statut. La lecture comparée des pyramides des âges des agents titulaires et non titulaires confirme leur intégration progressive dans le cadre statutaire.

Deux voies de régularisation s'offrent aux agents : le concours (notamment en interne), mais aussi des dispositifs récurrents de résorption de l'emploi précaire (Loi Perben en 1996, Loi Sapin en 2000). Cependant, en parallèle, le recrutement hors statut se poursuit. De ce fait, le nombre de postes de non titulaires continue d'augmenter, et plus fortement que celui des titulaires. Les lois de résorption de l'emploi précaire ne semblent pas avoir d'impact sur l'évolution du ratio titulaires / non titulaires dans son ensemble.

Des mesures favorisant l'insertion des publics éloignés de l'emploi : les emplois aidés

Les Contrats Emploi Solidarité en 1990, les Emplois Jeunes de 1997 à 2005, largement ouverts aux collectivités, ont favorisé le développement de la part des emplois aidés dans les collectivités territoriales (5 % en 2002, selon l'enquête menée par l'Insee Rhône-Alpes et le CNFPT).

Les dispositifs du plan "Borloo" de cohésion sociale à partir de 2005 (contrats d'accompagnement vers l'emploi, contrats d'avenir...), d'un volume moindre et moins accessibles aux employeurs publics, ont diminué la part des emplois aidés. En 2006, cette dernière était tombée à 2 % (source : enquête métiers CNFPT).

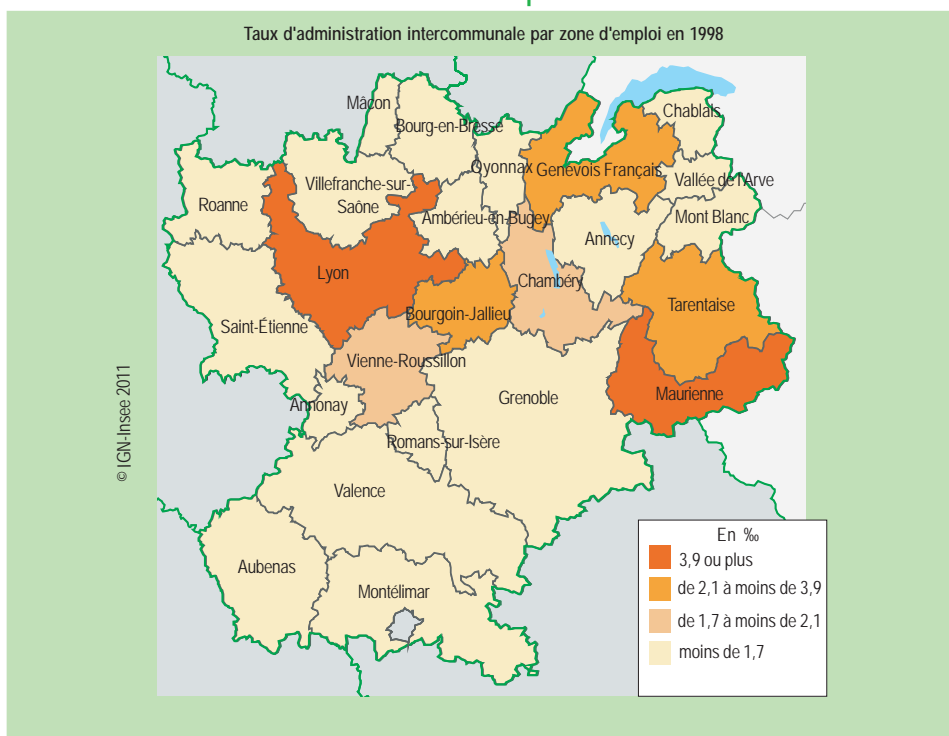
L'alternance se résume pour les collectivités au seul apprentissage, sans dispositif de mutualisation qui pourrait le rendre accessible aux plus petites d'entre elles. Il ne représente que 0,2 % de l'emploi territorial (source : enquête métiers CNFPT).

L'intercommunalité et la décentralisation transforment l'administration publique territoriale

Des lois sur l'intercommunalité, favorisant la mutualisation territoriale de compétences, tentent de répondre depuis longtemps à l'éclatement communal de la France : la loi ATR (Administration Territoriale de la République) et la loi Chevènement de 1999 accompagnent le développement continu de l'intercommunalité. Les services d'incendie et de secours sont départementalisés depuis 1999.

L'Acte II de la décentralisation entre 2005 et 2007 permet à l'État de poursuivre les transferts de compétences et de personnel amorcés en 1982. Il impacte très fortement les effectifs des régions et des départements et modifie le profil de leurs agents dans le domaine de l'éducation et de l'équipement.

En 1998, Lyon et la Maurienne possédaient les taux d'administration intercommunale les plus élevés ...



Sources : Insee, enquête Coltier 1998 et Recensement de la population 1999

Les communes concentrent l'essentiel des effectifs malgré une part en diminution

Progression plus forte des non titulaires

Évolution du nombre de postes dans les collectivités territoriales rhônalpines entre 1998 et 2008, par type d'organisme

Organismes	Postes en 1998		Postes en 2008		Évolution des postes entre 1998 et 2008	
	En nombre	Part en %	En nombre	Part en %	En nombre	En %
Conseils généraux	10 500	8,3	22 550	12,9	12 050	115,3
Services départementaux d'incendie et de secours	850	0,7	5 500	3,2	4 650	556,8
Autres organismes départementaux	1 750	1,4	2 750	1,6	1 000	59,0
Organismes communaux	91 200	72,5	106 700	61,2	15 500	17,0
EPCI à fiscalité propre	8 450	6,7	15 500	8,9	7 050	83,0
Organismes intercommunaux sans fiscalité propre	5 700	4,5	6 700	3,8	1 000	18,1
Organismes régionaux	650	0,5	6 400	3,7	5 750	889,9
Autres organismes	6 800	5,4	8 200	4,7	1 400	20,5
Total	125 900	100,0	174 300	100,0	48 400	38,5

Source : Insee, enquêtes Colter - ensemble des postes hors assistantes maternelles

Des transferts de l'État et des réponses à la démographie

on ne compte plus que 3 300 contrats de ce type.

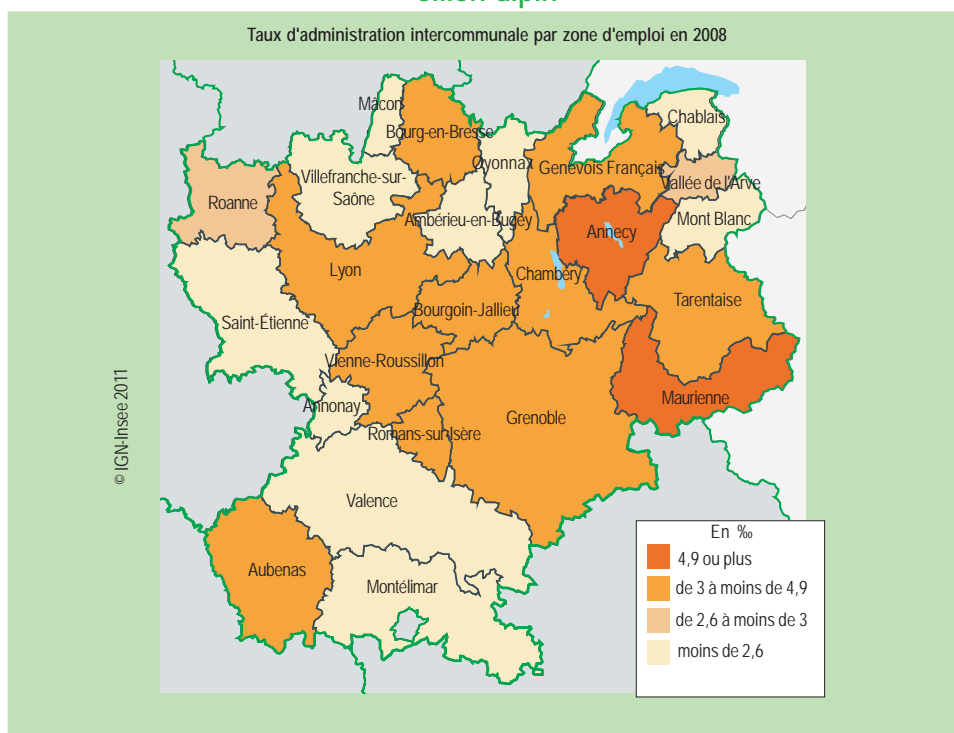
Au total, entre 1998 et 2008, le nombre de postes dans les collectivités territoriales rhônalpines a augmenté de 38,5 %. Cette augmentation recouvre des créations, mais aussi des transferts de postes de l'État vers la fonction publique territoriale. Ces derniers proviennent des répercussions de la loi du 13 août 2004 relative aux "Libertés et responsabilités locales". En effet, les transferts de compétences prévus par cette loi s'accompagnent d'importants transferts de personnels, essentiellement vers les organismes départementaux et régionaux. Cette évolution est plus forte qu'en métropole où l'augmentation n'est que de 31,2 %. Il convient toutefois de rapporter ces hausses aux

tendances démographiques des zones concernées. Au cours des dix dernières années, la population rhônalpine a augmenté plus fortement que celle de la métropole, si bien que le taux d'administration territoriale connaît, dans un cas comme dans l'autre, une progression identique égale à 5,7 points.

En 2008, ce taux s'élève à 25 postes équivalents temps complet pour 1 000 habitants rhônalpins. C'est légèrement en dessous de la moyenne métropolitaine, qui est de 27‰. Rhône-Alpes se situe ainsi au treizième rang dans le classement des régions françaises selon leur taux d'administration territoriale. Les régions ayant les taux les plus élevés sont la Corse, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Île-de-France et Languedoc-Roussillon. Au niveau infrarégional, l'Ain reste le département où ce taux est le plus

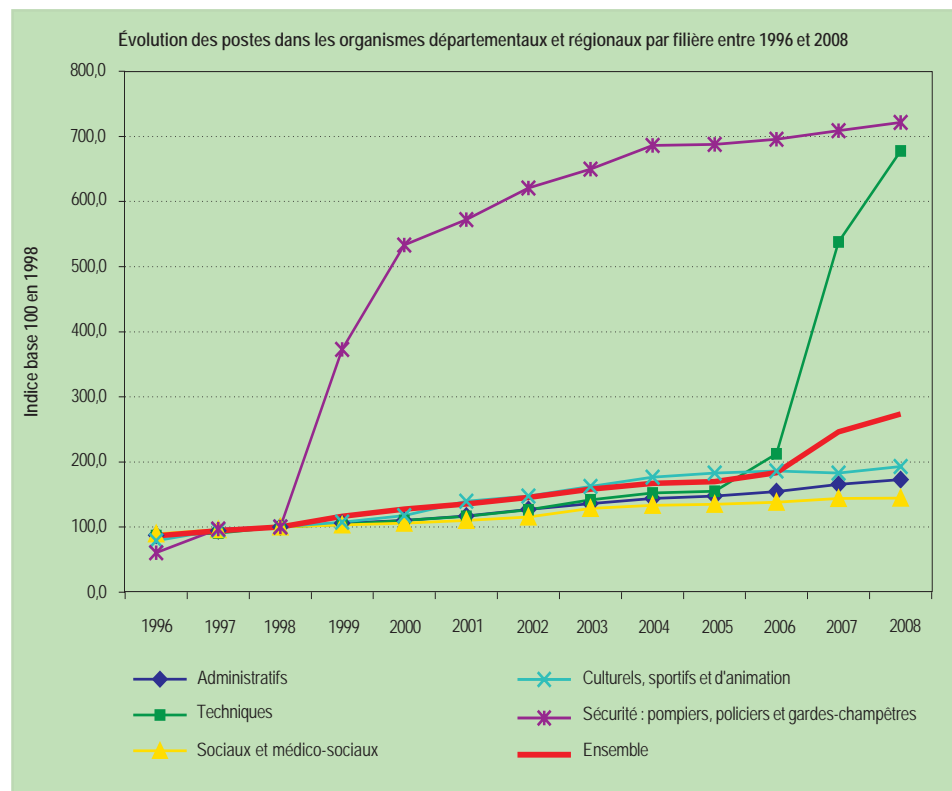
Taux d'administration : même évolution qu'en métropole

... en 2008, l'intercommunalité se développe sur l'axe Lyon-Grenoble et le sillon alpin



Sources : Insee, enquête Colter 2008 et Recensement de la population 2008

Les transferts de personnels se ressentent dans la filière technique à partir de 2006



Source : Insee, enquête Colter - postes de titulaires, stagiaires et non titulaires

faible. La Savoie, qui avait déjà le taux le plus fort en 1998, creuse son avance vis-à-vis des autres départements. Le taux d'administration territoriale de la Haute-Savoie dépasse désormais celui du Rhône.

Tous types d'organismes confondus, la fonction publique territoriale comprenait 75 % de postes de catégorie C en 1998 en Rhône-Alpes. Pendant les dix années qui ont suivi, cette part a légèrement diminué (- 1,3 point) au profit des catégories A et B. Les parts les plus élevées de postes de catégories A et B réunis se trouvent dans les départements les plus urbains que sont l'Isère et le Rhône. Dans l'Ain et en Ardèche, la montée en qualification des postes n'est pas observée.

Ce renforcement moyen de la qualification des postes en Rhône-Alpes aurait été plus important sans les transferts de personnels de la fonction publique d'État. Entre 1998 et 2008, la création ainsi que le transfert de postes au sein des organismes départementaux et régionaux ont conduit à multiplier par quatre le nombre de postes de catégorie C.

La filière professionnelle ayant connu la plus forte augmentation relative est celle de l'animation. Créée en 1997, cette filière représentait 2 100 postes en 1998 (soit 1,8 % de l'ensemble) et en représente 7 700 en 2008 (4,6 %). Elle se caractérise par une relative précarité des agents, lesquels travaillent souvent à temps non complet, par exemple dans le

périscolaire. La filière technique reste la plus importante en nombre et rassemble pratiquement la moitié des postes. Elle a connu un essor très important dans les organismes départementaux et régionaux. Le nombre de postes y a été multiplié par 6,8 en dix ans, créant de fait de nouveaux besoins en termes de gestion et de formation du personnel. En Rhône-Alpes, la progression de la filière technique dans ces organismes s'amorce en 2006 et se renforce vivement à partir de 2007. Finalement, parmi les presque 14 000 postes créés ou transférés dans les organismes départementaux et régionaux entre début 2006 et fin 2008, près de 9 sur 10 appartiennent à la filière technique.

Comparativement aux organismes départementaux et régionaux, les communes et les groupements de communes sont relativement moins concernés par cette vague de décentralisation.

Les communes françaises, au nombre de 36 682 au 1^{er} janvier 2009, représentent à elles seules 40 % du total des communes de l'Union européenne. Pour permettre des économies d'échelle, elles devront adhérer à une intercommunalité en vue de mutualiser les principaux services qui leur sont rattachés. La loi de "réforme des collectivités territoriales" du 16 décembre 2010 prévoit d'achever et de rationaliser la carte intercommunale. Avant le 1^{er} janvier 2014, chaque commune aura à s'inscrire dans une intercommunalité à fiscalité propre et une seule.

Montée en qualification des postes

Rhône-Alpes perd progressivement son avance en matière d'intercommunalité

Intercommunalité plus développée en Maurienne et dans la zone d'Annecy

En 2008, communes et intercommunalités réunies représentent, en équivalent temps complet, 17,7 postes pour 1 000 habitants rhônalpins. Ce taux situe Rhône-Alpes en milieu de classement des régions françaises. En moyenne dans la région, les postes communaux sont près de cinq fois plus nombreux que les postes intercommunaux. Le taux d'administration communale de la région est, en 2008, de 14,6 ‰. Il est inférieur à celui de la métropole (16,1 ‰). Une des raisons pouvant expliquer ce nombre de postes relativement plus bas tient au caractère très urbanisé de la région. En Rhône-Alpes, une grande part des habitants vit dans une grande aire urbaine : 83 % contre 77 % en France métropolitaine. Dans de telles zones, le potentiel d'économies d'échelle est sans doute plus important.

Le taux d'administration intercommunale, pour sa part, est équivalent à celui de la France métropolitaine (3,1 ‰ contre 3,2 ‰). Parmi l'ensemble des intercommunalités, les organismes à fiscalité propre regroupent 7 postes sur 10.

Entre 1998 et 2008, l'intercommunalité a progressé dans toutes les régions françaises. Rhône-Alpes, qui était en avance en 1998, connaît toutefois une augmentation plus faible que la moyenne. Le taux d'administration intercommunale a progressé de 0,9 point en Rhône-Alpes pendant qu'il augmentait de 1,6 point en métropole.

Au sein même de la région, les tendances observées n'affectent pas le territoire de manière uniforme. Lorsque l'on prend en compte à la fois les postes communaux et les postes intercommunaux, on constate que trois zones d'emploi ont un nombre d'agents faible au regard de leur population : Villefranche-sur-Saône, Ambérieu-en-Bugey et la partie rhônalpine de la zone d'emploi de Mâcon. Elles ont notamment les taux d'administration communale les plus faibles, inférieurs à 10 ‰. À l'opposé, c'est dans les zones de montagne que le taux d'administration communale est le plus élevé. En particulier, le Mont Blanc et la Tarentaise se détachent des autres zones d'emploi par des taux supérieurs de 10 points à la moyenne régionale (respectivement 24,9 ‰ et 24,4 ‰). Avec la zone de Grenoble, elles forment les trois zones d'emploi ayant le plus fort taux d'administration communale. Ce sont des zones où le tourisme lié à la montagne nécessite un personnel important dans les communes.

En 2008, l'intercommunalité est surtout présente en Savoie, dans le sillon alpin et au niveau de l'axe Lyon-Grenoble. En particulier, les zones d'emploi de la Maurienne et d'Annecy se détachent des autres par des taux d'administration intercommunale particulièrement forts : respectivement 6,4 ‰ et 5,6 ‰. En revanche, hormis dans la zone d'emploi d'Aubenas, le sud-ouest de la région est particulièrement peu développé en matière d'intercommunalité.

Forte augmentation de la filière technique pour les départements et la région

	Organismes départementaux et régionaux		Organismes communaux et intercommunaux		Autres organismes		Total	
	Postes en 2008	Évolution 1998-2008 (en %)	Postes en 2008	Évolution 1998-2008 (en %)	Postes en 2008	Évolution 1998-2008 (en %)	Postes en 2008	Évolution 1998-2008 (en %)
Catégories hiérarchiques								
A	5 100	117,3	10 900	41,3	900	84,1	16 900	60,3
B	8 500	61,4	17 600	38,4	1 400	71,1	27 500	46,2
C	23 000	299,5	96 900	24,8	5 800	8,6	125 700	41,6
Indéterminée	0		900		0		900	
Filières								
Administrative	8 900	72,7	27 100	37,8	3 100	40,9	39 100	44,7
Technique	15 400	577,5	59 900	20,0	4 400	2,9	79 700	41,2
Culturelle	800	85,7	6 800	21,1	100	460,0	7 700	26,4
Sportive	0	116,7	2 300	10,6	300	131,7	2 600	19,0
Médico-sociale	6 900	44,4	18 100	33,2	0	318,2	25 000	36,3
Police, incendie et secours	4 300	640,1	2 200	23,4	0	ns	6 500	38,2
Animation	100	252,9	7 500	264,2	100	818,8	7 700	268,4
Indéterminée	200		2 400		100		2 700	
Total	36 600	173,9	126 300	28,7	8 100	22,4	171 000	44,8

^{*} Hors emplois aidés (au nombre de 3 300 en Rhône-Alpes).
ns : non significatif - en fonction des arrondis, la valeur "0" signifie moins de 50 unités.

Source : Insee, enquête Colter - postes de titulaires, stagiaires et non titulaires

L'intercommunalité à fiscalité propre est prépondérante dans l'emploi intercommunal de la majorité des zones d'emploi. C'est la zone d'Annecy qui possède le plus fort taux d'administration intercommunale à fiscalité propre : 4,2 % contre 2,3 % pour la région Rhône-Alpes.

Au contraire, en Maurienne, à Aubenas, dans le Chablais, dans la zone de Valence, dans la Vallée de l'Arve, le Mont Blanc et dans une moindre mesure en Tarentaise, la majorité de l'emploi intercommunal se situe dans des organismes qui n'ont pas de fiscalité propre. La Vallée de l'Arve et le Mont Blanc ne possèdent même aucun organisme intercommunal à fiscalité propre.

En 1998, deux zones d'emploi étaient

particulièrement avancées en matière d'intercommunalité : celles de la Maurienne et de Lyon. Depuis, l'intercommunalité s'est développée partout ailleurs, excepté dans les zones d'emploi d'Oyonnax et de Lyon. La Maurienne a toujours le taux d'administration intercommunale le plus fort de la région. Annecy est la zone qui a connu la plus forte évolution de ce taux entre 1998 et 2008 (+ 4 points). Cela en fait, à cette date, la deuxième zone la plus développée en matière d'intercommunalité. Enfin, pour la zone d'emploi de Lyon, le taux d'administration intercommunale a reculé de 0,5 point en dix ans, passant de 4 % à 3,5 %. La réorganisation du Grand Lyon, avec notamment la création du Service Départemental d'Incendie et de Secours, est en partie à l'origine de cette évolution atypique. ■

Méthodologie :

L'emploi dans les collectivités territoriales est mesuré en postes de travail, mesure différente du nombre de salariés. En effet, une même personne peut occuper un ou plusieurs postes dans une ou plusieurs collectivités.

Les collectivités territoriales sont réparties en trois groupes, suivant le type d'organisme :

- Les organismes départementaux et régionaux comprennent les conseils régionaux et généraux, les établissements publics administratifs à caractère social ou médico-social, les Services Départementaux d'Incendie et de Secours (SDIS), les centres de gestion et le Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT) ;
- Les organismes communaux et intercommunaux regroupent les structures communales (communes, Centres Communaux d'Action Sociale (CCAS) et caisses des écoles), les structures intercommunales et les groupements d'intérêt public à vocation locale ;
- Les autres organismes rassemblent les Associations Syndicales de l'Habitat, les établissements publics locaux et les régies autonomes à caractère industriel et commercial.

On distingue deux types de structures intercommunales :

- Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre : communautés urbaines, communautés d'agglomération, communautés de communes et syndicats d'agglomération nouvelle ;
- Les EPCI sans fiscalité propre : syndicats de communes (Syndicats Intercommunaux à Vocation Unique ou Multiple - SIVU ou SIVOM) et syndicats mixtes.

Le taux d'administration territoriale est le rapport entre le nombre de postes offerts par les collectivités territoriales à un échelon géographique donné et la population de ce même échelon. Il s'exprime en nombre de postes équivalents temps complet pour 1 000 habitants.

Les effectifs des collectivités territoriales de l'enquête Colter sont donnés au 31 décembre 2008. Pour connaître la population correspondant à cette date, les données du recensement 2009 pourraient en principe être utilisées. Ces dernières n'étant toutefois pas disponibles lors de la réalisation de la présente analyse, les populations communales et par zone d'emploi ont été estimées à partir de celles du recensement 2008. À l'échelon régional, il a été fait appel aux estimations localisées de population en 2009 publiées par l'Insee en janvier 2011.

Les effectifs de postes des organismes intercommunaux sont localisés sur leurs communes sièges.

Tous les effectifs de postes sont donnés hors assistantes maternelles.

Pour les personnes bénéficiant d'un contrat aidé (Emploi jeune par exemple), les données de l'enquête Colter ne permettent pas d'obtenir des informations concernant leur catégorie hiérarchique et leur filière d'appartenance.

L'enquête Colter s'arrête au 31 décembre 2008.

Pour en savoir plus :

- "Secteur public : 20 % de l'emploi en Rhône-Alpes", Insee Rhône-Alpes, *La Lettre Résultats* n° 123, janvier 2010.
- "L'emploi dans les collectivités locales au 31 décembre 2006", *Insee Première* n° 1205, juillet 2008.

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, février 2012

© INSEE 2012 - ISSN 1763-7775