

**La localisation des agents de l'État sur le territoire  
métropolitain entre fin 2006 et fin 2009**

1



# La localisation des agents de l'État sur le territoire métropolitain entre fin 2006 et fin 2009

Olivier Dorothee  
Safiédine Hama  
DGAFP<sup>1</sup>  
Quentin Morel-Mottet  
Université Paris-Est  
Marie-Hélène Kerouanton  
Datar<sup>2</sup>

### Chiffres clés

Baisse de 6,9 % des effectifs civils de l'État entre fin 2006 et fin 2009 (en équivalent plein temps) en France métropolitaine ; et recul de près de 3 points du taux d'administration de la FPE. Fin 2009, les grandes aires urbaines regroupent 89 % des agents de l'État contre 87 % à la fin 2006. 9 agents sur 10 de l'ensemble des services déconcentrés de l'État travaillent dans des grandes aires urbaines.

La localisation des agents de l'État résulte des missions de service public s'exerçant à différents échelons géographiques, national, (inter)régional, infrarégional. Elle joue un rôle déterminant dans le fonctionnement économique de certains territoires à travers l'activité générée par la présence de ces emplois. Au cours des dernières années, plusieurs phénomènes ont influencé la localisation des agents de l'État (ministères et établissements publics administratifs) sur le territoire : la baisse des effectifs dans les ministères ; la hausse des effectifs dans les établissements publics administratifs (Épa) ; le transfert de personnels de l'État vers les collectivités territoriales dans le cadre de l'acte II de la décentralisation (loi n° 2004-809 du 13 août 2004)<sup>3</sup> ; la réorganisation des services de l'État à l'échelon régional et départemental (Réate).

Entre fin 2006 et fin 2009, les effectifs civils de l'État (en équivalent temps plein) ont diminué de 6,9 % en France métropolitaine et le taux d'administration<sup>4</sup> de la FPE correspondant y a reculé de près de trois points. Le recul du poids des effectifs de l'État a touché l'ensemble des régions et des départements de la France métropolitaine, aussi bien l'Île-de-France que la province. Néanmoins, il n'a pas été de même ampleur d'un département à l'autre et entre départements d'une même région. À quelques exceptions près, le constat est le même au sein de chaque région : la diminution des agents de l'État est moins marquée dans le département siège de la préfecture régionale que dans les autres départements.

À partir du nouveau zonage 2010 des aires urbaines, il est possible d'étudier l'évolution de la géographie des agents de l'État à un niveau plus fin que celui du département et d'illustrer de manière complémentaire la localisation des effectifs de l'État : restés relativement stables dans les grandes villes, ils ont diminué dans les villes moyennes et les petites villes.

1 DGAFP, Département des études et des statistiques.

2 Au moment de la rédaction de cette étude, Marie-Hélène Kerouanton était chargée de mission à l'Observatoire des territoires de la Datar, Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale.

3 Selon la Direction générale des collectivités locales (DGCL), environ 135 000 personnes physiques ont été transférées de 2006 à 2010 vers la Fonction publique territoriale dans le cadre de la loi Libertés et responsabilités locales de 2004. Voir également le Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, Faits et Chiffres, édition 2009-2010.

4 Taux d'administration : nombre d'agents de la fonction publique (converti en équivalents temps plein) pour mille habitants.

### La localisation des agents de l'État sur le territoire métropolitain entre fin 2006 et fin 2009

Avec 2,3 millions d'agents en France métropolitaine (personnes physiques, hors emplois aidés) au 31 décembre 2009, la fonction publique de l'État (FPE) représente 45 % de l'ensemble des effectifs des trois versants de la fonction publique : 1 933 555 sont employés dans les ministères et 330 274 dans les établissements publics administratifs (Épa). À cette date, le taux d'administration - mesuré comme le rapport entre les effectifs de la FPE (convertis en équivalents temps plein) et la population - s'élève à 29,1 agents civils pour mille habitants en France métropolitaine<sup>5</sup>, contre 31,8 trois ans auparavant. La dernière photographie de la localisation fine des agents de l'État avait été effectuée à partir des effectifs au 31 décembre 2006 (voir *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, Faits et Chiffres*, édition 2008-2009). Entre la fin 2006 et la fin 2009, les effectifs civils de la FPE (en équivalents temps plein) ont été réduits de 6,9 % sur l'ensemble du territoire métropolitain et le taux d'administration correspondant pour la FPE a diminué de près de trois points.

### L'équilibre entre l'Île-de-France et la province reste le même

À la fin 2006 comme à la fin 2009, la fonction publique de l'État est plus présente dans la région capitale qu'en province. En Île-de-France, la FPE emploie (hors militaires), 40 agents civils pour 1000 habitants, fin 2009, contre 44 fin 2006. Par rapport à la province, ce sont 14 agents publics supplémentaires pour mille habitants en 2009, contre 15 de plus en 2006. En 2006 comme en 2009, un quart des agents civils de la fonction publique de l'État travaille en Île-de-France, dont 40 % à Paris et 60 % dans les autres départements de la région Île-de-France.

**Tableau D 1.1-1 : Taux d'administration (en équivalent temps plein) Île-de-France/province dans la fonction publique de l'État**

	31 décembre 2006 <sup>(1)</sup>	31 décembre 2009
<b>Province</b>	<b>29,1</b>	<b>26,1</b>
Île-de-France	43,6	40,0
<b>dont Paris</b>	<b>94,4</b>	<b>84,1</b>
dout autres départements d'Île-de-France	31,8	29,7
France métropolitaine	31,8 <sup>(2)</sup>	29,1 <sup>(2)</sup>

Sources : RP 2006, RP 2009, fichier général de l'État (FGE), Insee. Traitements DGAFP, département des études et des statistiques. Champ : emplois principaux tous statuts, hors bénéficiaires d'emplois aidés. Hors militaires et établissements d'enseignement privé sous contrat (y compris agents non localisables au niveau de la commune). France métropolitaine.

Taux d'administration : nombre d'agents de la fonction publique (converti en équivalents temps plein) pour mille habitants.

(1) Ces chiffres au 31/12/2006 ont été révisés par rapport au dossier paru dans l'édition 2008-2009, compte tenu du changement de source d'information.

(2) Le taux d'administration calculé en effectifs physiques s'établirait pour 2006 à 34,0 agents civils pour 1000 habitants et à 31,1 pour 2009.

La précédente étude (au 31 décembre 2006) portait sur les effectifs des agents de l'État (exprimés en personnes physiques) hors ministère de la Défense. En outre, l'approche par type d'espace (aires urbaines, communes multipolarisées et communes isolées) nécessite de connaître la commune de fonction des agents, alors que, pour un certain nombre d'agents, seul le département de fonction est connu (voir encadré 1). Sur le champ comparable à 2006 et pour les agents localisables à la commune, les agents des administrations centrales de l'État sont principalement localisés en Île-de-France, et surtout à Paris. En 2006 comme en 2009, la région francilienne regroupe 9 agents sur 10 travaillant dans les administrations centrales. Au cours de ces trois années, les administrations centrales ont certes renforcé leurs effectifs, mais cette évolution s'est faite autant au bénéfice de la région Île-de-France (+35 %) que de la province (+37 %). Sur la période, la présence des administrations centrales s'est renforcée à Paris : à la fin 2009, 95 % des agents franciliens des administrations centrales travaillent à Paris, contre 86 % trois ans auparavant.

<sup>5</sup> On compte 29,3 agents civils de la fonction publique de l'État pour mille habitants fin 2009 en France entière, en incluant les DOM dont 34,9 ‰ pour l'ensemble des DOM. Faute de données détaillées sur les DOM, on limite le champ de cette étude à la France métropolitaine.

En revanche, les établissements publics administratifs (Épa) sont majoritairement implantés en province. En 2006, près d'un tiers des agents des Épa travaillaient en région Île-de-France (dont 53 % à Paris et 47 % dans les autres départements d'Île-de-France). Cette proportion reste stable en 2009, alors que les effectifs des établissements publics administratifs (Épa) ont progressé de 58,2 % au cours de la période, ce qui profite à la province en termes de hausse d'effectifs.

Quant à la répartition des agents des services déconcentrés, elle est proche de celle de la population : 77 % des agents des services déconcentrés travaillent en province. Enfin, la répartition des effectifs des établissements publics locaux d'enseignement (EPL) reste inchangée sur le territoire entre fin 2006 et fin 2009, avec 81 % de leurs effectifs localisés en province, dans un contexte où de nombreux personnels du ministère de l'Éducation nationale (adjoints techniques et ouvriers d'entretien et d'accueil) ont été transférés vers les collectivités territoriales, à partir de 2006, dans le cadre de l'acte II de la décentralisation.

**Tableau D 1.1-2 : Répartition des agents\* de l'État (hors Défense) selon le type de service sur l'ensemble du territoire métropolitain (personnes physiques)**

31 décembre 2006	Île-de-France	Province	France métropolitaine
<b>Agents de l' État, hors Défense</b>	<b>473 945</b>	<b>1 388 266</b>	<b>1 862 211</b>
Part en (%)	25,5	74,5	100,0
<i>dont agents des services déconcentrés</i>	<i>207 086</i>	<i>705 336</i>	<i>912 422</i>
Part en (%)	22,7	77,3	100,0
<i>dont personnels des EPLE</i>	<i>112 805</i>	<i>480 505</i>	<i>593 310</i>
Part en (%)	19,0	81,0	100,0
<i>dont agents des établissements publics administratifs (Épa)</i>	<i>54 429</i>	<i>132 095</i>	<i>186 524</i>
Part en (%)	29,2	70,8	100,0
<i>dont agents des administrations centrales</i>	<i>43 683</i>	<i>4 276</i>	<i>47 959</i>
Part en (%)	91,1	8,9	100,0
<i>dont agents des services déconcentrés à compétence nationale</i>	<i>6 381</i>	<i>6 492</i>	<i>12 873</i>
Part en (%)	49,6	50,4	100,0
<b>31 décembre 2009</b>	<b>Île-de-France</b>	<b>Province</b>	<b>France métropolitaine</b>
<b>Agents de l' État, hors Défense</b>	<b>469 353</b>	<b>1 382 336</b>	<b>1 851 689</b>
Part en (%)	25,3	74,7	100,0
<i>dont agents des services déconcentrés</i>	<i>213 549</i>	<i>727 581</i>	<i>941 130</i>
Part en (%)	22,7	77,3	100,0
<i>dont personnels des EPLE</i>	<i>101 579</i>	<i>438 563</i>	<i>540 142</i>
Part en (%)	18,8	81,2	100,0
<i>dont agents des établissements publics administratifs (Épa)</i>	<i>90 080</i>	<i>204 915</i>	<i>294 995</i>
Part en (%)	30,5	69,5	100,0
<i>dont agents des administrations centrales</i>	<i>58 987</i>	<i>5 859</i>	<i>64 846</i>
Part en (%)	91,0	9,0	100,0
<i>dont agents des services déconcentrés à compétence nationale</i>	<i>5 158</i>	<i>5 418</i>	<i>10 576</i>
Part en (%)	48,8	51,2	100,0

Sources : RP 2006, RP 2009, fichier général de l'État (FGE), Insee. Traitements DGAFP, département des études et des statistiques. Champ : emplois principaux tous statuts, hors bénéficiaires d'emplois aidés. Hors ministère de la Défense et établissements d'enseignement privé sous contrat. France métropolitaine.

(\*) Agents localisables au niveau de la commune

### La localisation des agents de l'État sur le territoire métropolitain entre fin 2006 et fin 2009

L'offre importante de services publics en Île-de-France semble liée à la fonction de région capitale, à la dimension internationale de la région, ainsi qu'à certaines caractéristiques démographiques ou/et sociologiques de la population. En effet, le dynamisme de la région entraîne le développement des services publics. Le rayonnement national et international de l'Île-de-France conduit la région à accueillir une population de passage pour des déplacements professionnels, touristiques, culturels, sportifs, etc. La fonction publique doit donc se mettre au service d'une population bien plus large que celle des seuls résidents franciliens. À noter, par ailleurs, que cette particularité se manifeste également par une forte présence de la fonction publique territoriale (27,0 agents pour mille habitants dans la région capitale contre 22,4 en province).

**Tableau D 1.1-3 : Répartition des agents\* de l'État (hors Défense) selon le type de service en Île-de-France (personnes physiques)**

31 décembre 2006	Paris	Autre département d'Île-de-France	Île-de-France
<b>Agents de l' État, hors Défense</b>	<b>188 638</b>	<b>285 307</b>	<b>473 945</b>
Part en (%)	39,8	60,2	100,0
<i>dont agents des services déconcentrés</i>	<i>68 716</i>	<i>138 370</i>	<i>207 086</i>
Part en (%)	33,2	66,8	100,0
<i>dont personnels des EPLE</i>	<i>17 570</i>	<i>95 235</i>	<i>112 805</i>
Part en (%)	15,6	84,4	100,0
<i>dont agents des établissements publics administratifs (Épa)</i>	<i>28 578</i>	<i>25 851</i>	<i>54 429</i>
Part en (%)	52,5	47,5	100,0
<i>dont agents des administrations centrales</i>	<i>37 709</i>	<i>5 974</i>	<i>43 683</i>
Part en (%)	86,3	13,7	100,0
<i>dont agents des services déconcentrés à compétence nationale</i>	<i>3 013</i>	<i>3 368</i>	<i>6 381</i>
Part en (%)	47,2	52,8	100,0
31 décembre 2009	Paris	Autre département d'Île-de-France	Île-de-France
<b>Agents de l' État, hors Défense</b>	<b>180 372</b>	<b>288 981</b>	<b>469 353</b>
Part en (%)	38,4	61,6	100,0
<i>dont agents des services déconcentrés</i>	<i>62 116</i>	<i>151 433</i>	<i>213 549</i>
Part en (%)	29,1	70,9	100,0
<i>dont personnels des EPLE</i>	<i>16 200</i>	<i>85 379</i>	<i>101 579</i>
Part en (%)	15,9	84,1	100,0
<i>dont agents des établissements publics administratifs (Épa)</i>	<i>43 222</i>	<i>46 858</i>	<i>90 080</i>
Part en (%)	48,0	52,0	100,0
<i>dont agents des administrations centrales</i>	<i>56 282</i>	<i>2 705</i>	<i>58 987</i>
Part en (%)	95,4	4,6	100,0
<i>dont agents des services déconcentrés à compétence nationale</i>	<i>2 552</i>	<i>2 606</i>	<i>5 158</i>
Part en (%)	49,5	50,5	100,0

Sources : RP 2006, RP 2009, fichier général de l'État (FGE), Insee. Traitements DGAFP, département des études et des statistiques. Champ : emplois principaux tous statuts, hors bénéficiaires d'emplois aidés. Hors ministère de la Défense et établissements d'enseignement privé sous contrat. France métropolitaine.

(\* ) Agents localisables au niveau de la commune

### La fonction publique de l'État, moins présente dans quasiment tous les départements de la France métropolitaine

*Dans cette partie, l'étude porte sur la localisation des agents au niveau départemental, soit le niveau géographique le plus fin pour lequel la DGAFP publie habituellement chaque année des résultats, notamment dans le Rapport annuel sur l'état de la fonction publique (voir Vue 1.1 notamment). Il n'est donc pas nécessaire de connaître la commune de fonction des agents de l'État. Le champ de cette partie de l'étude est donc plus large (voir encadré 1) : il comprend en effet tous les agents de l'État hors militaires, y compris les agents civils de la Défense.*

En 2006 comme en 2009, le classement des régions est le même, qu'il repose sur leur taille en termes de population ou en termes de nombre d'agents de l'État en fonction (exprimés en équivalents temps plein). Cela résulte en partie du poids des enseignants dans les effectifs de la FPE : plus d'un agent sur deux travaille en effet dans les ministères ou les établissements publics administratifs (Épa) de l'Éducation nationale ou de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

L'Île-de-France était ainsi la première région en termes d'effectifs (en équivalents temps plein) employés par l'État en 2006 (503 000 agents), devant Rhône-Alpes (169 000), Provence-Alpes Côte D'azur (148 000 agents) et Nord-Pas-de-Calais (116 400). Les deux plus petites régions de la France métropolitaine en termes de population sont également celles qui comptaient le moins d'agents de l'État en 2006 : 11 000 salariés de l'État pour la Corse et 24 500 dans le Limousin.

En trois ans, le nombre d'agents de l'État pour mille habitants diminue dans toutes les régions (carte 1). La baisse du taux d'administration atteint près de 5 points en Corse, 4 points dans le Limousin, la Franche-Comté et l'Île-de-France et un peu plus de 3 points en Champagne-Ardenne, Midi-Pyrénées, Basse-Normandie et Auvergne. Les régions où les baisses sont les plus faibles (inférieures à 2 points) sont l'Alsace, Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Ce diagnostic n'est pas tout à fait le même si l'on rapporte les baisses du nombre d'agents physiques pour mille habitants aux taux d'administration initiaux (en équivalents temps plein), ce qui modifie le diagnostic pour deux régions en particulier. L'Île-de-France apparaît en effet moins impactée : la baisse de 4 points qu'elle enregistre sur une dotation de départ de 43,6 ‰, équivaut à une évolution de son taux d'administration de -2,8 % par an, pour une moyenne nationale de -2,9 %. Poitou-Charentes apparaît inversement plus impactée : en perdant moins de 3 agents de l'État pour mille habitants entre fin 2006 et fin 2009, son taux d'administration initial FPE de 28,2 ‰ a diminué de 3,6 % par an sur la période.

### ***La diminution des taux d'administration FPE est moindre pour le département siège de la préfecture de région que pour les autres départements***

Entre fin 2006 et fin 2009, à l'exception du département de l'Essonne, dont le taux d'administration FPE (en équivalent temps plein) reste stable, la baisse du nombre d'agents de l'État par mille habitants concerne l'ensemble des départements. L'ampleur de cette réduction, qui dépend conjointement de la baisse des effectifs de l'État et du dynamisme démographique, est néanmoins différente d'un département à l'autre et entre départements d'une même région. À quelques exceptions près, le constat est le même au sein de chaque région : la diminution des taux d'administration FPE est moindre pour le département siège de la préfecture de région que pour les autres départements.

Ainsi, dans la région Midi-Pyrénées, dont 5 départements sur 8 perdent plus de 4 agents de l'État pour mille habitants, la Haute-Garonne ne perd que 2 agents de l'État pour mille habitants. Son taux d'administration FPE baisse de 1,8 % par an entre fin 2006 et fin 2009, quand la baisse annuelle moyenne enregistrée dans les autres départements de la région oscille entre -7 % (dans le Lot et le Gers), -6 % (dans l'Ariège et l'Aveyron) et -5 % (en Hautes-Pyrénées, dans le Tarn et le Tarn-et-Garonne).

### La localisation des agents de l'État sur le territoire métropolitain entre fin 2006 et fin 2009

Dans le Limousin, le taux d'administration FPE de la Haute-Vienne ne baisse que de 2 % par an entre fin 2006 et fin 2009, tandis que ceux de la Corrèze et de la Creuse baissent respectivement de -5 % et de -7 %. C'est dans la Creuse, département le moins peuplé de France métropolitaine après la Lozère, que les effectifs de l'État ont le plus fortement baissé entre fin 2006 et fin 2009 (-20 %, soit -7 % par an) provoquant la plus forte baisse du taux d'administration FPE.

En Auvergne, le Puy-de-Dôme a connu une baisse de son taux d'administration FPE de -3 % par an, moins importante cependant que dans les autres départements de la région (-4 % dans l'Allier, -5 % dans le Cantal et en Haute-Loire). En Franche-Comté, le taux d'administration FPE du Doubs baisse de 3 % par an, comme celui du Territoire de Belfort, quand il baisse de -5 % en Haute-Saône et de -6 % dans le Jura. En Champagne-Ardenne, seul le département de la Marne connaît une baisse du taux d'administration FPE de même ampleur que la moyenne métropolitaine (-3 % par an), tandis que dans l'Aube, les Ardennes et la Haute-Marne, les réductions ont été de -4 % en moyenne par an. En Basse-Normandie, la Manche et l'Orne ont vu leur taux d'administration FPE baisser de -5 % par an contre -3 % dans le Calvados.

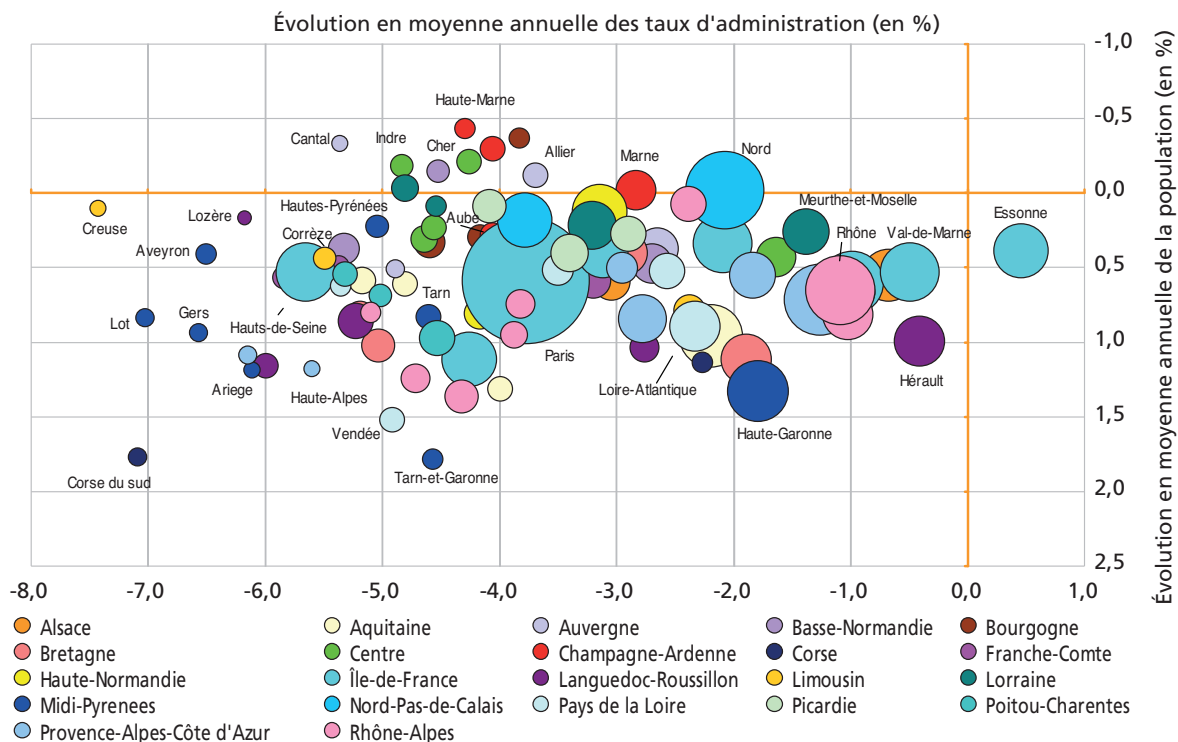
Dans le Languedoc-Roussillon, l'Aude et la Lozère ont connu une baisse prononcée de leur taux d'administration FPE (-6 %), tandis que celui de l'Hérault - seul département avec l'Essonne où les effectifs de l'État ont progressé légèrement - est resté stable. Enfin, en Provence-Alpes-Côte d'Azur, la baisse du taux d'administration FPE des Bouches-du-Rhône, département siège de la préfecture, s'est limitée à 1 % par an quand elle a atteint 6 % par an dans les Alpes-de-Haute-Provence et les Hautes-Alpes, départements dont le relatif dynamisme démographique a accentué les effets des réductions d'effectifs de l'État.

Exception à cette règle, la Haute-Corse, a vu son taux d'administration FPE baisser de -2 % par an alors que c'est la Corse-du-Sud - département siège de la préfecture - qui, après la Creuse, a enregistré la plus forte baisse de son taux d'administration (-7 % par an). Ce département a ainsi perdu la troisième place qu'il détenait fin 2006 en matière de dotation en agents de l'État (39 ‰) après Paris (94 ‰) et la Haute-Garonne (40 ‰), sous l'effet conjugué d'une diminution des effectifs (-5 % par an entre fin 2006 et fin 2009) et d'un certain dynamisme de sa population (+1,8 % par an contre une moyenne nationale de +0,6 %).

Enfin, le cas de l'Île-de-France est spécifique (voir supra). Le taux d'administration FPE de Paris, trois fois supérieur à la moyenne nationale en 2006 (94 ‰) comme en 2009 (84 ‰), a enregistré une baisse annuelle moyenne de 4 % sur la période, soit davantage que dans les autres départements franciliens, à l'exception des Hauts-de-Seine (-6 %).

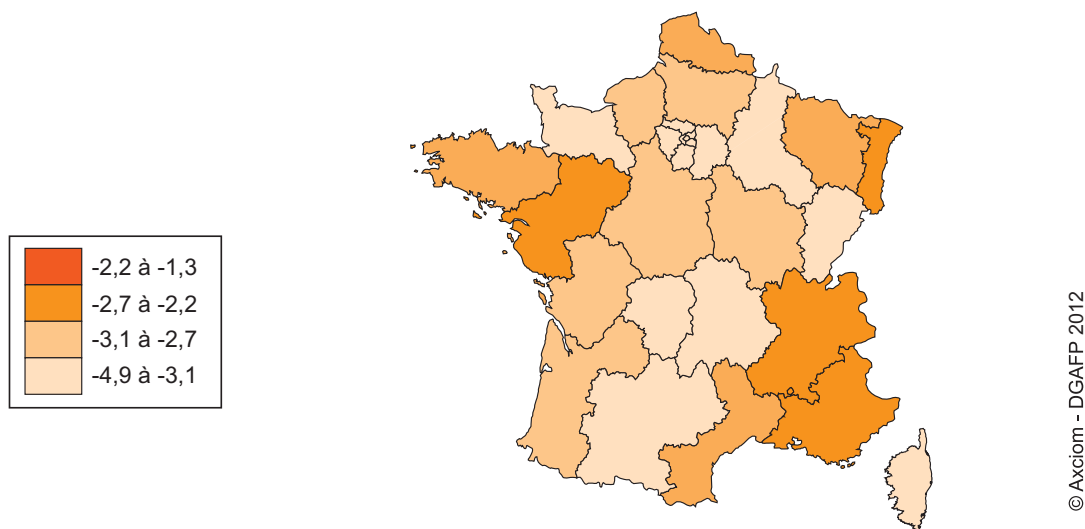


**Graphique D 1.1-1 : Évolution en moyenne annuelle des taux d'administration FPE (en équivalent temps plein) et de la population par département entre fin 2006 et fin 2009**



Sources : RP 2006, RP 2009, fichier général de l'État (FGE), Insee. Traitements DGAFP, département des études et des statistiques.  
 Champ : emplois principaux tous statuts, hors bénéficiaires d'emplois aidés, en équivalent temps plein. Hors militaires et établissements d'enseignement privé sous contrat. France métropolitaine.  
 Lecture : la superficie des pastilles est proportionnelle au nombre d'agents de l'État en 2006 dans chaque département.

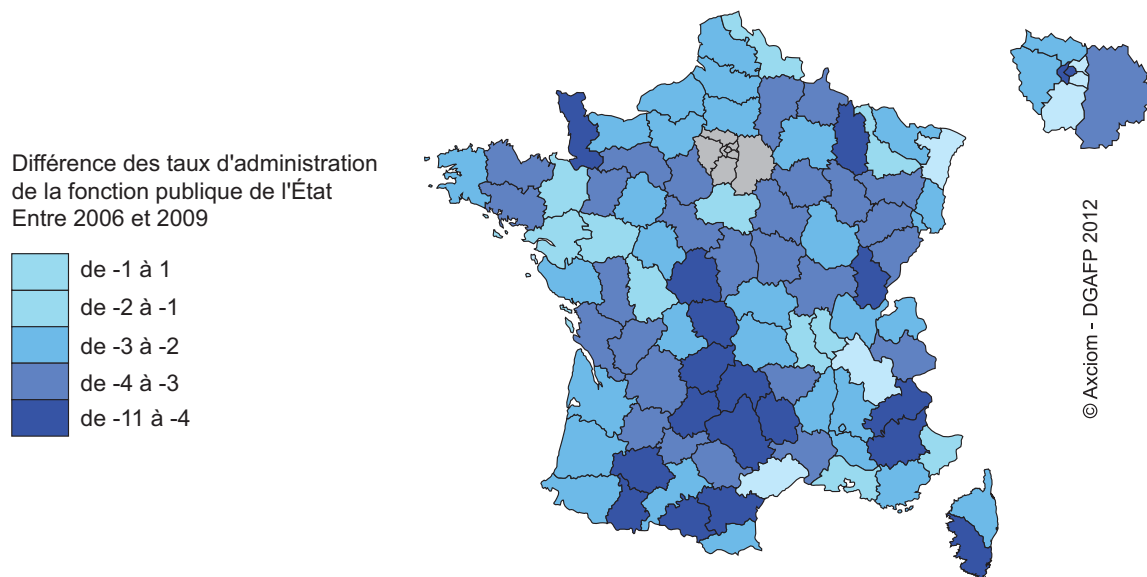
**Carte D 1.1-1 : Variation<sup>(1)</sup> des taux d'administration FPE (en équivalent temps plein) par région entre 2006 et 2009 (en nombre d'agents pour 1 000 habitants)**



Sources : RP 2006, RP 2009, fichier général de l'État (FGE), Insee. Traitements DGAFP, département des études et des statistiques.  
 Champ : emplois principaux tous statuts, hors bénéficiaires d'emplois aidés, en équivalent temps plein. Hors militaires et établissements d'enseignement privé sous contrat. France métropolitaine.

(1) Variation : différence des taux d'administration (en points) entre 2006 et 2009.

Carte D 1.1-2 : Variation (en points) des taux d'administration FPE (en équivalent temps plein) par département entre 2006 et 2009 (en nombre d'agents pour mille habitants)



Sources : RP 2006, RP 2009, fichier général de l'État (FGE), Insee. Traitements DGAFP, département des études et des statistiques.  
Champ : emplois principaux tous statuts, hors bénéficiaires d'emplois aidés, en équivalent temps plein. Hors militaires et établissements d'enseignement privé sous contrat. France métropolitaine.

### Les agents de l'État, plus nombreux dans les grands espaces urbains en 2009

À partir du nouveau zonage 2010 des aires urbaines, qui distingue les catégories d'aires selon le nombre d'emplois offerts, il est possible d'étudier l'évolution de la géographie des agents de l'État à un niveau plus fin que celui du département (Voir encadré 1 : champ 2) et d'illustrer de manière complémentaire la localisation des effectifs de l'État (exprimés en personnes physiques).

En France, 77 % de la population réside dans les grandes aires urbaines, constituées de pôles urbains d'au moins 10 000 emplois et de leurs couronnes<sup>6</sup>. Fin 2009, ces grandes aires urbaines regroupent 89 % des agents de l'État contre 87 % à la fin 2006. Le poids de la fonction publique de l'État est donc particulièrement élevé sur ces territoires. On dénombre en effet 34 agents pour mille habitants dans les grandes aires urbaines, soit autant qu'en 2006. Si l'on ajoute les agents travaillant dans les communes multi polarisées des grands pôles, la part des agents de l'État travaillant dans les grands espaces urbains (grandes aires urbaines et communes multi polarisées des grands pôles) atteint 91 % fin 2009, contre 89 % fin 2006.

Tous les types de services de l'État sont sur-représentés dans l'espace des grandes aires urbaines. Fin 2009, on y recense la quasi-totalité des agents de l'administration centrale et 90 % des agents des services déconcentrés.

En revanche, dans les aires moyennes et les petites aires urbaines, la présence des agents de l'État est plus faible en 2009 que trois ans auparavant. Le ratio nombre d'agents de l'État pour mille habitants a reculé de 5 points dans les aires moyennes (pôles de 5 000 à 10 000 emplois et leurs couronnes) et de 6 points dans les petites aires (pôles de 1 500 à 5 000 emplois et leurs couronnes). Ce ratio est également en baisse dans les communes isolées hors influence des pôles : 11 % fin 2009, contre 13 % fin 2006.

<sup>6</sup> Cette étude s'appuie sur le nouveau zonage Insee en aires urbaines de 2010. Ce nouveau zonage classe les communes en quatre types d'espaces : grandes aires urbaines, autres aires urbaines (moyennes et petites), autres communes multipolarisées et communes isolées hors influence des pôles (voir Encadré 2).

**Tableau D 1.1-4 : Répartition de l'ensemble des effectifs de l'État et du nombre d'agents pour mille habitants selon le type d'espace (personnes physiques)**

31 décembre 2006	Grandes aires urbaines <sup>(1)</sup>	Communes multipolarisées des grands pôles	Aires moyennes <sup>(2)</sup>	Petites aires <sup>(3)</sup>	Autres communes multipolarisées	Communes isolées hors influence des pôles	Ensemble
<b>Population</b>	47 549 723	3 130 630	2 089 068	2 478 811	3 240 297	2 911 189	61 399 719
Part (en %)	77,4	5,1	3,4	4,0	5,3	4,7	100,0
<b>Agents de l'État (en personnes physiques)</b>							
Agents de l'État, hors Défense (*)	1 627 165	37 861	62 057	72 277	23 532	39 319	1 862 211
Part en (%)	87,4	2,0	3,3	3,9	1,3	2,1	100,0
Agents des services déconcentrés et personnels des EPLE	1 290 188	37 286	59 990	69 998	22 954	38 189	1 518 605
Part en (%)	85,0	2,5	4,0	4,6	1,5	2,5	100,0
Agents des services déconcentrés (**)	809 789	19 840	28 173	30 689	15 837	20 967	925 295
Part en (%)	87,5	2,1	3,0	3,3	1,7	2,3	100,0
<b>Nombre d'agents pour 1000 habitants</b>							
Agents de l'État, hors Défense	34,2	12,1	29,7	29,2	7,3	13,5	30,3
Agents des services déconcentrés et personnels des écoles	27,1	11,9	28,7	28,2	7,1	13,1	24,7
Agents des services déconcentrés	17,0	6,3	13,5	12,4	4,9	7,2	15,1
<b>31 décembre 2009</b>							
	Grandes aires urbaines <sup>(1)</sup>	Communes multipolarisées des grands pôles	Aires moyennes <sup>(2)</sup>	Petites aires <sup>(3)</sup>	Autres communes multipolarisées	Communes isolées hors influence des pôles	Ensemble
<b>Population</b>	48 317 531	3 245 115	2 110 999	2 502 327	3 347 708	2 942 029	62 465 709
Part (%)	77,4	5,2	3,4	4,0	5,4	4,7	100,0
<b>Agents de l'État (en personnes physiques)</b>							
Agents de l'État, hors Défense(*)	1 652 329	34 379	52 746	57 496	22 184	32 555	1 851 689
Part en (%)	89,2	1,9	2,8	3,1	1,2	1,8	100,0
Agents des services déconcentrés et personnels des EPLE	1 295 664	34 015	51 923	56 950	21 722	31 574	1 491 848
Part en (%)	86,8	2,3	3,5	3,8	1,5	2,1	100,0
Agents des services déconcentrés (**)	854 194	18 446	24 843	22 742	15 101	16 380	951 706
Part en (%)	89,8	1,9	2,6	2,4	1,6	1,7	100,0
<b>Nombre d'agents pour 1000 habitants</b>							
Agents de l'État, hors Défense	34,2	10,6	25,0	23,0	6,6	11,1	29,6
Agents des services déconcentrés et personnels des écoles	26,8	10,5	24,6	22,8	6,5	10,7	23,9
Agents des services déconcentrés	17,7	5,7	11,8	9,1	4,5	5,6	15,2

Sources : RP 2006, RP 2009, fichier général de l'État (FGE), Insee. Traitements DGAFP, département des études et des statistiques. Champ : emplois principaux tous statuts, hors bénéficiaires d'emplois aidés. Hors ministère de la Défense et établissements d'enseignements privés sous contrat. France métropolitaine

(1) Les grandes aires urbaines sont composées des grands pôles (au moins 10 000 emplois) et de leurs couronnes des grands pôles.

(2) Les aires moyennes sont composées des pôles moyens (de 5 000 à 10 000 emplois) et des couronnes des pôles moyens.

(3) Les petites aires sont composées des petits pôles (de 1 500 à 5 000 emplois) et des couronnes des petits pôles.

(\*) Agents localisables au niveau de la commune

(\*\*) Y compris les services déconcentrés à compétence nationale

## Dynamique des agents de l'État dans les services déconcentrés entre fin 2006 et fin 2009

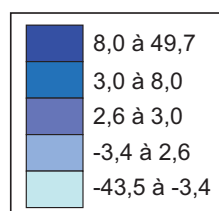
### *9 agents sur 10 de l'ensemble des services déconcentrés de l'État travaillent dans des grandes aires urbaines*

En 2009, 951 700 agents de l'État (exprimés en personnes physiques, sur les seuls agents localisables à la commune) travaillent dans des services déconcentrés soit 26 500 agents de plus qu'en 2006 et une hausse de 3 %. Les grandes aires urbaines restent en 2009, la principale localisation des agents des services déconcentrés. Près de 9 agents sur 10 travaillant dans des services déconcentrés de l'État exercent leur fonction dans des grandes aires urbaines. Si l'on considère les agents des services déconcentrés présents dans l'ensemble des aires urbaines (grandes, moyennes et petites), on atteint une proportion proche de 95 %.

Au sein des grandes aires urbaines l'évolution des effectifs est hétérogène. Dunkerque, Le Havre et Béthune ont enregistré une baisse des effectifs des services déconcentrés supérieure à 10 %, tandis qu'à l'opposé, Colmar a vu ses effectifs progresser de plus de 10 %.

### Carte D 1.1-3 : Évolution des effectifs (personnes physiques) des services déconcentrés de l'ensemble de l'État travaillant dans les grandes aires urbaines (en %) entre fin 2006 et fin 2009

Évolution des effectifs de la FPE entre 2006 et 2009 (en %)



Sources : RP 2006, RP 2009, fichier général de l'État (FGE), Insee. Traitements DGAFP, département des études et des statistiques.  
Champ : emplois principaux tous statuts, hors bénéficiaires d'emplois aidés. Hors ministère de la Défense et établissements d'enseignement privé sous contrat. Agents localisables à la commune. France métropolitaine.

### *Évolution des effectifs des services déconcentrés des ministères selon la taille des villes*

Au sein de l'ensemble des aires urbaines (grandes, moyennes et petites), il est possible de distinguer les grandes villes (aires urbaines centrées sur un pôle d'au moins 100 000 habitants), les villes moyennes (aires urbaines centrées sur un pôle regroupant de 20 000 à 100 000 habitants) et les petites villes (aires urbaines centrées sur un pôle de moins de 20 000 habitants). En raison de sa taille, l'aire urbaine de Paris est dissociée des autres.

Fin 2009, hors Paris, les grandes villes regroupent 48 % de la population résidant dans les aires urbaines et 48 % des agents des services déconcentrés de l'État en fonction dans ces territoires.

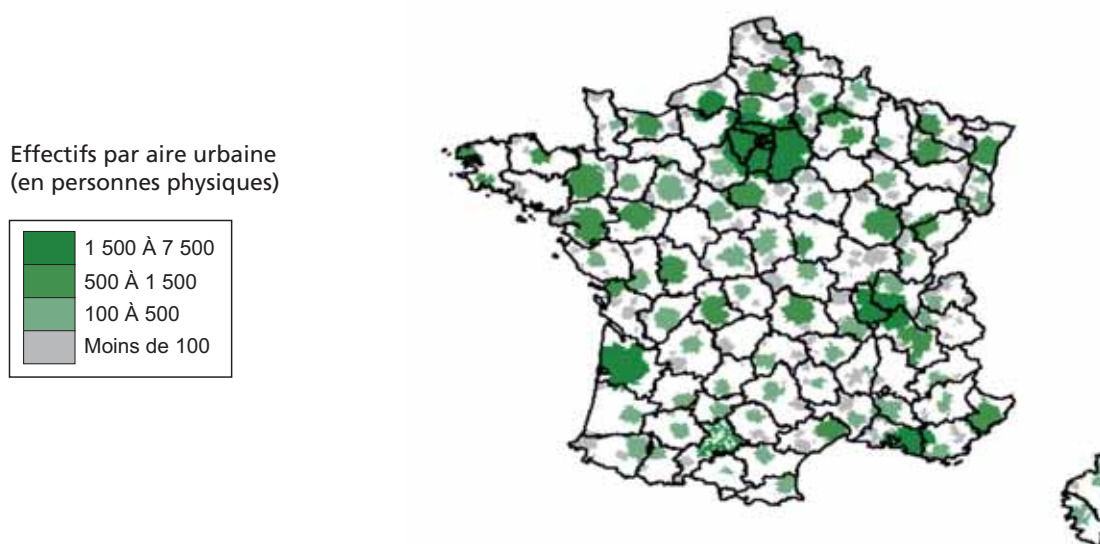
De fin 2006 à fin 2009, le nombre de ces agents travaillant dans les grandes villes est resté stable, autour de 412 200 (exprimés en personnes physiques).

En revanche, sur la même période, les effectifs des services déconcentrés des ministères ont baissé dans les villes moyennes (-7 300 agents) et surtout dans les petites villes (-16 800 agents). Cette situation résulte notamment des fortes baisses des effectifs d'une part au sein du ministère de l'Écologie, Énergie, Développement durable et Aménagement du territoire et, dans une moindre mesure, au sein des ministères économique et financier. Les effectifs des services déconcentrés du ministère de l'Écologie, Énergie, Développement durable et Aménagement du territoire baissent de 45 % entre fin 2006 et fin 2009 dans l'ensemble des villes moyennes et des petites villes. Cette forte diminution est imputable en partie à la décentralisation et aux transferts de personnels de ce ministère vers la fonction publique territoriale<sup>7</sup>. Les effectifs des services déconcentrés des ministères économique et financier ont diminué de 11 % dans l'ensemble des villes moyennes et de 15 % dans l'ensemble des petites villes.

Entre fin 2006 et fin 2009, en relation avec la réforme de la carte judiciaire engagée en 2007, les effectifs du ministère de la Justice ont progressé dans les grandes villes et les villes moyennes (respectivement de +9 % et +1 %), contrairement à ceux des petites villes qui ont été fortement réduits. En effet, à la fin 2009, les effectifs de ce ministère localisés dans les petites villes y ont baissé de -31 % par rapport à 2006.

Par ailleurs, en 2009, les ministères de l'enseignement (Éducation nationale et Enseignement supérieur et Recherche) demeurent le principal employeur des agents des services déconcentrés. Par rapport à 2006, les effectifs des services déconcentrés des ministères de l'enseignement augmentent de +5 %. La répartition des agents de ces ministères entre les différents territoires (grandes villes, villes moyennes, petites villes, etc.) reflète leurs poids démographiques respectifs.

### Carte D.1.1-4 : Effectifs des services déconcentrés du ministère de l'Écologie, Énergie, Développement durable et Aménagement du territoire au 31 décembre 2009 dans les aires urbaines



Sources : FGE, SIASP, Insee. Traitements DGAFP, département des études et des statistiques.

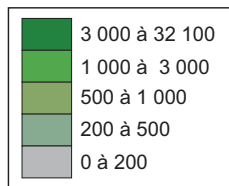
Champ : emplois principaux tous statuts, hors bénéficiaires d'emplois aidés. Hors ministère de la Défense et établissements d'enseignement privé sous contrat. Agents localisables à la commune. France métropolitaine.

<sup>7</sup> Selon la Direction générale des collectivités locales (DGCL), environ 135 000 personnes physiques supplémentaires ont été transférées de 2006 à 2010 vers la fonction publique territoriale dans le cadre de la loi Libertés et responsabilités locales de 2004. Il s'agit soit d'ouvriers techniques du ministère de l'Écologie, Énergie, Développement durable et Aménagement du territoire, soit d'adjoints techniques et d'ouvriers d'entretien et d'accueil du ministère de l'Éducation nationale (TOS). Voir également *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, Faits et Chiffres, édition 2009-2010*.



Carte D 1.1-5 : Effectifs des agents de l'État des services déconcentrés des ministères économique et financier au 31 décembre 2009

Effectifs par aire urbaine  
(en personnes physiques)



Sources : RP 2006, RP 2009, fichier général de l'État (FGE), Insee. Traitements DGAFP, département des études et des statistiques.

Champ : emplois principaux tous statuts, hors bénéficiaires d'emplois aidés. Hors ministère de la Défense et établissements d'enseignement privé sous contrat. Agents localisables à la commune. France métropolitaine.

**Tableau D 1.1-5 : Évolution des effectifs (personnes physiques) des services déconcentrés par ministère (\*) entre fin 2006 et fin 2009 dans les aires urbaines(\*\*)**

2006	Population 2006	Intérieur, Outre-mer, collectivités territoriales	Ministères économique et financier	Écologie, Énergie, Développement durable	Éducation, Enseignement supérieur, Recherche	Justice	ministères sociaux <sup>(1)</sup>	Autres ministères civils <sup>(2)</sup>	Ensemble
Paris	11 956 502	73 242	33 107	9 068	72 829	14 298	4 805	1 971	209 320
Part du total (en %)	22,3	37,8	21,2	9,9	22,4	21,0	16,1	8,6	23,6
Grandes villes	25 892 371	82 570	73 331	41 619	159 739	34 321	16 876	13 327	412 449
Part du total (en %)	48,2	42,6	46,9	45,5	49,1	50,3	56,7	58,3	46,5
Villes moyennes	11 070 967	32 357	36 022	26 376	65 968	15 842	7 446	6 447	194 378
Part du total (en %)	20,6	16,7	23,0	28,8	20,3	23,2	25,0	28,2	21,9
Petites villes	4 804 343	5 569	14 006	14 379	26 520	3 760	636	1 114	71 398
Part du total (en %)	8,9	2,9	9,0	15,7	8,2	5,5	2,1	4,9	8,0
<b>Total</b>	<b>53 724 183</b>	<b>193 738</b>	<b>156 466</b>	<b>91 442</b>	<b>325 056</b>	<b>68 221</b>	<b>29 763</b>	<b>22 859</b>	<b>887 545</b>
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

2009	Population 2009	Intérieur, Outre-mer, collectivités territoriales	Ministères économique et financier	Écologie, Énergie, Développement durable	Éducation, Enseignement supérieur, Recherche	Justice	ministères sociaux <sup>(1)</sup>	Autres ministères civils <sup>(2)</sup>	Ensemble
Paris	12 161 542	67 413	32 061	7 482	78 615	14 076	4 170	2 994	206 811
Part du total en %	22,3	36,9	22,1	11,0	23,1	20,1	14,5	11,9	24,0
Grandes villes	26 319 239	79 578	68 634	38 425	166 279	37 411	17 139	14 191	412 247
Part du total en %	48,2	43,5	47,4	56,3	48,8	53,4	59,6	56,5	47,9
Villes moyennes	11 243 397	30 653	32 134	19 670	69 474	15 998	6 891	6 844	187 113
Part du total en %	20,6	16,8	22,2	28,8	20,4	22,8	24,0	27,3	21,7
Petites villes	4 852 827	5 155	11 939	2 687	26 670	2 578	549	1 074	54 613
Part du total en %	8,9	2,8	8,2	3,9	7,8	3,7	1,9	4,3	6,3
<b>Total</b>	<b>54 577 005</b>	<b>182 799</b>	<b>144 768</b>	<b>68 264</b>	<b>341 038</b>	<b>70 063</b>	<b>28 749</b>	<b>25 103</b>	<b>860 784</b>
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Sources : RP 2006, RP 2009, fichier général de l'État (FGE), Insee. Traitements DGAFP, département des études et des statistiques. Champ : emplois principaux tous statuts, hors bénéficiaires d'emplois aidés. Agents localisables à la commune. Hors ministère de la Défense et établissements d'enseignements privé sous contrat.

Aires urbaines de France métropolitaine + DOM.

(1) Les ministères sociaux correspondent au regroupement des ministères du Travail, Relations sociales, Famille et Solidarité, et de la Santé, Jeunesse, Sports et Vie associative.

(2) Les autres ministères civils comprennent les ministères des Affaires étrangères, de la Culture, de l'Agriculture et les services du Premier ministre.

(\*) Les effectifs des ministères ne sont pas indiqués à champ constant. Ils ne sont pas corrigés des transferts d'effectifs entre les ministères en lien avec ceux des programmes de la Lolf et des transferts d'effectifs en relation avec la décentralisation.

(\*\*) Le total du tableau 5 diffère de celui du tableau 4 car les chiffres calculés portent uniquement dans ce tableau sur les aires urbaines.

### Le rôle administratif des villes détermine le poids des effectifs de l'État

Au sein de l'ensemble des aires urbaines (grandes, moyennes et petites), il est possible de distinguer les grandes villes (aires urbaines centrées sur un pôle d'au moins 100 000 habitants), les villes moyennes (aires urbaines centrées sur un pôle regroupant de 20 000 à 100 000 habitants) et les petites villes (aires urbaines centrées sur un pôle de moins de 20 000 habitants).

Sur le champ des services déconcentrés des ministères, le nombre d'agents de l'État (exprimés en personnes physiques) pour mille habitants varie de 2 à 74 selon l'aire urbaine. Fin 2009, il s'établit

### La localisation des agents de l'État sur le territoire métropolitain entre fin 2006 et fin 2009

en moyenne à 10 ‰ pour les « petites villes », 15 pour mille pour les « villes moyennes » et les « grandes villes » et 17 ‰ pour la ville de Paris.

Parmi les plus grandes villes, Marseille-Aix (18 ‰), Toulouse (16 ‰) et Lille (20 ‰), affichent des ratios un peu plus élevés que la moyenne, mais des évolutions d'effectifs des services déconcentrés des ministères différentes. Si le nombre d'agents de l'État progresse nettement à Lille (+ 8 %) et à Toulouse (+ 6 %), il baisse à Marseille (-2 %). Ces trois « grandes villes », les plus peuplées après Lyon, connaissent en outre une croissance de leur population. En particulier, la hausse démographique est la plus forte à Toulouse : 4 % en trois ans, contre 2 % en moyenne dans les « grandes villes ».

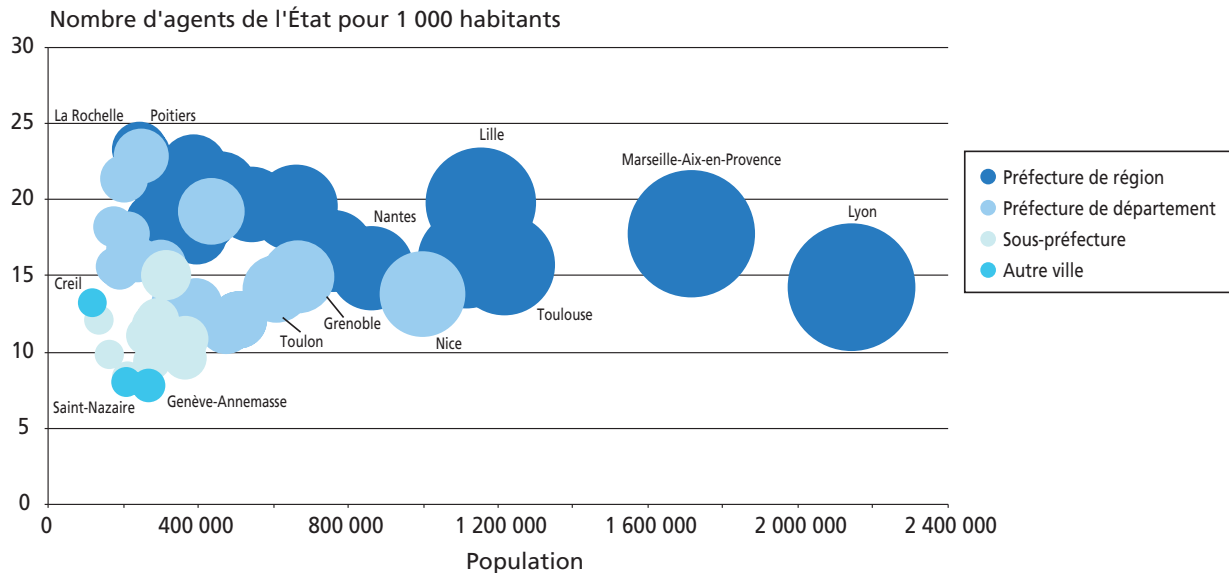
Comme en 2006, la différence de dotation en agents de l'État est sensible surtout pour les villes moyennes et les petites villes, dont le rôle administratif est un facteur déterminant. Les préfetures de département hébergent en effet les principaux services à compétence départementale, les préfetures de région quant à elles cumulent ceux à compétence régionale (voire interrégionale) et départementale. Dans les villes moyennes, le nombre d'agents de l'État pour mille habitants s'échelonne de plus de 36 ‰ en moyenne pour les deux préfetures de région que sont Châlons-en-Champagne et Ajaccio, à 27 ‰ en moyenne pour les préfetures de département, 11 ‰ pour les sous préfetures et 8 ‰ pour les autres.

Avec 43 agents pour mille habitants fin 2009, les effectifs de l'État sont restés stables à Châlons-en-Champagne (+1 % entre fin 2006 et fin 2009). Dans le même temps, Ajaccio plus peuplée que cette dernière, affiche une diminution des effectifs de l'État de 9 %, ce qui entraîne une baisse du nombre d'agents pour mille habitants de 32 ‰ fin 2006 à 28 ‰ fin 2009. Le rapport entre le nombre d'agents pour mille habitants et la population de chaque aire urbaine montre que la taille semble moins déterminer le taux d'administration que le rôle administratif de l'aire urbaine. Parmi les grandes villes, si pour les préfetures de région, ce taux semble légèrement décroître avec le niveau de la population, pour les autres villes, le taux peut varier de plus de cinq agents pour mille habitants entre des grandes villes de même taille.

Parmi les villes moyennes, à quelques exceptions près, le nombre d'agents pour mille habitants des services déconcentrés des ministères dans les sous-préfetures et autres villes, varie peu, autour d'une moyenne de 10 agents pour mille habitants. Plus variable au sein des préfetures de département, le ratio semble légèrement décroître avec la taille de la population. Quelques aires urbaines se démarquent des autres, en particulier, Laon, Tulle et Arras parmi les villes moyennes : l'évolution des effectifs de l'État dans ces trois villes entre fin 2006 et fin 2009 est respectivement, de +14 %, +17 % et +18 %. Arras, bien que préfeture de département, est de taille modeste dans un département très peuplé. Elle concentre néanmoins une part importante des services à compétence départementale, d'où un ratio élevé. À Laon, c'est la présence d'une prison sur le territoire qui explique le taux d'administration FPE relativement élevé en 2006 comme en 2009.

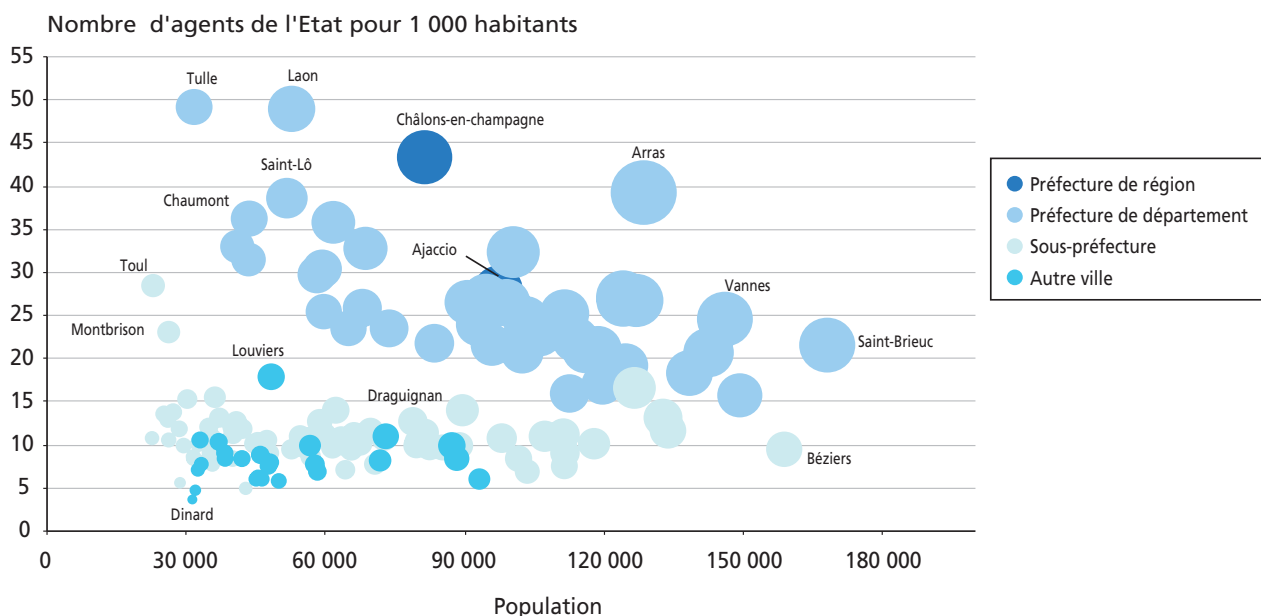


**Graphique D 1.1-2 : Nombre d'agents de l'État (personnes physiques) des services déconcentrés (hors Défense) pour mille habitants dans les grandes villes (hors Paris) au 31 décembre 2009**



Sources : RP 2006, RP 2009, fichier général de l'État (FGE), Insee. Traitements DGAFP, département des études et des statistiques.  
 Champ : emplois principaux tous statuts, hors bénéficiaires d'emplois aidés. Hors ministère de la Défense et établissements d'enseignement privé sous contrat. Agents localisables à la commune. France métropolitaine.  
 Lecture : la superficie des pastilles est proportionnelle au nombre d'agents de l'État dans chaque aire urbaine.

**Graphique D 1.1-3 : Nombre d'agents de l'État (personnes physiques) des services déconcentrés pour mille habitants dans les villes moyennes au 31 décembre 2009**



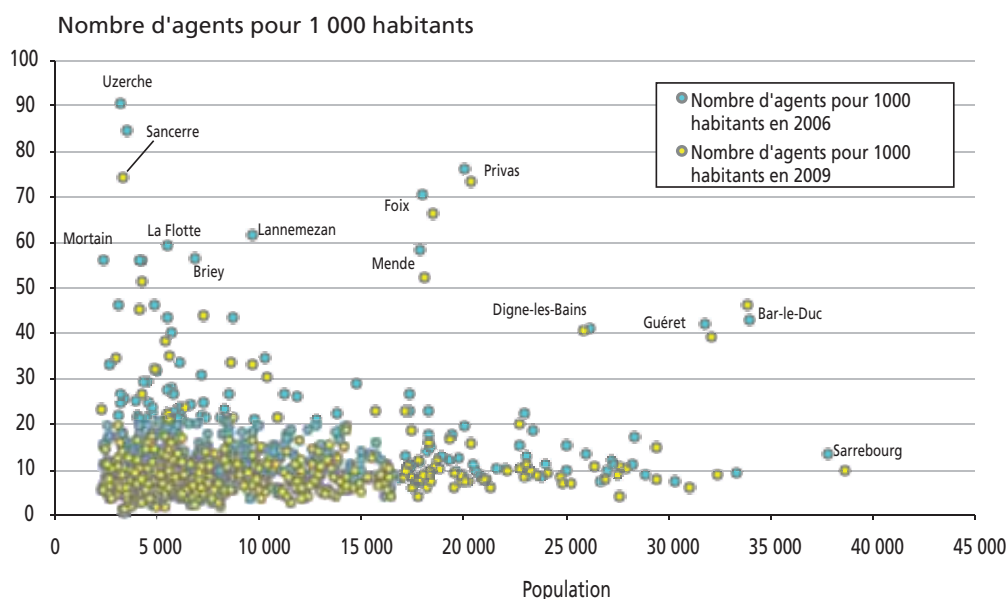
Sources : RP 2009, fichier général de l'État (FGE), Insee. Traitements DGAFP, département des études et des statistiques.  
 Champ : emplois principaux tous statuts, hors bénéficiaires d'emplois aidés. Hors ministère de la Défense et établissements d'enseignement privé sous contrat. Agents localisables à la commune. France métropolitaine.  
 Lecture : la superficie des pastilles est proportionnelle au nombre d'agents de l'État dans chaque aire urbaine.

### La localisation des agents de l'État sur le territoire métropolitain entre fin 2006 et fin 2009

Enfin, dans 90 % des « petites villes », le nombre d'agents de l'État pour mille habitants a baissé lui aussi entre fin 2006 et fin 2009. Les quelques petites villes préfectures de département se démarquent des autres : les villes de Digne-les-Bains, Guéret, Bar-le-Duc, Mende, Foix et Privas regroupent fin 2006 comme fin 2009 plus de 40 agents pour mille habitants (respectivement 41 ‰, 42 ‰, 43 ‰, 58 ‰, 70 ‰ et 76 ‰ en 2006).

Entre fin 2006 et fin 2009, la ville de Bar-le-Duc est la seule de ces préfectures de département à connaître une hausse des effectifs de l'État (7 % sur la période); le nombre d'agents pour mille habitants passe de 43 ‰ à 46 ‰. Toutes les autres petites villes préfectures de département enregistrent une baisse des effectifs de l'État qui s'échelonne de -2 % à -9 % sur la période étudiée, et perdent en conséquence entre 1 et 6 agents pour mille habitants. À la fin 2006, alors même qu'elles ne sont ni des préfectures de département ni des sous-préfectures, les villes d'Avesnes-sur-Helpe, Briey, Lannemezan et Uzerche, présentent des ratios supérieurs à 40 ‰. Contrairement aux six préfectures de département, déjà bien dotées en agents de l'État à la fin 2006, ces trois villes de moins de 10 000 habitants subissent de fortes réductions d'effectifs en trois ans (respectivement : -23 %, -17 %, -46 % et -82,4 %). En 2006 comme en 2009, Sarrebourg (37 856 habitants en 2006 contre 38 681 habitants en 2009), reste la ville la plus peuplée au sein des petites villes, avec une dotation en agents de l'État proche de la moyenne des petites villes (10 ‰ en 2009 contre 14 ‰ agents en 2006).

**Graphique D 1.1-4 : Nombre d'agents de l'État (personnes physiques) des services déconcentrés pour mille habitants dans les petites villes au 31 décembre 2006 et 2009**



Sources : RP 2006, RP 2009, fichier général de l'État (FGE), Insee. Traitements DGAFP, département des études et des statistiques.  
Champ : emplois principaux tous statuts, hors bénéficiaires d'emplois aidés. Hors ministère de la Défense et établissements d'enseignement privé sous contrat. Agents localisables à la commune. France métropolitaine.

### Encadré 1 : Champ et définitions

Dans une acception juridique, un agent de la fonction publique travaille dans un organisme public à caractère administratif dans lequel le recrutement se fait sur la base du droit public. C'est ainsi que l'on décompte, hors emplois aidés, 5,2 millions d'agents qui travaillent au 31 décembre 2009 dans l'un des trois versants de la fonction publique.

On s'intéresse ici aux agents de la fonction publique de l'État au 31 décembre 2009. Ils représentent 45 % de l'ensemble des agents de la fonction publique. Hors emplois aidés, on compte 2,4 millions d'agents sur l'ensemble du territoire (France métropolitaine + DOM + Com + Étranger), dont 2 043 600 dans les ministères et 348 700 dans les établissements publics administratifs (Épa).

La source utilisée est une combinaison du fichier général de l'État (FGE) et du système d'information sur les agents des services publics (SIASP) de l'Insee, établi à partir de l'exploitation des fichiers de paie des agents de l'État complétés par les déclarations annuelles des données sociales (DADS), tout particulièrement pour les établissements publics.

Avant 2006, les fichiers de paie permettaient de distinguer, parmi les agents des ministères, ceux travaillant en **administration centrale** et ceux travaillant en **service déconcentré**, en se fondant sur l'existence de la nomenclature par services établie à partir de l'imputation budgétaire de la rémunération des agents au format « Ordonnance de 1959 ». Le changement de nomenclature budgétaire résultant de la mise en place de la Lolf à partir de 2006 n'a pas permis de maintenir l'information sur le service dans les fichiers de paie, et donc *a fortiori* dans le FGE.

En 2008, une méthode d'identification a été mise au point à partir essentiellement de la catégorie juridique de l'employeur et du programme Lolf. Elle a ensuite été améliorée pour suivre les effectifs concernés par la Réate et tient compte désormais de l'immatriculation des employeurs publics au répertoire Sirene (Siren/Siret) dont la qualité n'est pas encore homogène. Les effectifs de l'État sont répartis selon cinq modalités : administration centrale (AC), service déconcentré (SD), service déconcentré à compétence nationale (SDCN), établissement public local d'enseignement (EPL), établissement public administratif (Épa). Les agents de l'État travaillent dans des services de compétences différentes : 51,0 % en service déconcentré, 29,5 % dans des établissements publics locaux d'enseignement, 15,6 % dans des établissements publics nationaux, 3,4 % en administration centrale et 0,6 % en service à compétence nationale, fin 2009.

Ce classement a été construit initialement sur le champ des agents des ministères, c'est-à-dire rémunérés sur le budget des ministères et figurant dans leur plafond d'emploi. Or les agents rémunérés sur les budgets des ministères peuvent être en exercice dans un établissement public : c'est notamment le cas des enseignants qui travaillent dans les EPL mais qui sont rémunérés sur le budget du ministère de l'Éducation nationale. Pour les besoins de cette étude dont l'objectif est la localisation des agents sur le territoire, le classement a été élargi aux agents des établissements publics administratifs.

**Tableau D 1.1-6 : Répartition des agents (personnes physiques) selon le type de service d'affectation au 31 décembre 2009**

	Ministères	Épa	Ensemble FPE
France métropolitaine+DOM+Com+Étranger	2 043 648	348 716	2 392 364
France métropolitaine	1 933 555	330 274	2 263 829
Périmètre de l'étude (hors militaires et agents non localisables à la commune, en France métropolitaine)	1 536 405	315 284	1 851 689
AC	49 472	15 374	64 846
SD	877 621	63 509	941 130
SDCN	10 546	30	10 576
EPL	470 173	69 969	540 142
Épa	128 593	166 402	294 995

Sources : fichier général de l'État (FGE), Insee. Traitements DGAFP, département des études et des statistiques.

Champ : emplois principaux. Tous statuts, hors bénéficiaires d'emplois aidés et hors établissements d'enseignement privé sous contrat.

...

### La localisation des agents de l'État sur le territoire métropolitain entre fin 2006 et fin 2009

Par ailleurs, compte tenu du caractère confidentiel de l'information sur la localisation fine des agents du ministère de la Défense, et notamment de l'absence d'information au niveau départemental, ceux-ci sont également exclus de ce classement. Les effectifs des ministères ne sont pas indiqués à champ constant. Ils ne sont pas corrigés des transferts d'effectifs entre les ministères en lien avec ceux des programmes de la Lolf et des transferts d'effectifs en relation avec la décentralisation.

Le champ d'étude n° 1 concerne l'ensemble des agents civils en fonction en France métropolitaine, en emplois principaux, tous statuts, hors bénéficiaires d'emplois aidés, hors ministère de la Défense et établissements d'enseignement privé sous contrat, soit 1 941 930 agents. Ce champ, cohérent avec les travaux menés habituellement par la DGAFP jusqu'au niveau départemental, est utilisé pour étudier les évolutions régionale et départementale des agents de l'État.

Le champ n° 2 est celui de l'étude sur la localisation des effectifs au niveau infra-départemental. L'approche par catégorie d'espace implique de connaître la localisation des agents au niveau de la commune, ce qui n'est pas toujours possible. En conséquence, pour l'analyse par type d'espace, les agents non localisés à la commune ont été classés dans le chef lieu du département (8%). Les analyses qui sont fondées sur la répartition des agents de l'État par type d'espace (grandes aires urbaines, aires moyennes, etc.) portent sur 1 917 379 agents de l'État dont 1 851 689 agents travaillant en France métropolitaine.

Le champ d'étude n° 3 comprend les services déconcentrés et les services déconcentrés à compétence nationale (on peut citer comme exemple de service déconcentré les rectorats d'académie et comme service à compétence nationale, le service d'études techniques des routes et des autoroutes (SETRA) ou encore les Archives nationales depuis janvier 2007). En excluant les EPLE, ce champ neutralise le poids dans les territoires de la fonction « éducation » et met en évidence les spécificités des répartitions territoriales. Ce champ, utilisé pour étudier la dynamique des agents dans les grandes aires urbaines. Il regroupe 951 706 agents des ministères et Épa en France métropolitaine.

Enfin, le champ d'étude n° 4 est restreint aux seuls services déconcentrés, hors services à compétence nationale. Ce champ comprend 941 130 agents en fonction en France métropolitaine.

**Tableau D 1.1-7 : Différents champs considérés dans l'étude**

	Agents en fonction au 31 décembre 2009, en France métropolitaine
Champ 1 : agents civils de l'État	1 941 930
Champ 2 : agents civils de l'État localisables à la commune	1 851 689
Champ 3 : agents des services déconcentrés (SD+SDCN)	951 706
Champ 4 : agents des services déconcentrés (SD)	941 130

Sources : fichier général de l'État (FGE), Insee. Traitements DGAFP, département des études et des statistiques.

Champ : emplois principaux. Tous statuts, hors bénéficiaires d'emplois aidés et hors établissements d'enseignement privé sous contrat.

### Encadré 2 : Aires urbaines, espace urbain, espace rural

Le zonage en aires urbaines et en aires d'emploi de l'espace rural (ZAUER) a été défini par l'Insee, pour étudier le peuplement urbain et rural de la France. Défini une première fois à partir du recensement de la population de 1990, il a été actualisé lors du recensement de 1999. À la suite d'un groupe de travail interministériel, un nouveau **zonage en aires urbaines de 2010** a été retenu afin de mieux définir les aires d'influences des villes (au sens d'unités urbaines) sur le territoire. Les modifications apportées résident tout d'abord dans la distinction de trois catégories d'aires en fonction du nombre d'emplois offerts dans les unités urbaines; ensuite dans la restriction de la qualification d'urbain à l'espace des plus grandes aires urbaines; et enfin l'abandon de la définition de l'espace rural en creux par rapport à l'espace urbain. Les communes rurales sont donc les communes hors unités urbaines.

Ce nouveau zonage en aires urbaines de 2010 permet de classer les communes en quatre types d'espace :

- **l'espace des grandes aires urbaines** se compose des grands pôles (au moins 10 000 emplois) et des couronnes des grands pôles (dont 40 % de la population active résidente travaille dans le pôle ou dans les communes attirées par celui-ci) ainsi que des communes multipolarisées de ces grands pôles.  
*Les communes multipolarisées* sont celles qui sont attirées par deux ou plusieurs aires urbaines à hauteur de 40 % de leur population active au total;
- **l'espace des autres aires** regroupe les **aires moyennes** constituées des pôles moyens (5 000 à 10 000 emplois) et de leurs couronnes définies de la même façon que celles des grands pôles; et les **petites aires**, qui elles se composent des petits pôles (de 1 500 à 5 000 emplois) et de leurs couronnes;
- les **autres communes multipolarisées**, sont des communes sous influences des pôles, mais pas exclusivement des grands pôles;
- les **communes isolées** sont hors influence des pôles.

L'espace à dominante rurale regroupe les communes n'appartenant pas à l'espace urbain.

La notion d'**unité urbaine** repose sur la continuité de l'habitat : est considéré comme tel un ensemble d'une ou plusieurs communes présentant une continuité du tissu bâti (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) et comptant au moins 2 000 habitants.

**En 2009, les aires urbaines** sont au nombre de 792 en France métropolitaine, et regroupent 54 577 005 habitants, soit plus des trois quarts de la population. L'aire urbaine de Paris, qui englobe des communes situées au-delà des limites de l'Île-de-France, représente à elle seule un quart de la population. Les « villes moyennes » correspondent aux aires urbaines centrées sur un pôle regroupant entre 20 000 et 100 000 habitants. Les « grandes villes » sont centrées sur un pôle d'au moins 100 000 habitants. Les « petites villes » sont centrées sur un pôle de moins de 20 000 habitants.

Tableau D 1.1-8 : Répartition de la population des aires urbaines en 2009

Tranche de taille	Nombre d'aires urbaines	Population	Part dans l'ensemble des aires urbaines (en %)	Part dans la population métropolitaine (en %)
Paris	1	12 161 542	22,3	18,9
Grandes villes	60	26 319 239	48,2	40,9
Villes moyennes	176	11 243 397	20,6	17,5
Petites villes	556	4 852 827	8,9	7,5
<b>Total</b>	<b>793</b>	<b>54 577 005</b>	<b>100,0</b>	<b>84,9</b>

Source : RP 2009, Insee.

#### Encadré 3 : L'évolution des sources d'information utilisées pour le suivi statistique de l'emploi et des salaires dans la fonction publique

Conformément aux recommandations d'Eurostat, le système d'information statistique sur l'emploi et les rémunérations repose sur la mobilisation de sources administratives, que ce soit dans le secteur privé ou dans le secteur public. Les besoins à satisfaire sont multiples : couverture simultanée de la dimension nationale et de la dimension territoriale fine ; réponse aux besoins structurels et également conjoncturels.

Le système d'information sur la fonction publique, conçu et produit par l'Insee, vise ainsi à assurer la meilleure comparabilité possible et une cohérence maximale en matière de conditions d'emploi et de revenus entre les salariés des trois versants de la fonction publique, tout en permettant des comparaisons public-privé. **Le système d'information sur les agents des services publics (SIASP)**, produit par l'Insee à partir de l'année de référence 2009, est l'équivalent pour le secteur public des déclarations annuelles de données sociales (DADS). Il intègre des concepts et variables caractéristiques du secteur public, notamment liés au statut de l'agent ou à son mode de rémunération (corps, grade, échelon, indice, etc.).

Ce fichier remplace désormais les fichiers utilisés précédemment (fichier général de l'État pour la FPE ; enquête Colter pour la FPT ; enquête SAE et enquête auprès des EHPA de la Drees et DADS pour la FPH) pour toutes les données relatives à l'emploi dans la fonction publique : c'est le cas pour la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière pour les données relatives à 2009 ; ce sera le cas pour la fonction publique de l'État à partir des données relatives à 2010.

**Pour ce qui concerne cette étude, les données 2009 concernant la FPE restent essentiellement calculées à partir du fichier général de l'État de l'Insee, lui-même complété ponctuellement par SIASP.** En effet, les effectifs des sapeurs-pompiers de Paris et de la préfecture de Police de Paris, historiquement comptés dans la FPT et désormais intégrés à la FPE, sont obtenus à partir de SIASP. Ce nouveau fichier a permis également d'identifier des emplois aidés, qui étaient définis, à tort, en agents non-titulaires dans le FGE. Enfin, il a été utilisé pour éviter les doubles comptes d'agents présents à la fois dans la FPE et dans la FPT ou la FPH (par exemple, les médecins hospitalo-universitaires).

## Bibliographie

- BAEHR, A., BRENOT-OULDALI, A. et LAPINTE, A. (2009), « L'emploi dans les trois fonctions publiques en 2007 », *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, Vol. 1, Faits et chiffres 2008-2009*, DGAFP, La Documentation française.
- BARADJI, E., HAMA, S. et SCHREIBER, A. (2009), « L'emploi dans les trois fonctions publiques en 2009 », *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, Vol. 1, Faits et chiffres 2008-2009*, DGAFP, La Documentation française.
- KEROUANTON, M-H., LAPINTE, A. METAYER, C. et VINET, L., « La géographie des agents de l'État en France métropolitaine au 31 décembre 2006 », *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, Vol. 1, Faits et chiffres 2008-2009*, DGAFP, La Documentation française.
- Faccon, R., et Guillon. V., (2011), « Un quart des agents territoriaux partira à la retraites d'ici 2020 », *Aval n° 108, novembre 2011*, Insee.