

## les **32 000** salariés des **collectivités locales**

À la fin de 2004 les collectivités locales réunionnaises emploient ensemble environ 32 000 salariés. Les plus gros contingents sont employés par les communes, le plus souvent sous des statuts précaires. Le Département et la Région emploient moins de 6 000 salariés et les organismes intercommunaux récemment créés moins d'un millier.

Avec leurs 26 000 salariés les communes réunionnaises ont un taux d'administration élevé rapporté à leur nombre d'habitants. Mais si l'on exclut du calcul les bénéficiaires de contrat aidés, à titre temporaire et à temps partiel, elles ne disposent que de 21 agents pour 1 000 habitants, tout comme la moyenne des communes françaises. A noter cependant que trois agents communaux sur quatre ne sont pas titulaires à La Réunion, au lieu d'un sur quatre au niveau national.

Les communes réunionnaises ont embauché dans le passé de nombreux travailleurs « journaliers » ou « saisonniers » qui sont maintenant reclassés en référence à la grille de la fonction publique territoriale. La mise en conformité de ces situations de travail est un processus long et coûteux, non encore achevé.

Les communes ont une réelle volonté de renforcer leur encadrement et elles ont recruté de nombreux

cadres A et B ces dernières années. Mais leur hiérarchie est encore très claire, surtout dans les activités techniques qui mobilisent près de 60 % de leur personnel permanent.

Apparues il y a dix ans, les communautés de communes ou d'agglomération sont rapidement montées en puissance. Elles ont d'abord recruté un personnel très qualifié avant de renforcer leur personnel d'exécution en 2004.

A la différence des communes, le Département et la Région ont constitué leur personnel exécutif après les lois de décentralisation et la création de la fonction publique territoriale. Ils ont ainsi recruté leur personnel de manière assez conforme aux pratiques nationales. Les cadres y sont relativement nombreux et le recours aux non-titulaires et aux emplois aidés est resté limité.

Les collectivités locales emploient 32 000 salariés  
sous des statuts très divers **14**

La question de l'emploi précaire  
dans les collectivités réunionnaises **17**

Les communes manquent de cadres  
pour des tâches surtout techniques **20**

L'intercommunalité passe de la période pionnière  
à la gestion ordinaire **22**

Le Département et la Région recrutent comme  
au niveau national **24**

# Les collectivités locales emploient 32 000 salariés sous des statuts très divers

Les communes, les organismes intercommunaux, le Département et la Région occupent ensemble 32 000 salariés aux statuts très différents. Fonctionnaires titulaires, anciens « journaliers », non-titulaires sous contrat de droit public, bénéficiaires de contrats aidés se cotoient dans des proportions variables selon le type de collectivité.

Les collectivités territoriales réunionnaises concourent de manière importante à l'emploi avec près de 32 000 salariés à la fin de 2004, soit un sixième de l'ensemble des salariés et la moitié des effectifs totaux de la fonction publique. Les communes sont de loin les plus gros employeurs avec leurs 25 500 salariés à la fin de 2004. Elles ont commencé à déléguer certaines de leurs attributions à des organismes intercommunaux dont les effectifs sont en forte croissance. Quant à la Région et au Département ils emploient ensemble un peu moins de 6 000 personnes, un effectif assez stable ces dernières années.



Les gros contingents en statut précaire des communes

Stabilisé au milieu des années quatre-vingt-dix, l'effectif salarié des communes a ensuite augmenté d'année en année, passant de 24 000 en 1997 à un maximum de 27 000 en 2003. Cette augmentation est presque entièrement due à un recours accru aux emplois aidés sous statut CES, CEC ou emplois-jeunes. D'environ 9 000 en 1997, les emplois aidés communaux sont passés à 12 000 entre 2000 et 2003. L'essentiel est constitué des bénéficiaires de CES et CEC qui sont alors plus de 11 000, les emplois-jeunes atteignant à peine le millier.

Les contrats emploi-solidarité (CES), créés en 1990, étaient déjà 8 000 dans les communes en 1993, soit 35 % de l'effectif total. En 2003 ils ont parfois évolué en contrats emploi consolidé (CEC) et forment 41 % des effectifs communaux. Précisons cependant que les CES exercent pour la plupart leur activité à mi-temps, ce qui relativise leur poids dans les effectifs. Si l'on ajoute les emplois-jeunes, la part des emplois aidés atteint 45 % en 2003.

L'importance des emplois aidés a cependant fortement baissé en 2004 avec les nouvelles orientations de l'aide à l'emploi : les contingents de CES et CEC ont été fortement réduits et les emplois-jeunes ne sont pas renouvelés. A la fin de 2004 le nombre de CES et CEC employés par les communes a déjà diminué de près d'un quart. Même si elle est en partie compensée par une augmentation des effectifs de titulaires et de non-titulaires, cette coupe dans les effectifs d'emplois aidés se traduit par une baisse sensible de l'effectif total des communes qui passe à 25 500 à la fin de 2004. La diminution devrait se poursuivre en 2005, le nombre global de contrats aidés du secteur non marchand ayant encore baissé en fin d'année, malgré la mise en place de nouveaux types de contrats (CAE, contrats d'avenir)

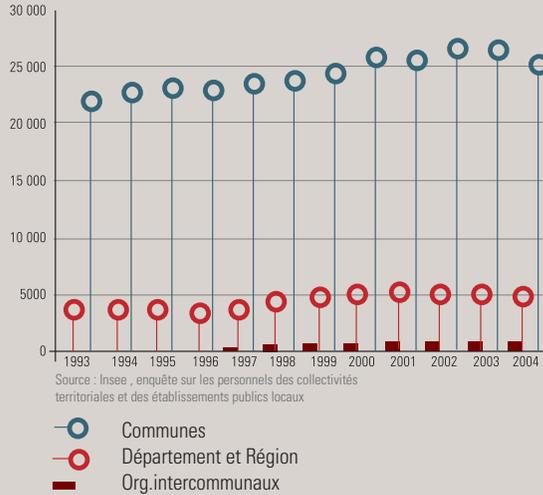
A côté des emplois aidés la grande masse des effectifs communaux relève de statuts variés de non-titulaires, pour la plupart recrutés en dehors des règles de la fonction publique territoriale telle qu'elle a été instituée par la loi du 26 janvier 1984. Après une lente décroissance leur nombre a légèrement augmenté en 2004 et ils constituent près de la moitié des effectifs communaux totaux.

La part des fonctionnaires titulaires est donc réduite à la portion congrue dans les communes avec seulement 13 % des effectifs totaux en 2004. Leur nombre a pourtant sensiblement augmenté au cours de la dernière décennie, passant de 2 000 en 1993 à près de 3 500 en 2004.

## L'apparition des organismes intercommunaux

Depuis 1997 sont apparues des communautés de communes, puis des communautés d'agglomération qui couvrent maintenant presque tout le territoire de La Réunion, à l'exception de la commune de Saint-Philippe. Les communes leurs délèguent certaines de leurs compétences, notamment dans le domaine de l'aménagement du territoire, du développement économique, de l'environnement et des transports. Ces organismes ont pu bénéficier de certains transferts de personnel de la part des communes, ils ont aussi recruté leur propre personnel. D'une cinquantaine de personnes jusqu'à 1996, l'effectif des organismes intercommunaux s'est multiplié pour atteindre 200 dès 1998, 500 en l'an 2000 et 825 à la fin de 2004.

## Évolution des effectifs salariés des collectivités territoriales



Les communes sont de loin les plus gros employeurs parmi les collectivités territoriales. Elles ont été relayées par des organismes intercommunaux après 1998. L'effectif des organismes régionaux et départementaux reste inférieur à 6 000 agents.

Il reste cependant de peu de poids face aux gros contingents des communes.

### Un peu moins de 6 000 agents pour le Département et la Région

Les organismes régionaux et départementaux comptent un peu moins de 6 000 agents en 2004, pour la plupart employés par le Département et par le service départemental d'incendie et de secours. Rapporté à la population, le taux d'administration, à ce niveau, est plutôt élevé : hors emplois aidés, l'île compte 6,4 agents départementaux ou régionaux pour 1 000 habitants contre 4,8 en moyenne pour la France entière. Ce fort taux d'administration est une caractéristique commune des régions insulaires qui superposent des administrations départementales et régionales sur le même territoire. Pour les effectifs globaux, y compris emplois aidés, La Réunion devance légèrement les Antilles mais se situe nettement derrière la Corse et la Guyane.

Depuis dix ans les effectifs réunionnais ont cependant relativement peu augmenté par rapport à ceux des régions métropolitaines qui ont doublé tandis que ceux des départements augmentaient de 41 %. A La Réunion l'effectif total des organismes régionaux et départementaux a fluctué à cause des variations de l'emploi aidé. La hausse globale est de 21 %, essentiel-

lement due à l'embauche de plus d'un millier de titulaires depuis 1993 (+41 %) et d'une petite centaine de non-titulaires (+18 %). Quant à l'emploi aidé, il régresse depuis 2001.

Près des deux tiers des agents sont titulaires. Les non-titulaires sont à peine 600 en 2004. S'y ajoutent les assistantes maternelles à domicile, gérées par le département, dont le nombre fluctue autour de 800. Le recours aux emplois aidés n'a jamais pris autant d'importance que dans les communes. Leur nombre a été fortement réduit en 2004, passant de 19 % à 11 % de l'effectif total, soit un peu plus de 400 CES ou CEC et 200 emplois-jeunes.

On peut noter par ailleurs l'absence presque complète à La Réunion des établissements publics également recensés par l'enquête, tels que les offices publics d'HLM, les caisses de crédit municipal, les régies ... qui emploient 4 % des effectifs territoriaux nationaux.

## La territoriale, branche cadette de la fonction publique

La fonction publique territoriale est jeune puisqu'elle a été créée par la loi du 26 janvier 1984. Elle fait suite aux lois Deferre de 1982-83 qui redistribuent le pouvoir entre l'Etat et les collectivités locales. Une troisième fonction publique est ainsi créée, à côté des fonctions publiques d'Etat et hospitalière. L'objectif du législateur était de permettre à l'ensemble des agents territoriaux de bénéficier d'un socle commun de droits et d'obligations, tout en tenant compte de la diversité des employeurs territoriaux.

L'évolution récente de l'emploi dans les collectivités territoriales traduit notamment l'effet des réformes qui ont affecté leur politique de recrutement ces dernières années : développement de l'intercommunalité dans le cadre de la loi du 12 juillet 1999, mise en place depuis 2000 de transferts de compétences entre l'Etat et les collectivités locales et renforcement de la décentralisation avec la loi du 14 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Un projet de loi prend en compte ces évolutions et clarifie les missions confiées aux institutions de la fonction publique territoriale. Il tend aussi à améliorer la gestion des personnels territoriaux afin de rendre la fonction publique territoriale plus attractive et de répondre davantage aux besoins des collectivités.

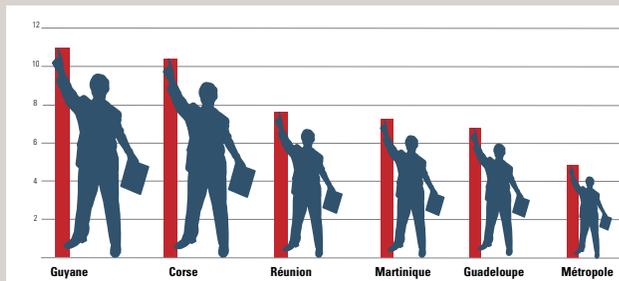
### Effectifs salariés des collectivités territoriales selon le type d'organisme et le statut au 31/12/2004

	Département et Région	Communes	Org. Intercommunaux	Autres	Ensemble
Titulaires	3 617	3 350	363	1	7 331
Non titulaires	587	12 433	196	57	13 273
Assistantes maternelles	778	28	-	-	806
CES, CEC	428	8 620	191	1	9 240
Emploi-Jeune	199	967	69	-	1 235
Apprentis	3	91	6	-	100
<b>Total</b>	<b>5 612</b>	<b>25 489</b>	<b>825</b>	<b>59</b>	<b>31 985</b>

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

### Agents départementaux et régionaux / 1000 hab - 2003 (y compris emplois aidés)

Les départements et régions insulaires ont un personnel relativement nombreux par rapport à leur population. La Réunion se place en situation moyenne, derrière la Guyane et la Corse, mais devant les Antilles.



Source : Insee, enquête sur les personnels des collectivités territoriales et des établissements publics locaux. Les données sont celles de 2003, dernière année disponible au niveau détaillé pour les données nationales.

## Hors emploi aidé, le même taux d'administration communale qu'au niveau national

Pour comparer l'administration communale réunionnaise à celle de la France métropolitaine il faut considérer l'ensemble des communes et des organismes intercommunaux, qui se répartissent le même champ de compétence. Si l'on exclut les emplois aidés, le nombre d'agents communaux et intercommunaux pour 1 000 habitants est similaire à ce qu'il est au

niveau national en 2004. Mais la proportion de titulaires et de non-titulaires est complètement inversée : il y a trois-quarts de non-titulaires à La Réunion, et seulement un quart dans la France entière. Par ailleurs la forte présence des emplois aidés est une spécificité réunionnaise, ils sont 13 pour 1 000 habitants à La Réunion et à peine 1,5 pour la France entière.

### Agents communaux et intercommunaux au 31/12/2004

	A La Réunion		France entière
	effectif	nbre/1000 hab	nbre/1000 hab
Titulaires	3 713	4,8	15,8
Non titulaires	12 629	16,3	5
Assistantes maternelles	28	0,0	0,3
Emplois aidés, yc apprentis	9 944	12,8	1,3
<b>Total</b>	<b>26 314</b>	<b>34,0</b>	<b>22,4</b>

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

Colette **BERTHIER**  
Insee

Direction régionale de La Réunion

# La question de l'emploi précaire dans les collectivités réunionnaises

Pressées par les demandes d'emplois de leurs administrés et soumises à de fortes contraintes financières, les collectivités réunionnaises ont eu largement recours à l'emploi précaire. Les communes, notamment, ont embauché successivement des journaliers, des saisonniers puis des bénéficiaires de contrats aidés.

Les collectivités territoriales réunionnaises sont fortement contraintes par le contexte socio-économique dans la gestion de leur personnel. La situation particulièrement dégradée de l'emploi a conduit les élus locaux à mener une politique volontariste garantissant à la population un revenu et une protection sociale minimale. C'est pourquoi elles ont embauché dans le passé des journaliers, des saisonniers et plus récemment des emplois aidés. Par ailleurs, ces catégories d'emplois représentent une charge financière moins lourde pour les collectivités que celle qu'occasionnerait le recrutement de personnels titulaires bénéficiant des majorations de traitement liées à la sur-rémunération propre à l'Outre-mer.



**Des « journaliers » recrutés il y a plus de dix ans**

L'enquête menée par le Centre national de la fonction publique territoriale en 2002 a permis de confirmer la situation originale des collectivités territoriales de La Réunion vis-à-vis de l'emploi non-titulaire. En effet, outre les différentes catégories juridiques de non-titulaires prévues par la loi, il existe également dans les communes réunionnaises d'autres catégories spécifiques : les « journaliers autorisés » et les agents « intégrés » et/ou « reclassés ». Les « journaliers autorisés » ont fait l'objet initialement d'un engagement verbal. Cette dénomination renvoie à une réalité aujourd'hui dépassée, celle d'agents d'exécution recrutés de façon informelle et rémunérés sur la base du travail quotidien effectué. Les agents « intégrés » et/ou « reclassés » sont généralement d'anciens journaliers dont la situation a été revue en référence à la grille des cadres

d'emplois de la fonction publique territoriale.

L'enquête a dénombré plus de 10 000 « journaliers autorisés », « intégrés » ou « reclassés » dont la majorité a été embauchée il y a plus de dix ans. Au 1er janvier 2002, plus d'un tiers d'entre eux ont plus de cinquante ans. A l'horizon 2012, ils auront dépassé les soixante ans et auront, pour la plupart, cessé leur activité. Sur les sept dernières années, les collectivités n'ont plus recruté de journaliers « autorisés ».

Les bases juridiques de la majorité des recrutements sont aujourd'hui les dispositifs d'aide à l'emploi dont l'effectif dépassait les 12 000 à l'enquête. Pour toutes les collectivités, les différents dispositifs d'aide à l'emploi initiés par l'Etat sont décrits comme indispensables au bon fonctionnement des services. On observe ainsi une présence importante des CES dans trois secteurs d'activités : les services scolaires, les cantines et les services techniques.

## Stabilisation des situations précaires malgré de fortes contraintes financières

Dans de nombreuses collectivités la masse salariale représente 60 % des dépenses de fonctionnement. Or, la titularisation, sur le modèle métropolitain, des agents non titulaires en poste dans les collectivités territoriales, implique le versement des diverses composantes du salaire, dont une sur-rémunération qui représente à la Réunion 53 % du salaire. Dès lors, les divers plans de résorption des non titulaires, envisagés par l'Etat, les associations d'élus et les syndicats, se heurtent régulièrement aux moyens financiers conséquents que nécessiterait leur application à l'ensemble des personnels en situation précaire.



Les élus et les directions des collectivités réunionnaises ont été amenés, en accord avec l'Etat, à mettre en place des dispositifs juridiques originaux en direction des agents non titulaires spécifiques, et simultanément à recourir au dispositif des emplois aidés. Un processus d'intégration et/ou reclassement a été mis en œuvre par la plupart des communes (21 sur 24) après signature d'un protocole d'accord avec les organisations syndicales. Ce processus consiste à classer les agents dans un grade et une échelle de rémunération de la Fonction publique territoriale, en fonction de l'emploi occupé et de l'ancienneté détenue. La rémunération des agents ne fait pas l'objet des majorations de traitement propre à l'outre-mer. Par ailleurs, quelques collectivités ont prévu un plan de titularisation pluriannuel pour certains agents.

De manière générale, au moment de la réalisation de cette enquête, se dessinait une réelle volonté de renforcer l'encadrement et la qualification des agents en poste. Des évolutions importantes sont déjà apparues dans la gestion des CEC ou des emplois jeunes : on observe une meilleure qualification des postulants et une aide par la formation afin que l'agent puisse préparer les concours de la Fonction publique territoriale.

Quelques grandes collectivités mettent en place des outils de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC). Le chantier est vaste, l'objectif est d'améliorer les compétences internes tout en maîtrisant la masse salariale. Pour se donner une visibilité de l'avenir, elles procèdent à des projections à partir de scénarios. Ainsi des études tentent de mettre en perspective les départs à la retraite des agents.

La mise en conformité des situations de travail en référence à la grille de la fonction publique territoriale a constitué un processus long, négocié avec les syndicats, et coûteux. La volonté de poursuivre la régularisation de la situation des agents non titulaires « intégrés et/ou reclassés » existe avec, sous la pression des partenaires sociaux, une tentative d'élaboration d'un plan de titularisation départemental de ce personnel non aboutie à ce jour.

Plus récemment, la loi du 26 juillet 2005 introduisant le contrat à durée indéterminée dans la fonction publique pourrait, dans son application locale, contribuer à cette régularisation.

1 Loi statutaire du 26 janvier 1984, article 3 - alinéas 1, 2 et 3

## L'enquête du CNFPT

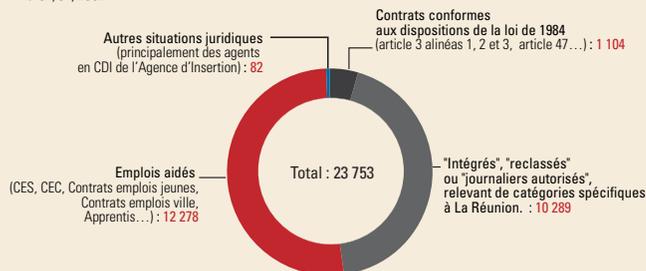
Cette étude a été réalisée dans le cadre d'une enquête nationale statistique sur les non titulaires des collectivités et établissements territoriaux consultée par l'Observatoire du CNFPT. L'enquête statistique a été menée auprès de l'ensemble des collectivités et établissements de La Réunion entre mars et décembre 2002. Son champ a couvert l'ensemble des agents non titulaires et des emplois aidés (hors assistantes maternelles à domicile) en poste au 1er janvier 2002.

L'objectif était de mettre l'accent sur la situation spécifique des collectivités et établissements territoriaux de La

Réunion vis-à-vis de l'emploi non titulaire et notamment sur la situation des communes. L'enquête statistique a été complétée par un volet qualitatif dans l'objectif de cerner, au-delà de l'état des lieux, les causes de cette situation et ses conséquences sur la gestion du personnel dans les collectivités réunionnaises.

Le CNFPT mène actuellement, auprès des collectivités territoriales de La Réunion, une nouvelle enquête sur l'emploi et les métiers territoriaux au 31 décembre 2005. Les résultats de l'étude sont attendus pour la fin de l'année 2006.

**Situation juridique des salariés non-titulaires des collectivités territoriales de La Réunion**  
Au 01/01/2002



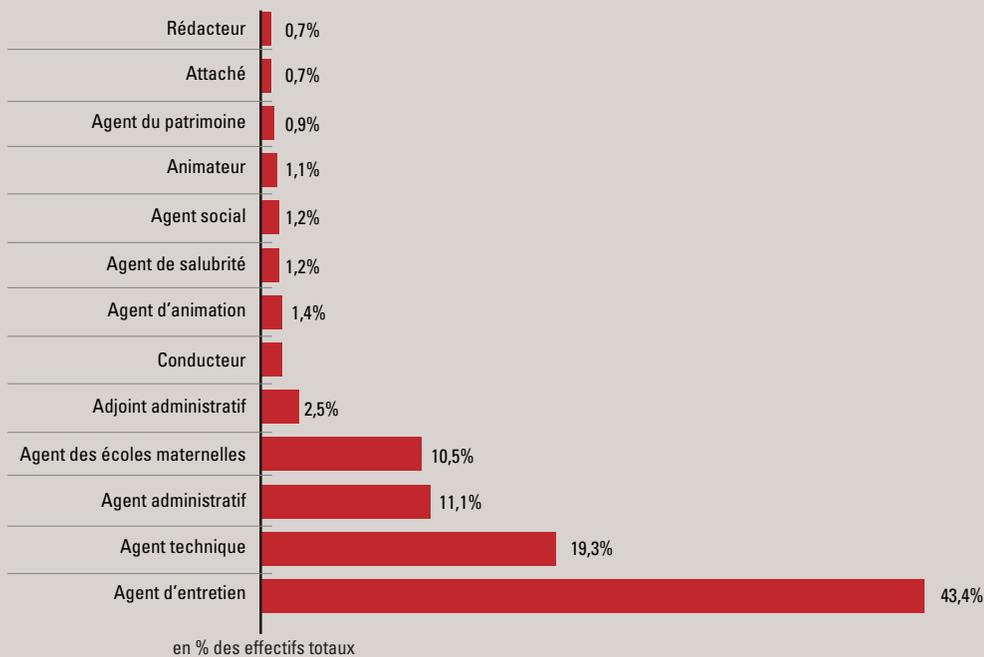
Source : CNFPT REUNION - enquête statistique sur les non-titulaires 2002

## Presque tous des agents d'exécution des communes

Les personnels non titulaires et aidés sont très majoritairement employés par les communes (89 %). Ce sont pour 95 % d'entre eux, des agents d'exécution de catégorie C, pour 3 % des agents de catégorie B et pour 2 % des agents d'encadrement de catégorie A. Près de 67 % des agents non titulaires ou des emplois aidés des collectivités et établissements de La Réunion travaillent dans la filière technique. La filière administrative avec un contingent bien

moins important (15 %) est la deuxième filière la plus représentée en effectif. La filière médico-sociale représente 13 % des effectifs recensés. Quatre cadres d'emplois (agent d'entretien, agent technique, agent administratif et agent spécialisé des écoles maternelles) concentrent l'essentiel des emplois non titulaires et des emplois aidés. Ils représentent 84 % des emplois classés en référence à un cadre d'emploi de la fonction publique territoriale.

### Principaux cadres d'emploi des agents non-titulaires et en contrats aidés



Source : CNFPT REUNION - enquête statistique sur les non-titulaires 2002

Patricia **ASSOUNE**  
CNFPT - Réunion

# Les communes manquent de cadres surtout pour les tâches techniques

Malgré un recrutement important ces dernières années les communes réunionnaises manquent de cadres. C'est particulièrement vrai dans les activités techniques qui mobilisent près de 60 % de leur personnel permanent.

La fonction publique communale administre à La Réunion 24 communes dont la population se situe entre 4 000 habitants pour la plus petite et 135 000 pour la plus importante. Ce sont des communes de taille moyenne où le personnel communal est généralement plus fourni que dans les communes rurales ou dans les très grandes villes. A l'administration communale proprement dite s'ajoutent les Centres d'action sociale de dix communes qui les ont distingués dans leurs effectifs et deux Caisses des écoles.

La fonction publique territoriale répertorie en son sein environ 280 métiers regroupés en dix filières d'intervention et en trois catégories hiérarchiques : A, B, C. La catégorie A, regroupe les emplois de direction, de conception ou d'encadrement, la catégorie B les emplois d'application ou de rédaction, la catégorie C, les emplois d'exécution.

## Faiblesse de l'encadrement dans les communes réunionnaises

Si l'on se réfère à l'ensemble du personnel, y compris les salariés sous contrat aidé, le taux d'encadrement des communes réunionnaises est particulièrement faible. Fin 2004 la part des emplois de catégorie A n'est que de 1,8 % et celle des cadres intermédiaires de catégorie B de 3,1 %. Les 24 communes réunionnaises ne disposaient à la fin de 2003 que de 458 cadres de catégorie A, dont 70 % étaient fonctionnaires, les autres étant non-titulaires. Quant à la catégorie B, elle comptait 799 personnes, fonctionnaires à 74 %.

Pour comparer les taux d'encadrement réunionnais aux données nationales, il faut considérer les seuls personnels titulaires et non titulaires pour l'année 2003, dernière année disponible au niveau détaillé. Les taux d'encadrement communaux apparaissent ainsi comme deux fois et demie plus faibles à La Réunion au niveau A et deux fois plus faibles au niveau B. Les taux nationaux varient assez peu si on les calcule pour l'ensemble du personnel car les emplois aidés n'ont qu'une très faible importance (1,8 %).

Pour que le taux d'encadrement des communes réunionnaises rejoigne le niveau national, hors emplois aidés, il faudrait largement doubler le nombre de

cadres A et B pour arriver à environ 1 000 cadres A et 1 500 cadres B avec des effectifs de titulaires et non titulaires constants. Le renforcement nécessaire de l'encadrement est déjà bien engagé depuis l'an 2000 avec une moyenne annuelle de 45 cadres A et 46 cadres B supplémentaires. L'accroissement de l'encadrement se fait essentiellement par la création de postes de fonctionnaires.

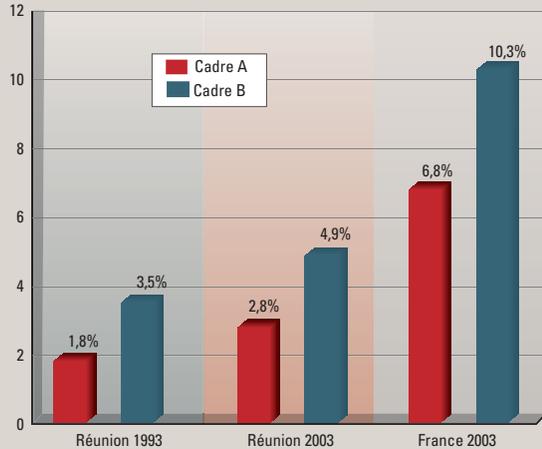
## Les activités techniques sont largement dominantes

Dans l'enquête sur les personnels des collectivités territoriales, seuls les agents titulaires ou non titulaires, sont rattachés à une catégorie hiérarchique et à un cadre d'emploi. Le personnel en contrat aidé n'est pas réparti selon ces cadres. On ne peut donc que se faire une idée imparfaite des fonctions exercées dans les communes réunionnaises où, à la fin de 2004, 38 % du personnel était en contrat aidé.

La grande majorité du personnel, titulaire et non titulaire, des communes est affectée à la filière technique qui intervient principalement sur la voirie, les bâtiments publics, les espaces verts et la restauration scolaire. En 2004, parmi les quelques 16 000 agents de la fonction publique communale répartis dans les filières, plus de 9 000 sont dans des emplois techniques ou ouvriers, soit 58 % de l'ensemble. La domination de la filière technique est plus marquée dans les communes réunionnaises qu'au niveau national où elle absorbait seulement 51 % des effectifs en 2003. Le personnel en contrat aidé (CES, CEC, emplois-jeunes) vient encore la renforcer à La Réunion, mais à temps partiel le plus souvent.

Le personnel d'encadrement est particulièrement rare dans la filière technique. Par comparaison avec la situation nationale en 2003 il manque des ingénieurs (1 % des effectifs au lieu de 1,4 %), il manque surtout des agents de maîtrise qui sont proportionnellement quatre fois moins nombreux qu'au niveau national (2 % au lieu de 8 % des effectifs de la filière). Les agents d'entretien ou de service forment plus de la moitié (55 %) du personnel de la filière technique communale. Cette présence massive n'est cependant pas une spécificité réunionnaise puisque ce cadre d'emploi est encore plus largement fourni

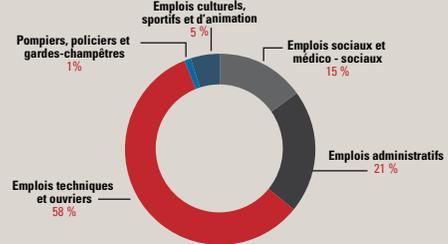
## Taux d'encadrement du personnel communal (hors emplois aidés)



Source : Insee, enquête sur les personnels des collectivités territoriales et des établissements publics locaux.  
Les données sont celles de 2003, dernière année disponible au niveau détaillé pour les données nationales.

Le taux d'encadrement du personnel des communes réunionnaises reste très faible, malgré un net renforcement après l'an 2000.

## Filières d'emploi des agents communaux en 2004 (hors emplois aidés)



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

La fonction publique communale réunionnaise se consacre largement à des activités techniques. Les activités administratives et médico-sociales, viennent derrière, suivies de loin par les activités culturelles et sportives.

au niveau national (66 %). En revanche les agents techniques sont plus fortement présents à la Réunion qu'au niveau national (34 % des effectifs de la filière au lieu de 18 %) ce qui peut s'expliquer par l'importance de la restauration scolaire. Par ailleurs environ 500 employés exercent des fonctions spécialisées comme celles de conducteur de véhicules, agent de salubrité, contrôleur de travaux, gardien d'immeubles.

La filière administrative vient au deuxième rang en importance, loin derrière la filière technique avec un peu plus de 3 000 personnes, soit 21 % des effectifs communaux. La proportion est similaire au niveau national. Les emplois de cadres sont là un peu plus nombreux que dans la filière technique : les administrateurs, les attachés et les secrétaires de mairies forment 8 % des effectifs et les rédacteurs 6 % en 2003. La proportion des cadres admi-

nistratifs est cependant deux fois plus faible qu'au niveau national. Il en est presque de même pour les adjoints administratifs qui ne forment que 17 % des effectifs de la filière, au lieu de 30 % au niveau national. Au total 69 % des employés de la filière administrative sont des agents administratifs, alors qu'ils sont seulement 42 % au niveau national.

## La filière sociale vouée à l'accueil de la petite enfance

Les emplois sociaux et médico-sociaux forment la troisième grande filière avec près de 2 500 personnes soit 15 % du personnel communal. Comme au niveau national, cette filière est largement vouée à l'accueil de la petite enfance. A La Réunion, les agents spécialisés des écoles maternelles sont particulièrement nombreux (77 % du personnel de la filière au lieu de 57 % au niveau national). Le per-

sonnel des crèches communales en revanche est sous-représenté avec seulement 10 % des emplois de la filière, au lieu de 22 % au niveau national.

Les filières culturelles, sportives et d'animation souffrent de la forte prépondérance de la filière technique. Elles ne mobilisent que 5 % du personnel communal, au lieu de 12 % au niveau national. Les métiers sont plus variés que dans les autres filières et concernent les activités physiques et sportives, les bibliothèques, le patrimoine et l'enseignement artistique.

Les pompiers, policiers et gardes-champêtres sont très peu nombreux dans les communes, à La Réunion comme au niveau national (environ 1 % du personnel).

Colette **BERTHIER**  
Insee Direction régionale de La Réunion

# L'intercommunalité passe de la période pionnière à la gestion ordinaire

En dix ans, les organismes intercommunaux ont créé environ 800 emplois, avec une forte proportion de cadres A. Après avoir eu largement recours aux emplois aidés, l'intercommunalité renforce maintenant son personnel d'exécution par le recrutement de fonctionnaires du cadre C.

Jusqu'à 1996, il n'existait à La Réunion que quelques syndicats intercommunaux qui employaient au total une cinquantaine de salariés. C'est à la fin des années quatre-vingt-dix que presque toutes les communes de La Réunion ont constitué des communautés de communes ou d'agglomération, seule la petite commune de Saint-Philippe (environ 5 000 habitants en 2005) est restée à l'écart. La Réunion est ainsi parmi les départements les plus « intercommunalisés » avec plus de 99 % de sa population couverte par un EPCI (Etablissements publics de coopération intercommunale).

Les nouveaux organismes intercommunaux ont recruté une centaine de salariés dès 1997 puis ont augmenté leurs effectifs au rythme moyen de 26 % par an, atteignant ainsi 825 salariés à la fin de 2004. Malgré cette croissance rapide les effectifs intercommunaux ne constituent encore qu'à peine 3 % de l'ensemble des effectifs territoriaux à La Réunion. C'est très peu par rapport au niveau national où les EPCI disposent de 6 % des effectifs nationaux de la fonction publique territoriale, auxquels s'ajoutent 4 % pour les syndicats de communes, quasiment inexistantes à La Réunion.

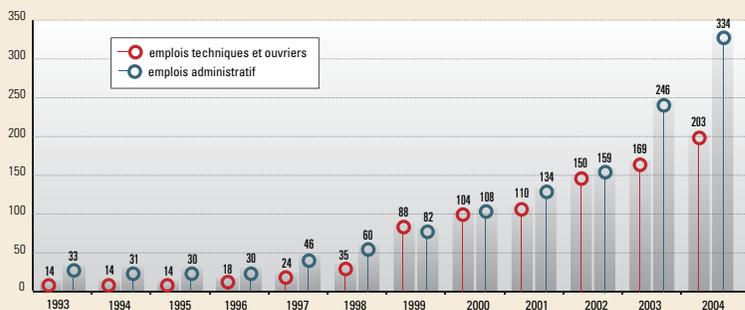
Dans leurs débuts, les organismes intercommunaux ont cédé à la tentation de l'emploi aidé, plus encore que les communes. Ils ont ainsi employé plus de 200 CES ou CEC en 1999 et en 2000, et jusqu'à 450 en 2001, auxquels s'ajoutait une cinquantaine d'emplois-jeunes. Pendant ces trois années environ 60 % de leur personnel étaient en contrat aidé, nettement plus que dans les communes où la proportion est restée entre 40 et 50%. Mais dès 2002 le nombre de CES et CEC a été fortement réduit, tandis que le recrutement de titulaires s'accélérait. A la fin de 2004 l'emploi aidé ne constitue plus que 32 % des effectifs intercommunaux au lieu de 38 % dans les communes.

## Deux-tiers de titulaires et beaucoup de cadres A

Hors emploi aidé, les EPCI ont fait appel essentiellement aux titulaires et ont créé environ 350 postes de fonctionnaires territoriaux, tandis que seulement 160 postes étaient occupés par des non-titulaires. La part des titulaires est ainsi devenue prédominante dans la fonction publique intercommunale. Elle tournait autour de 25 % dans les syndicats intercommunaux d'avant 1997, elle a dépassé 40 % dès la création des communautés de communes et elle atteint 65 % en 2004.

Outre la forte présence des fonctionnaires titulaires, la fonction publique intercommunale se distingue aussi de la communale par un bien meilleur taux d'encadrement. Avec 98 cadres A et 96 cadres B en 2003, les organismes intercommunaux ont créé, en dix ans, plus du tiers des nouveaux postes de direction, de conception et

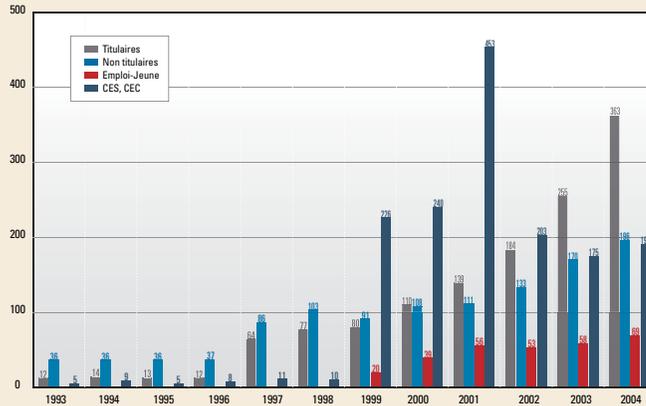
**Filières d'emploi des salariés intercommunaux**  
(hors emplois aidés)



Au cours des deux dernières années les emplois administratifs ont pris le pas sur les emplois techniques et ouvriers.

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

## Evolution des effectifs salariés des organismes intercommunaux (au 31 décembre de chaque année)



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

Les effectifs des organismes intercommunaux sont en forte augmentation. Le recours aux emplois aidés a fortement diminué après 2001, faisant place au recrutement de titulaires.

d'encadrement de la fonction publique communale et intercommunale et plus du quart des postes d'encadrement intermédiaire. A cette date et hors emplois aidés, 23 % des emplois relevaient du cadre A et 22 % du cadre B. Ces proportions sont bien supérieures à celles observées au niveau national où les communautés, qu'elles soient urbaines, de communes ou d'agglomération ne comptaient en 2003 pas plus de 12 % de cadres A et 15 % de cadres B.

### Des orientations nouvelles en 2004

Cependant le bas de la pyramide hiérarchique a été élargi en 2004 : 150 postes d'exécution ont été créés, pour la plupart occupés par des titulaires. Juste au-dessus, des postes d'encadrement intermédiaire ont été supprimés, surtout des postes occupés par des non-titulaires. Le taux d'encadrement intermédiaire se rapproche ainsi du niveau national (14 %) tandis que l'encadrement supérieur reste plus présent (17 %).

Cette réduction de l'encadrement se double d'une modification des domaines d'activité. La filière

administrative prend le pas sur la filière technique alors que les deux filières étaient d'importance similaire depuis la création des communautés de communes et d'agglomération. Plus d'une centaine d'agents administratifs a renforcé la filière administrative en 2004, tandis qu'à peine une quarantaine d'agents d'entretien ou de service rejoignait la filière technique. Les deux filières ont fortement réduit leur encadrement intermédiaire en supprimant, l'une 19 postes d'adjoints administratifs, l'autre 17 postes de techniciens. Les autres filières ne sont quasiment pas représentées dans l'univers de l'intercommunalité.

Colette **BERTHIER**  
Insee Direction Régionale de La Réunion

## Les EPCI à La Réunion

Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre ont fait leur apparition à La Réunion en 1996 et 1997. Il s'agissait d'abord de communautés de communes qui se sont transformées pour la plupart en communautés d'agglomération après la loi du 12 juillet 1999. Les attributions de ces organismes leur sont limitativement transférées par les communes dans le cadre prévu par le législateur. Les communautés d'agglomération sont obligatoirement compétentes en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'habitat, et de politique de la ville. Elles exercent aussi au moins deux compétences parmi les suivantes : voirie et stationnement d'intérêt communau-

taire, assainissement, eau, environnement, équipement culturel et sportif d'intérêt communautaire, ainsi que des compétences facultatives. Les communautés de communes ne sont obligatoirement compétentes que dans deux domaines : l'aménagement de l'espace et le développement économique d'intérêt communautaire. Les autres compétences sont optionnelles ou facultatives. A noter que lorsque les communes ont transféré une compétence à un EPCI elles en sont immédiatement dessaisies et ne peuvent plus intervenir sous quelque forme que ce soit dans ce domaine. Les attributions exercées par le maire en tant qu'agent de l'Etat (état-civil, police...) ne sont pas transférables.

Il existe à La Réunion une communauté de communes et quatre communautés d'agglomération.

- La **CSS** > communauté de communes du Sud
- La **CINOR** > communauté intercommunale du Nord de La Réunion
- La **CIREST** > communauté intercommunale Réunion Est
- La **CIVIS** > communauté intercommunale des villes solidaires
- Le **TCO** > territoire de la Côte Ouest

# Le Département et la Région recrutent comme au niveau national

Le Département et la Région ont recruté leur personnel de manière assez conforme aux pratiques nationales. Le recours aux emplois aidés est resté limité et le taux d'encadrement supérieur est satisfaisant. Mais il manque encore des cadres intermédiaires tels que les adjoints administratifs ou les agents de maîtrise.

La fonction publique départementale et régionale est beaucoup plus proche des structures nationales que la fonction publique communale et intercommunale. Les emplois aidés y sont d'une importance relativement modeste puisqu'ils ne fournissent que 11 % des effectifs en 2004. C'est plus que la moyenne française (1,5 %) mais beaucoup moins que dans les communes (38 %). Les taux d'encadrement supérieur sont similaires aux taux nationaux avec 14 % d'emplois de direction et de conception (du cadre A) à comparer aux 16 % relevés au niveau national. Cependant l'encadrement intermédiaire du cadre B est nettement moins fourni avec seulement 24 % des emplois au lieu de 34 % en moyenne nationale.

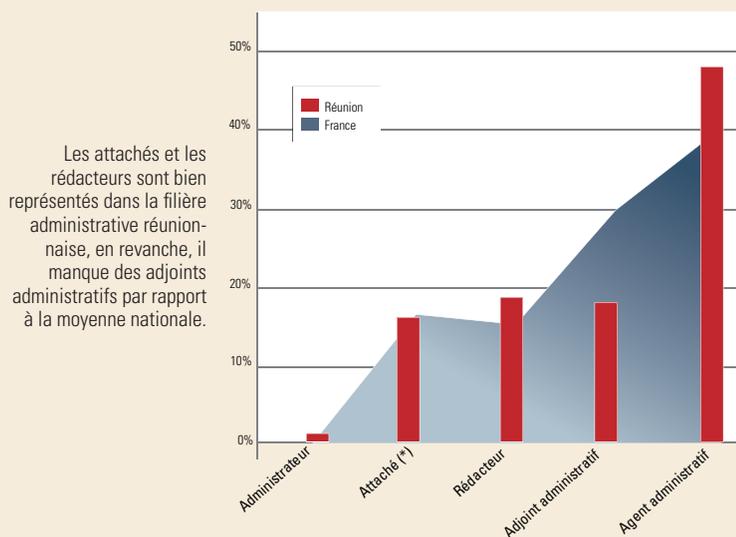
Les organismes départementaux regroupent la Région, le Département, le service départemental incendie et secours et le centre départemental de gestion de la fonction publique. Le plus gros des effectifs est employé par le département et par le SDIS.

## Les assistantes maternelles et la filière sociale

Les assistantes maternelles, qui accueillent des enfants à leur domicile, sont une catégorie particulière de la fonction publique territoriale. A la fin de 2004, elles sont au total 778 à La Réunion soit environ une pour 90 enfants d'âge préscolaire, comme dans la France entière. Elles sont presque toutes gérées par le Conseil général alors qu'au niveau national elles se répartissent à raison d'un tiers dans les communes et de deux tiers dans les Conseils généraux. Elles constituent ainsi 14 % du personnel des organismes départementaux et régionaux, au lieu de 12 % nationalement.

La filière sociale telle qu'elle est définie par l'enquête n'inclut pas les assistantes maternelles. Leur importance numérique doit pourtant être rappelée à côté de la filière sociale qui ne compte que 433 emplois dans les organismes départementaux et régionaux, pour la plupart des assistants sociaux et des éducateurs spécialisés. Si l'on regroupait les assistantes maternelles et les cadres d'emploi de la filière sociale on obtiendrait un ensemble presque aussi important que la filière administrative.

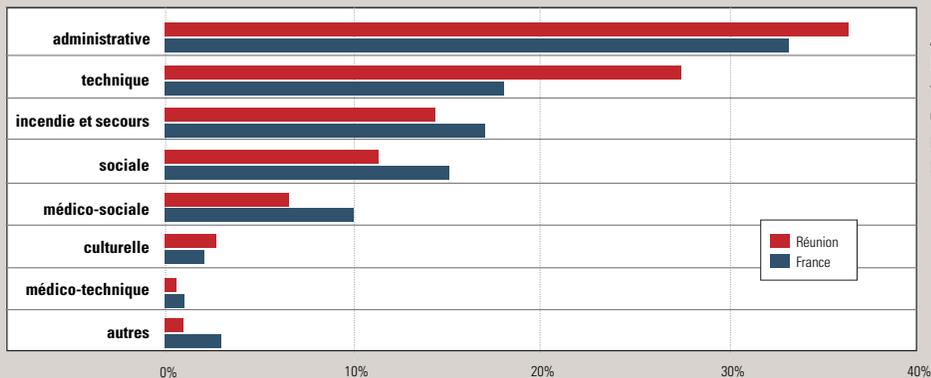
### Cadres d'emploi de la filière administrative dans les organismes régionaux et départementaux



Source : Insee, enquête sur les personnels des collectivités territoriales et des établissements publics locaux. Les données sont celles de 2003, dernière année disponible au niveau détaillé pour les données nationales (\*) y compris quelques secrétaires de mairie

## Effectifs départementaux et régionaux par filière

(hors emplois aidés)



A La Réunion, la prépondérance des filières administrative et technique est plus marquée qu'au niveau national.

Source : Insee, enquête sur les personnels des collectivités territoriales et des établissements publics locaux. Les données sont celles de 2003, dernière année disponible au niveau détaillé pour les données nationales.

## Filière administrative et filière technique

Comme dans l'ensemble de la France, la filière administrative est de loin la plus importante à La Réunion avec plus du tiers des effectifs départementaux et régionaux. Les emplois supérieurs du cadre des administrateurs, attachés, secrétaires de mairie et rédacteurs y sont proportionnellement plus nombreux qu'au niveau national (35 % des effectifs au lieu de 32 %). En revanche l'encadrement intermédiaire est plutôt clairsemé avec seulement un adjoint administratif pour 2,7 agents alors que la moyenne nationale est de 1,3.

La filière technique est la deuxième en importance, elle est particulièrement développée à La Réunion avec 27 % des effectifs, au lieu de 18 % en moyenne nationale. Dans cette filière la plupart des emplois sont des emplois d'exécution avec 79 % d'agents techniques ou d'entretien. Il en est de même dans l'ensemble national où la proportion est de 74 %. Mais à La Réunion la part

des agents d'entretien et de services est largement prépondérante, aux dépens des agents techniques. Comme dans la filière administrative, l'encadrement intermédiaire est peu nombreux à La Réunion avec seulement 2 % d'agents de maîtrise dans les effectifs de la filière. En revanche, là aussi, le taux d'encadrement supérieur est plutôt meilleur que la moyenne française.

La troisième filière est la filière « incendie et secours » avec 550 emplois, répartis hiérarchiquement en cadres d'emploi de manière assez similaire à la moyenne nationale. Les filières sociale et médico-sociale sont nettement moins représentées à La Réunion qu'au niveau national. En revanche la filière culturelle est un peu plus présente dans l'île ; elle ne compte cependant qu'une centaine d'emplois dans les organismes régionaux et départementaux, l'essentiel des emplois culturels se trouvant dans les communes.

Colette **BERTHIER**  
Insee Direction Régionale de La Réunion

## Les sources

**L'enquête de l'Insee** sur les personnels des collectivités territoriales et des établissements publics (COLTER) est menée chaque année par l'Insee. Elle recense les personnes rémunérées par les collectivités territoriales et leurs établissements publics administratifs, industriels ou commerciaux au 31 décembre de chaque année. Les organismes privés ou semi-publics d'administration locale financés majoritairement sur fonds publics sont exclus du champ de l'enquête depuis 2000.

L'enquête ne concerne pas les établissements de la fonction publique hospitalière (hôpitaux et maisons de retraite) ni les organismes consulaires (chambres d'agriculture, de commerce, de métiers).

Tous les agents rémunérés en décembre sont recensés au titre de leur(s) organisme(s) payeur(s). Un même agent peut avoir plusieurs emplois.

**L'enquête du CNFPT** a été réalisée dans le cadre d'une enquête statistique nationale sur les non-titulaires territoriaux. Elle présente un état des lieux au 1er janvier 2002 des personnels non-titulaires et emplois aidés dans les collectivités et établissements publics territoriaux de la Réunion (hors assistantes maternelles à domicile). Elle propose concernant ces agents, une approche statutaire (situation juridique, catégorie hiérarchique, filière et cadre d'emplois), professionnelle (secteur d'activité) et démographique (ancienneté, pyramide des âges et perspective de départ à la retraite). Ces aspects statistiques sont complétés par une analyse qualitative décrivant les pratiques de gestion des non-titulaires au sein des collectivités et établissements territoriaux de La Réunion.

## Les auteurs

Ce dossier est le fruit d'une collaboration entre

**Michel BRASSET**, du service de la statistique de la direction régionale de l'Insee qui a supervisé la réalisation de l'enquête COLTER et exploité ses données pour La Réunion

**Colette BERTHIER**, rédactrice en chef des publications de la direction régionale de l'Insee, qui a analysé les données COLTER et rédigé les quatre articles qui en sont issus.

**Patricia ASSOUNE**, responsable de l'emploi au CNFPT REUNION, qui a participé à la coordination de l'enquête statistique sur les non-titulaires territoriaux, rédigé l'article qui en est issu et vérifié la cohérence des informations issues de l'enquête COLTER avec celles détenues par le CNFPT.

## Bibliographie

Les effectifs des collectivités territoriales au 31 décembre 2001, 2002 et 2003

**INSEE RESULTATS société n° 46**

Décembre 2005 - 36 pages et un cédérom.

L'emploi dans les collectivités locales au 31 décembre 2004

**INSEE PREMIERE N° 1091**

Juillet 2006 - 4 pages.

Non-titulaires et emplois aidés dans les collectivités territoriales de la REUNION au 1er janvier 2002

**Centre national de la fonction publique territoriale - études régionales**

Janvier 2003 - 35 pages.