

FIPECO le 14.12.2022
Les commentaires d'actualité

La répartition des emplois publics sur le territoire en 2020

François ECALLE

Ce billet examine si la répartition des emplois publics sur le territoire correspondait à peu près aux besoins de la population en 2020 en s'appuyant sur les « taux d'administration », rapports entre le nombre de fonctionnaires et le nombre d'habitants, par régions et départements (hors Mayotte) qui sont publiés dans le dernier [rapport annuel](#) sur l'état de la fonction publique.

Le taux d'administration est un indicateur fruste de l'adéquation des emplois publics aux besoins mais il est mesuré avec précision et rapidement disponible. Il est en moyenne de 74 agents publics civils pour 1 000 habitants en 2020. Il est très différent d'une région à l'autre et, encore plus, d'un département à l'autre. Il est particulièrement élevé en Outre-mer (90 pour 1 000), en Ile-de-France (82) du fait des administrations centrales et en Corse (82), malgré la faiblesse des emplois hospitaliers dans ces deux dernières régions.

Si on met à part les régions qui présentent des taux atypiques (DOM et Corse ; Ile-de-France pour les fonctionnaires de l'Etat), l'écart est de 20 % entre la région la plus pourvue en fonctionnaires civils de l'Etat (PACA) et la moins pourvue (Pays-de-la-Loire) ; il est de presque 50 % entre la région la plus dotée en fonctionnaires publics locaux (PACA) et la moins dotée (Grand-Est) ; il est de 50 % entre la région la plus pourvue en fonctionnaires hospitaliers (Bourgogne-Franche-Comté) et la moins pourvue (Ile-de-France).

Le rapport entre les taux d'administration le plus fort et le plus faible par département (hors Paris) est d'environ 2 à 1, pour l'ensemble des trois fonctions publiques et les fonctions publiques d'Etat et locale, et d'environ 3 à 1 pour les effectifs des hôpitaux.

En première analyse, la répartition des emplois publics ne semble donc pas correspondre aux besoins et le principe d'égalité devant le service public ne paraît pas respecté. Hors Ile-de-France, la répartition des fonctionnaires civils de l'Etat répond toutefois un peu mieux aux besoins que celle des fonctionnaires locaux et hospitaliers.

Ces statistiques montrent également que les départements ruraux ne sont pas systématiquement défavorisés ; ils apparaissent notamment mieux pourvus en emplois publics hospitaliers que ceux de la région parisienne. La répartition géographique des emplois des collectivités locales est surtout marquée par un clivage nord-sud.

Dans une note de 2019, France Stratégie a présenté une analyse approfondie de la répartition des fonctionnaires par zones d'emploi en distinguant l'emploi public « local », qui regroupe les services à destination des usagers proches, et l'emploi public « non local ». Ses conclusions sont cohérentes avec les observations précédentes. Cette note fait en outre apparaître que les zones démographiquement dynamiques sont relativement moins bien dotées en emplois éducatifs et hospitaliers parce que ces services publics s'ajustent aux évolutions démographiques avec un certain retard.

Une étude de l'Insee de 2021 montre que, de 2011 à 2018, le taux d'administration a augmenté dans les zones les moins denses et a diminué dans les plus denses.

A) Les critères permettant d'apprécier la répartition géographique des emplois publics

Dans une conception très simple, le principe d'égalité des citoyens devant le service public voudrait que les services publics soient répartis entre les zones géographiques en fonction de leur population, chacun ayant alors un accès égal à ces services.

L'accès aux services publics est toutefois une notion complexe et son estimation est difficile. Il pourrait, par exemple, être mesuré par la distance moyenne parcourue par la population pour se rendre dans les locaux de l'administration ou encore par le temps moyen de traitement des dossiers. Le nombre de fonctionnaires dans la zone concernée, qui peut être ventilé entre les trois fonctions publiques, en est un indicateur synthétique certes discutable mais dont l'avantage est d'être mesuré rapidement et avec précision à un niveau géographique fin.

Dans une conception plus ambitieuse du principe d'égalité, la quantité de services publics ne devrait pas seulement dépendre du nombre d'habitants de la zone géographique considérée mais aussi de besoins spécifiques liés par exemple aux caractéristiques physiques du territoire (zone de montagne...) ou aux caractéristiques sociales de la population (pyramide des âges, niveau de qualification etc.). La définition des besoins à prendre en compte devrait en outre être spécifique à chaque catégorie de service public (éducation, santé...). Le nombre d'habitants a néanmoins les mêmes avantages pour estimer ces besoins que le nombre d'agents publics (mesure rapide et fiable à un niveau fin).

Le « *taux d'administration* », qui rapporte l'emploi public au nombre d'habitants, est finalement un critère simple et fiable qui a une certaine pertinence, même s'il fait l'impasse sur les réserves précédentes ou encore sur les différences de productivité des emplois publics d'une région à l'autre. Il peut et doit être décomposé entre les trois fonctions publiques car la localisation des agents de l'Etat est plus concentrée dans certaines zones, notamment l'Ile-de-France, puisqu'ils rendent pour partie des services d'intérêt national.

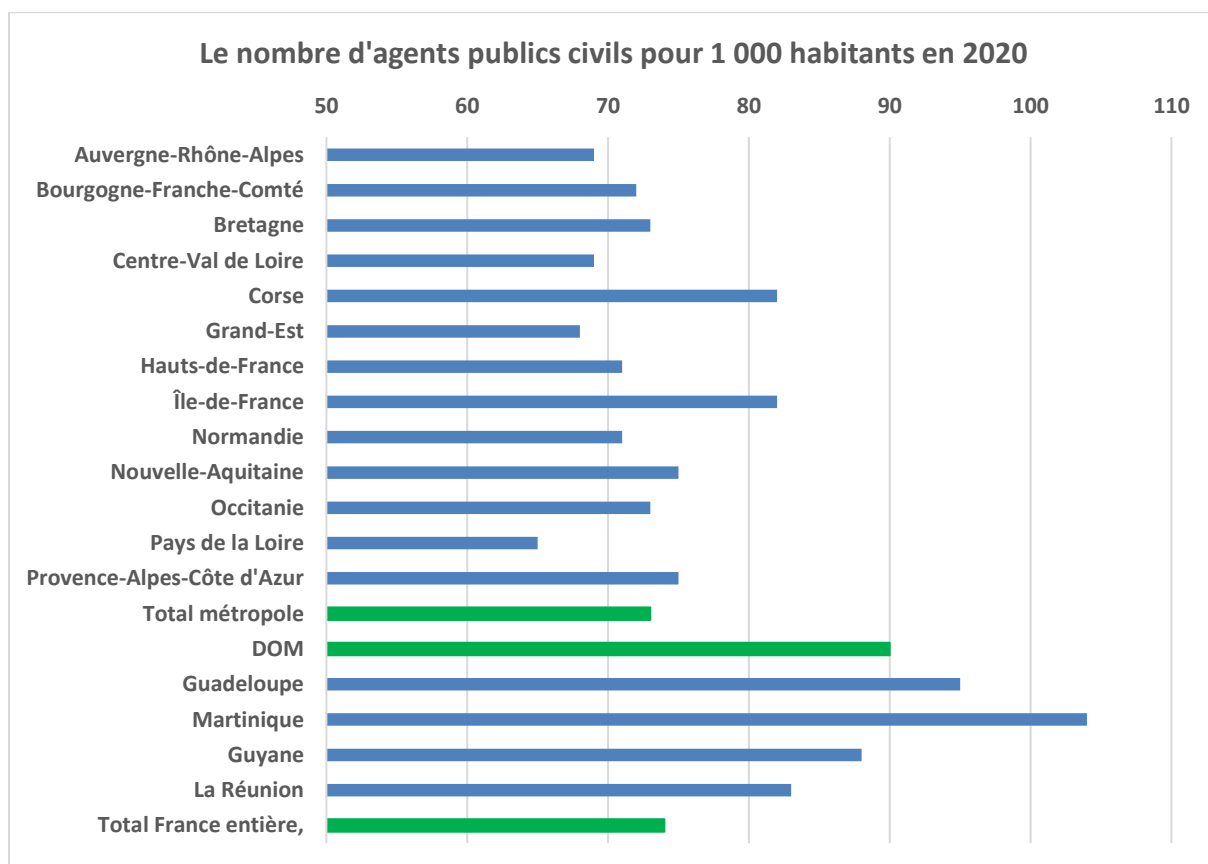
La répartition des emplois publics sur le territoire a fait l'objet d'une analyse plus approfondie dans une note de [France Stratégie](#) en juin 2019. Elle distingue l'emploi public « local », qui regroupe les services à destination des usagers proches, et l'emploi public « non local », qui comprend la défense, la justice, l'enseignement supérieur et la recherche, les directions locales ou centrales des ministères, les sièges des collectivités territoriales (22 % du total). L'analyse porte sur les zones d'emplois, plus petites et plus homogènes que les départements.

B) La répartition géographique des emplois publics

1) L'ensemble des trois fonctions publiques

Le taux d'administration pour l'ensemble des trois fonctions publiques est en moyenne de 74 agents (civils) pour 1 000 habitants en 2020. Il est nettement plus élevé dans les régions d'Outre-mer (90). Deux régions métropolitaines se distinguent : l'Ile-de-France (82), en raison de la forte concentration de services centraux de l'Etat en région parisienne, et la Corse (82) pour des raisons moins évidentes.

Hors DOM, Ile-de-France et Corse, il reste un écart de 15 % entre la région la plus pourvue en agents publics, Provence-Alpes-Côte d'Azur (75 agents pour 1 000 habitants), et la région la moins pourvue, les Pays-de-la-Loire (65).



Source : rapport de 2022 sur l'état de la fonction publique ; FIPECO.

Au niveau départemental, les écarts sont bien plus forts. Hors DOM, Paris et Corse, l'éventail des taux d'administration va de 47 agents pour 1 000 habitants dans l'Ain à 94 dans la Haute-Vienne, soit un rapport de deux à un.

Les taux d'administration les plus forts (hors Paris) et les plus faibles

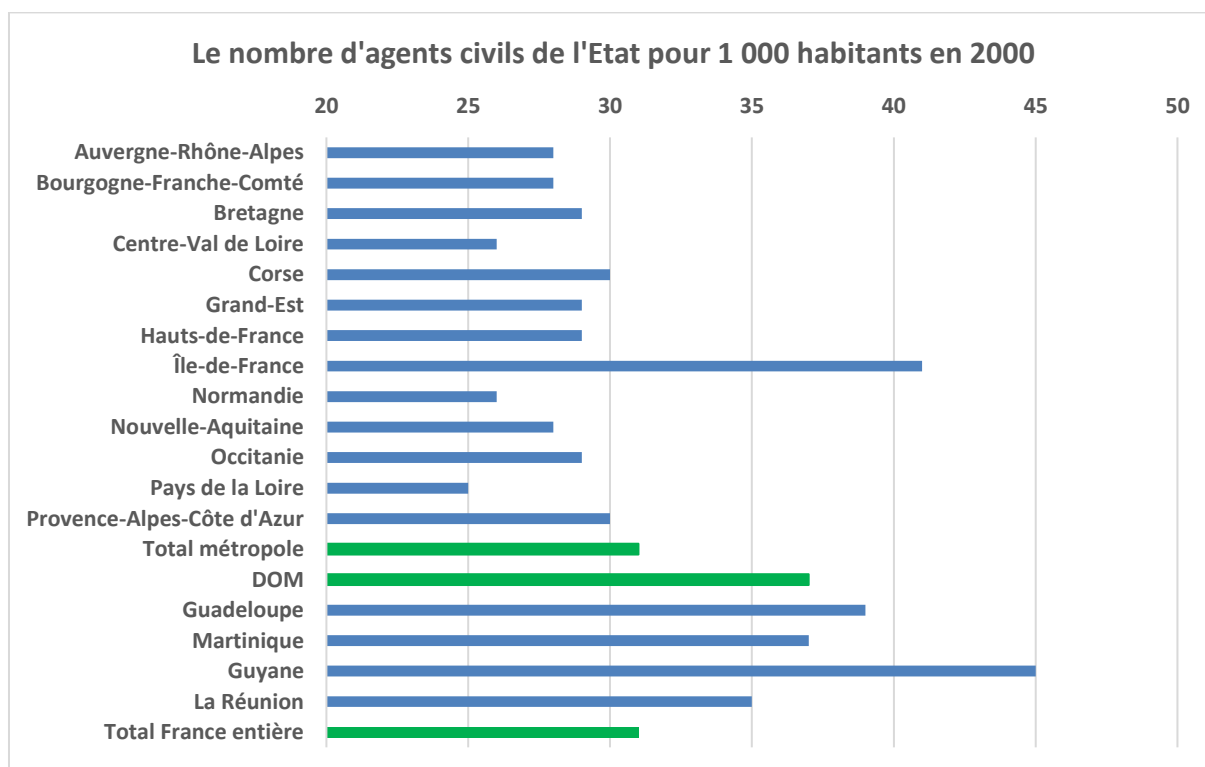
Les plus forts		Les plus faibles	
Départements	Taux	Départements	Taux
Corse du sud	105	Ain	47
Martinique	104	Haute-Saône	49
Guadeloupe	95	Eure	56
Haute-Vienne	94	Haute-Savoie	56
Vienne	91	Vendée	57

Source : rapport de 2022 sur l'état de la fonction publique ; FIPECO.

Ces écarts peuvent résulter de l'implantation de services publics non locaux (préfectures de régions...), qui relèvent surtout de l'Etat, au sens de l'étude précitée de France Stratégie.

2) La fonction publique civile d'Etat

Le taux d'administration par les fonctionnaires civils de l'Etat est en moyenne de 31 agents pour 1 000 habitants et de 37 dans les DOM. En métropole, l'Ile-de-France se distingue avec un ratio de 41 ; hors Ile-de-France, l'écart est de 20 % entre la région PACA (30) et les Pays-de-la-Loire (25).



Source : rapport de 2022 sur l'état de la fonction publique ; FIPECO.

Au niveau des départements (hors Paris où le taux d'administration est de 85), le rapport est de 2,5 à 1 entre celui où ce taux est le plus élevé, la Guyane (45) et celui où il est le plus faible, la Vendée (17). Si on met de côté la Guyane, le taux le plus élevé est en Haute-Garonne (39) et le rapport entre les extrêmes est d'un peu plus que deux à un.

Les taux d'administration civile par l'Etat les plus forts (hors Paris) et les plus faibles

Les plus forts		Les plus faibles	
Départements	Taux	Départements	Taux
Guyane	45	Vendée	17
Haute-Garonne	39	Ardèche	19
Guadeloupe	39	Haute-Savoie	19
Ille-et-Vilaine	38	Ain	20
Rhône	38	Deux-Sèvres	20

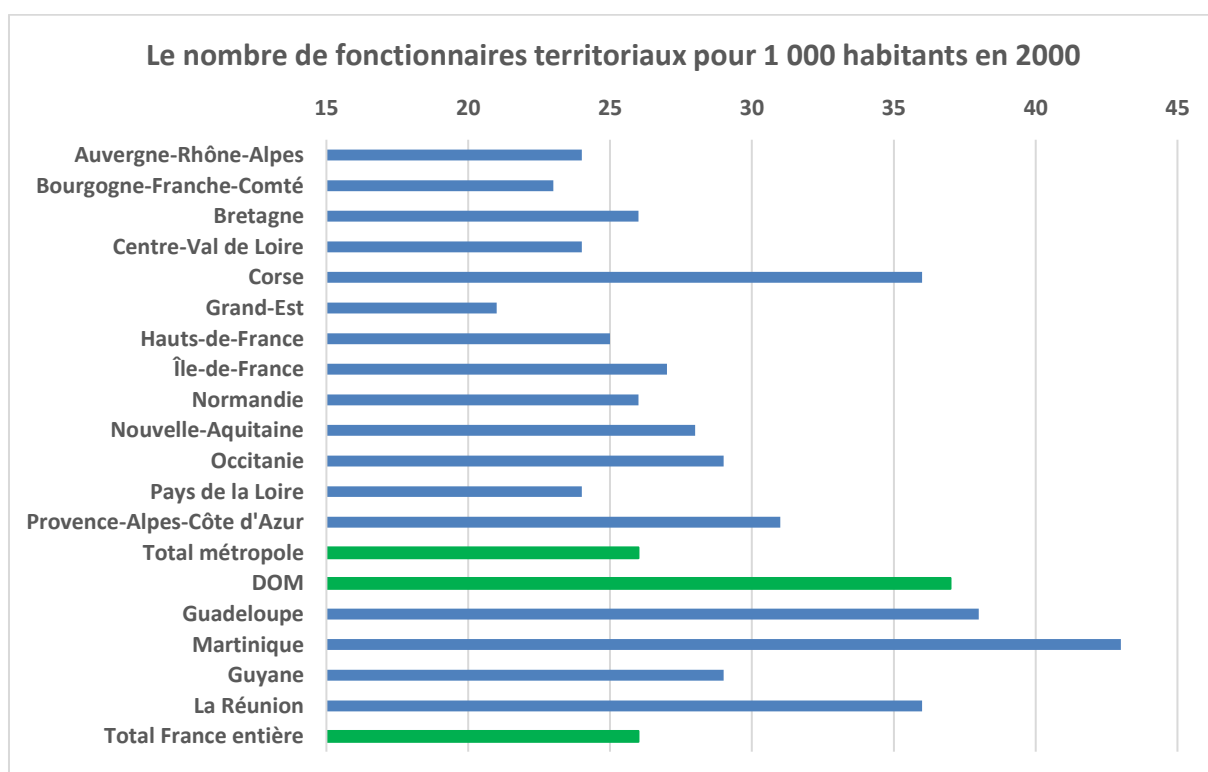
Source : rapport de 2022 sur l'état de la fonction publique ; FIPECO.

Environ 40 % des effectifs civils de l'Etat sont non locaux au sens de l'étude de France Stratégie et expliquent une part très importante des écarts entre régions et entre départements. Ces emplois non locaux sont en effet plutôt concentrés dans les métropoles.

En revanche, les emplois locaux de l'Etat, notamment dans l'enseignement primaire et secondaire, sont répartis de manière plus homogène, qu'on les rapporte au nombre total d'habitants ou au nombre d'habitants de moins de 16 ans. Une analyse économétrique montre que les taux d'administration dans l'enseignement scolaire sont plus élevés dans les zones plus pauvres et moins dynamiques sur le plan démographique.

3) La fonction publique territoriale

Le taux d'administration de la fonction publique territoriale est en moyenne de 26 agents pour 1 000 habitants. Il est considérablement plus élevé dans les DOM (37). En métropole, la Corse se distingue de nouveau avec un taux de 36. Hors Corse, l'écart est de presque 50 % entre la région la plus pourvue, PACA (31) et la région la moins pourvue, Grand-Est (21). La répartition de la fonction publique territoriale est marquée par son héliotropisme : les huit régions les plus administrées (y compris DOM et Corse) sont au sud.



Source : rapport de 2022 sur l'état de la fonction publique ; FIPECO.

Les écarts entre départements sont bien plus importants. Hors DOM et Corse, le rapport est en particulier de plus que deux à un entre les Landes (35) et l'Ain (17).

L'étude de France Stratégie note cependant que la répartition des emplois « locaux » des collectivités territoriales (c'est-à-dire hors services centraux des régions et départements) est plus homogène au niveau de la zone d'emploi. Une analyse économétrique montre que les taux d'administration sont surtout déterminés par la taille de l'agglomération principale de la zone d'emploi, sa richesse mesurée par son « potentiel financier »¹ et un clivage entre le Sud de la France et l'Île-de-France, d'un côté, et le reste du territoire, de l'autre côté.

¹ Dotations de l'Etat et recettes fiscales que les collectivités locales prélèveraient en appliquant les taux moyens des impôts locaux.

**Les taux d'administration par la fonction publique locale les plus forts
(hors DOM et Corse) et les plus faibles**

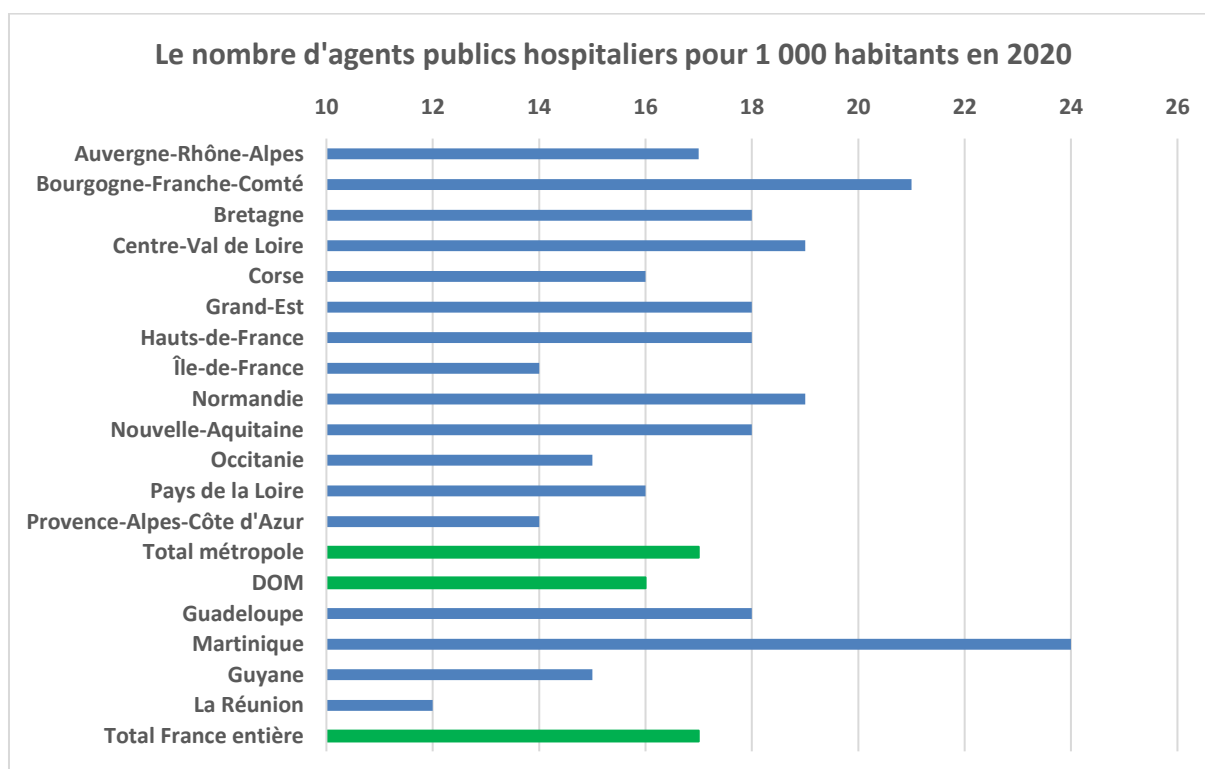
Les plus forts		Les plus faibles	
Départements	Taux	Départements	Taux
Landes	35	Ain	17
Paris	34	Haute-Saône	17
Alpes-Maritimes	33	Haut-Rhin	17
Alpes de Haute Provence	33	Oise	19
Hautes-Alpes	33	Bas-Rhin	20

Source : rapport de 2022 sur l'état de la fonction publique ; FIPECO.

4) La fonction publique hospitalière

Le taux d'administration de la fonction publique hospitalière est en moyenne de 17 agents pour 1 000 habitants et il est un peu plus faible dans les DOM (16). La Réunion est la région où le taux d'administration hospitalière est le plus faible (12) et la Martinique celle où il est le plus élevé (24).

Hors DOM, c'est en Ile-de-France que le taux d'administration est le plus faible (14) et il est parmi les plus faibles en Corse (16). L'écart est de 50 % entre la région où le taux est le plus élevé, Bourgogne-Franche-Comté (21), et l'Ile-de-France où il est le plus faible. En incluant les DOM, l'écart est de deux à un (entre la Martinique et La Réunion).



Source : rapport de 2022 sur l'état de la fonction publique ; FIPECO.

Au niveau départemental, hors DOM, le rapport est de plus que 3 à 1 entre les départements où le taux d'administration est le plus fort, la Haute-Vienne et la Creuse (29), et ceux où il est le plus faible, la Seine-et-Marne et l'Essonne (9 agents pour 1 000 habitants).

Les taux d'administration hospitalière les plus forts et les plus faibles (hors DOM)

Les plus forts		Les plus faibles	
Départements	Taux	Départements	Taux
Haute-Vienne	29	Seine-et-Marne	9
Creuse	29	Essonne	9
Territoire de Belfort	27	Seine-Saint-Denis	10
Allier	27	Hauts-de-Seine	10
Paris	27	Ain	10

Source : rapport de 2022 sur l'état de la fonction publique ; FIPECO.

Les départements de la région parisienne, autres que la capitale, sont parmi ceux qui ont le plus faible taux d'administration hospitalière mais le taux de Paris (27) n'est pas le plus élevé de France. Hors Paris, les taux les plus élevés se trouvent plutôt dans des départements ruraux. Une carte des taux d'administration hospitalière par département montre qu'ils sont les plus élevés sur la « diagonale du vide ».

Ces résultats peuvent traduire pour partie un écart entre : des départements urbains où se trouvent de grands hôpitaux avec une forte productivité et relativement peu d'emplois, qui sont parfois saturés ; des départements ruraux où subsistent beaucoup de petits hôpitaux avec une faible productivité et des effectifs relativement nombreux. Ces écarts entre les taux d'administration hospitalière peuvent être compensés par la répartition territoriale des professionnels libéraux de santé, qui sont moins nombreux dans les départements ruraux.

L'étude de France Stratégie montre que les taux d'administration hospitalière par zone d'emploi sont également dans un rapport de trois à un entre les 30 zones les plus dotées et les 30 les moins pourvues. Ces écarts s'expliquent seulement à la marge par les taux d'urbanisation. Ils s'expliquent pour environ un tiers par la part des personnes de plus de 80 ans dans la population. Ils résultent aussi de la lenteur de l'adaptation des capacités hospitalières aux évolutions démographiques : pour des autres caractéristiques identiques, les zones d'emploi ayant connu une baisse de 10 % de la population entre 1990 et 2015 ont un taux d'agents publics hospitaliers plus élevé de 5 %. La relative inertie des services publics au regard des évolutions démographiques favorise plutôt les zones rurales en déclin et pénalise les zones urbaines dynamiques.

C) Les conclusions de l'étude de France Stratégie

La note de France Stratégie de juin 2019 montre que : « les taux d'administration en matière d'emplois non locaux sont plus élevés dans les métropoles, les préfectures ou les bases militaires, ce qui résulte de l'implantation des services non locaux de l'Etat. En revanche, la répartition des emplois locaux — qu'ils soient de l'Etat, des collectivités territoriales ou hospitaliers — apparaît plus homogène, une fois rapportés au nombre d'habitants, sans désavantage marqué pour les zones les moins denses. Les zones dynamiques démographiquement sont même relativement moins bien dotées en emplois éducatifs ou hospitaliers, ces secteurs ne s'ajustant aux évolutions démographiques qu'avec une certaine inertie. Les taux d'administration communaux s'élèvent par ailleurs avec le potentiel financier et la densité des territoires ».

« Au total, le taux d'administration est globalement plus élevé dans les zones d'emploi les plus peuplées : il varie de 7 % dans les zones rurales à près de 10 % dans les grandes métropoles². Ces moyennes par catégories de zones d'emploi masquent toutefois une grande hétérogénéité. Les taux d'administration peuvent varier du simple au double au sein d'une même catégorie, sans que ces variations semblent corrélées avec les besoins économiques et sociaux du territoire ».

Ces conclusions de France Stratégie sont cohérentes avec celles qui ont été tirées plus haut de la seule observation des taux d'administration au niveau régional ou départemental.

D) Les évolutions de 2011 à 2018 par taille d'aire d'attraction des villes

L'Insee a publié en avril 2021 un [document de référence](#) sur la France et ses territoires dans lequel se trouve une analyse de l'évolution du taux d'administration civile de 2011 à 2018 en fonction de la taille des aires d'attraction des villes (tableau ci-joint).

► 3. Taux d'administration civile en 2018 et évolution entre 2011 et 2018 par taille d'aire d'attraction des villes

en ETP pour 1000 habitants

	Fonction publique de l'État	Fonction publique territoriale	Fonction publique hospitalière	Ensemble de la fonction publique
Aire de Paris				
Taux d'administration au 31/12/2018	39	26	14	79
Évolution annuelle moyenne entre 2011 et 2018	- 0,02	- 0,05	- 0,03	- 0,11
Autres aires de 700 000 habitants ou plus				
Taux d'administration au 31/12/2018	35	28	15	77
Évolution annuelle moyenne entre 2011 et 2018	- 0,03	0,00	- 0,04	- 0,07
Aires de 200 à 700 000 habitants				
Taux d'administration au 31/12/2018	32	28	18	79
Évolution annuelle moyenne entre 2011 et 2018	- 0,01	0,03	0,10	0,12
Aires de 50 à 200 000 habitants				
Taux d'administration au 31/12/2018	27	28	19	75
Évolution annuelle moyenne entre 2011 et 2018	0,00	0,14	0,10	0,24
Aires de moins de 50 000 habitants				
Taux d'administration au 31/12/2018	22	21	19	62
Évolution annuelle moyenne entre 2011 et 2018	0,00	0,23	0,16	0,39
Communes hors attraction des villes				
Taux d'administration au 31/12/2018	11	15	9	35
Évolution annuelle moyenne entre 2011 et 2018	- 0,03	0,01	0,07	0,06
Ensemble				
Taux d'administration au 31/12/2018	31	26	16	73
Évolution annuelle moyenne entre 2011 et 2018	0,00	0,06	0,05	0,11

Champ : ensemble de la fonction publique ; emplois principaux, agents civils, situés en métropole et DOM (hors Mayotte), hors collectivités d'outre-mer (COM) et étranger, hors bénéficiaires de contrats aidés.

Source : Insee, Siasp et recensement de la population.

Il en ressort que le taux d'administration a augmenté de 0,11 point par an de 2011 à 2018 sur l'ensemble du territoire et pour les trois fonctions publiques (l'emploi public a augmenté plus que la population). Il a été stable pour les fonctionnaires d'Etat et en hausse pour les fonctionnaires locaux et hospitaliers. Il a diminué dans les communes situées dans les aires de Paris et de plus de 700 000 habitants et il a augmenté dans les communes des aires plus petites, très peu toutefois dans les communes rurales hors d'attraction d'une ville.

En 2018, le taux d'administration de la fonction publique civile d'Etat est croissant avec la taille des aires, mais l'exclusion des gendarmes dans cette étude (emplois militaires) minore ce taux

² Du fait de la concentration des emplois non locaux de l'Etat (services centraux et régionaux des ministères...) dans les métropoles.

dans les communes rurales. Ce taux est croissant dans la fonction publique territoriale jusqu'à 50 000 habitants puis à peu près stable. Il est stable ou décroissant dans la fonction publique hospitalière si on met à part les communes hors d'une aire d'attraction d'une ville.