



La répartition territoriale des emplois publics

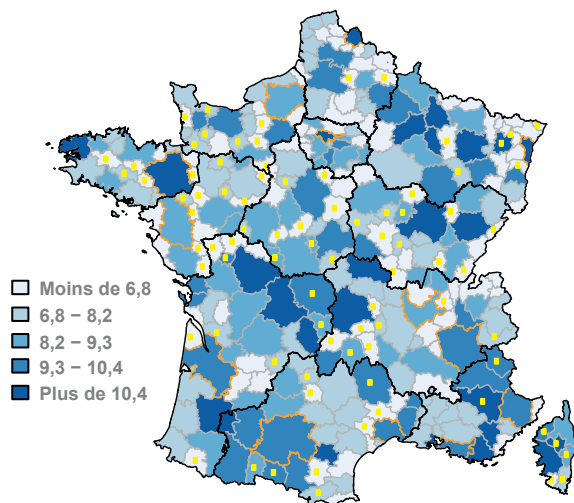
Les emplois publics sont-ils équitablement répartis en France ? Il y a là un double enjeu – d’attractivité pour les territoires et d’équité pour les citoyens. Pour éclairer la question, on distingue l’emploi public « local », qui regroupe les services à destination des usagers proches, et l’emploi public « non local », soit 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). Cette distinction fait apparaître deux phénomènes contrastés.

Les taux d’administration – le nombre d’emplois publics pour 100 habitants – en matière d’emplois non locaux sont plus élevés dans les métropoles, les préfetures ou les bases militaires. En revanche, la répartition des emplois locaux – qu’ils soient de l’État, 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.

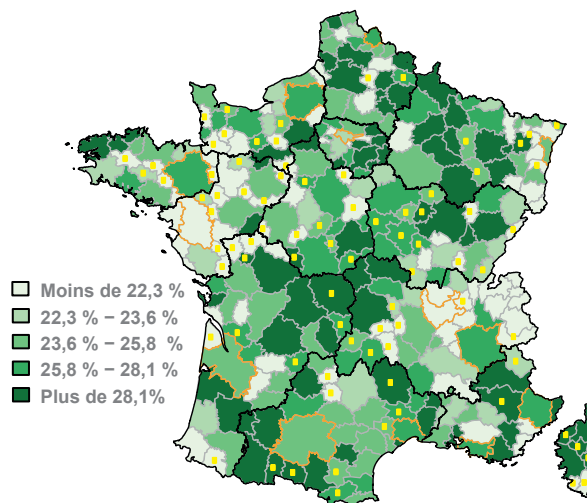
Au total, le taux d’administration est globalement plus élevé dans les zones d’emploi les plus peuplées : il varie de 7 dans les zones rurales à près de 10 dans les grandes métropoles. *A contrario*, la part de l’emploi public dans l’emploi total ne varie que très peu avec la densité des territoires : la répartition de l’emploi public suit celle de l’emploi privé. 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.

Sur la base de ces constats, la note fournit quelques éléments pour la réflexion sur les évolutions possibles de la répartition de l’emploi public sur le territoire.

Nombre d’emplois publics pour 100 habitants, par zone d’emploi



Part de l’emploi public dans l’emploi total, par zone d’emploi



Note : les zones d’emploi correspondant aux grandes métropoles sont entourées d’orange. Les points jaunes signalent l’absence d’unité urbaine de plus de 20 000 habitants dans la zone d’emploi.

Source : calculs France Stratégie à partir des données ACOSS et Insee (SIASP, ESTEL, recensement) pour l’année 2015

Clément
Dherbécourt

Département Société
et politiques sociales

et Flore Deschard

Département Économie

La *Note d’analyse* est publiée sous la responsabilité éditoriale du commissaire général de France Stratégie. Les opinions exprimées engagent leurs auteurs et n’ont pas vocation à refléter la position du gouvernement.

INTRODUCTION

Cette note présente des données nouvelles sur l'emploi public et sa répartition géographique¹. Son originalité tient au fait qu'elle opère une distinction entre services locaux et services non locaux et qu'elle décline cette méthode à une échelle géographique fine – la zone d'emploi. Un service « local » est un service à destination des usagers proches, un service « non local » est produit pour les résidents du département, de la région, voire du pays dans son ensemble.

Pour mesurer le niveau de service moyen rendu sur un territoire par les emplois publics, on retient ici un indicateur de taux d'administration, qui rapporte le nombre d'agents publics au nombre d'habitants (ou d'usagers, lorsque c'est possible). Cette méthode, qui constitue une approximation du volume de service rendu, a déjà été adoptée par certaines administrations. Le service statistique du ministère de l'Éducation nationale publie ainsi chaque année le nombre d'enseignants par élève par département pour le primaire et le secondaire. La Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) publie quant à elle annuellement le nombre d'agents publics pour 100 habitants par département pour les trois fonctions publiques (État, territoriale, hospitalière). Si cette méthode permet de comparer l'allocation des

moyens entre territoires au regard de leur population, elle ne tient pas compte des différences de densité, et ne donne donc pas d'indication sur l'accessibilité des différents services, qui supposerait de mesurer la distance ou le temps d'accès.

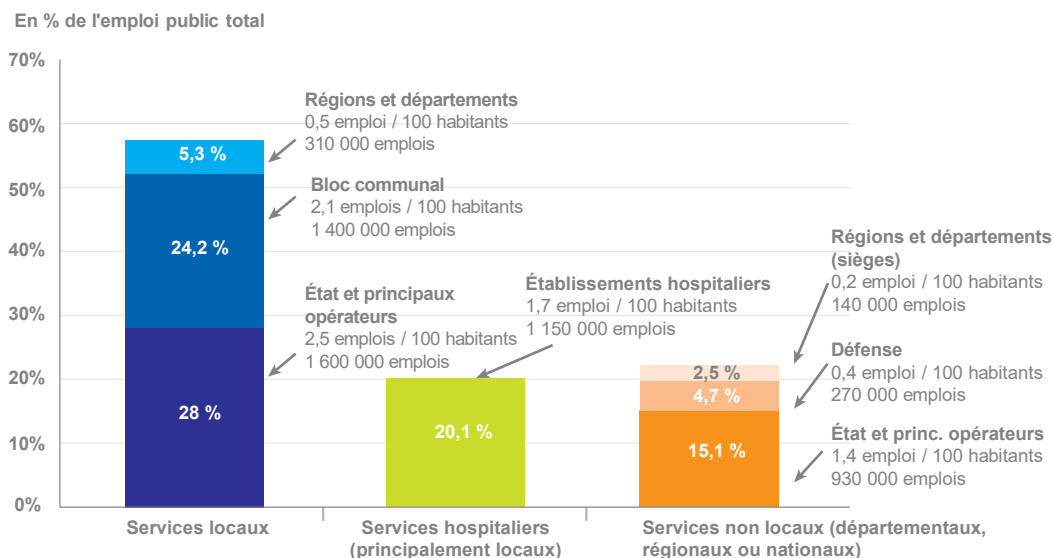
La note recourt à un indicateur complémentaire, la variation de la part de l'emploi public dans l'emploi total, pour analyser les services non locaux, dont la localisation n'est en principe pas liée à la présence d'usagers, mais peut influencer sur la dynamique économique du territoire. Cet indicateur permet en outre d'analyser la répartition des emplois publics comparativement à celle des autres emplois².

La note présente d'abord la décomposition de l'emploi public entre services locaux et non locaux, puis analyse leur répartition par région et par zone d'emploi. Sur la base de ces constats, elle évoque en conclusion différentes options pour faire évoluer la répartition de l'emploi public sur le territoire.

UN EMPLOI PUBLIC SUR QUATRE EST NON LOCAL

En équivalent temps plein (ETP)³, la France compte 5,8 millions d'emplois publics ou assimilés⁴. On distingue traditionnellement trois versants. L'État et les grands

Graphique 1 – Décomposition de l'emploi public, selon le type d'employeur et l'échelle géographique du service rendu



Sources : calculs France Stratégie à partir des données Insee (SIASP et recensement) et ACOSS pour l'année 2015

1. Le [document de travail](#) qui accompagne cette note présente de manière plus détaillée les données utilisées et la méthodologie retenue pour leur traitement, ainsi que les résultats en matière de répartition des différents types d'emplois publics sur le territoire. Voir Dherbécourt C. et Deschard F. (2019), « [La répartition territoriale des emplois publics](#) », France Stratégie, *Document de travail*, juin.
2. Cet indicateur peut conduire à un diagnostic différent du taux d'administration, compte tenu de l'hétérogénéité entre zones du volume d'emploi total par habitant. Le nombre d'emplois par habitant est ainsi beaucoup plus élevé en Île-de-France (43 pour 100 habitants) et dans les grandes métropoles (38) que dans les zones d'emploi plus petites (en moyenne entre 30 et 32).
3. Les données sont issues du Système d'information des agents des services publics (SIASP) et de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) pour les effectifs salariés du secteur privé. Se reporter au [document de travail](#) pour une présentation détaillée.
4. On inclut en effet les agents privés des établissements publics et des grands opérateurs de service public.



opérateurs de service public – les caisses de la sécurité sociale, la Poste, Pôle emploi, les universités, etc. – rassemblent la plus grande part avec 2,8 millions d’emplois. Viennent ensuite les collectivités territoriales avec 1,8 million et le secteur hospitalier public avec 1,1 million.

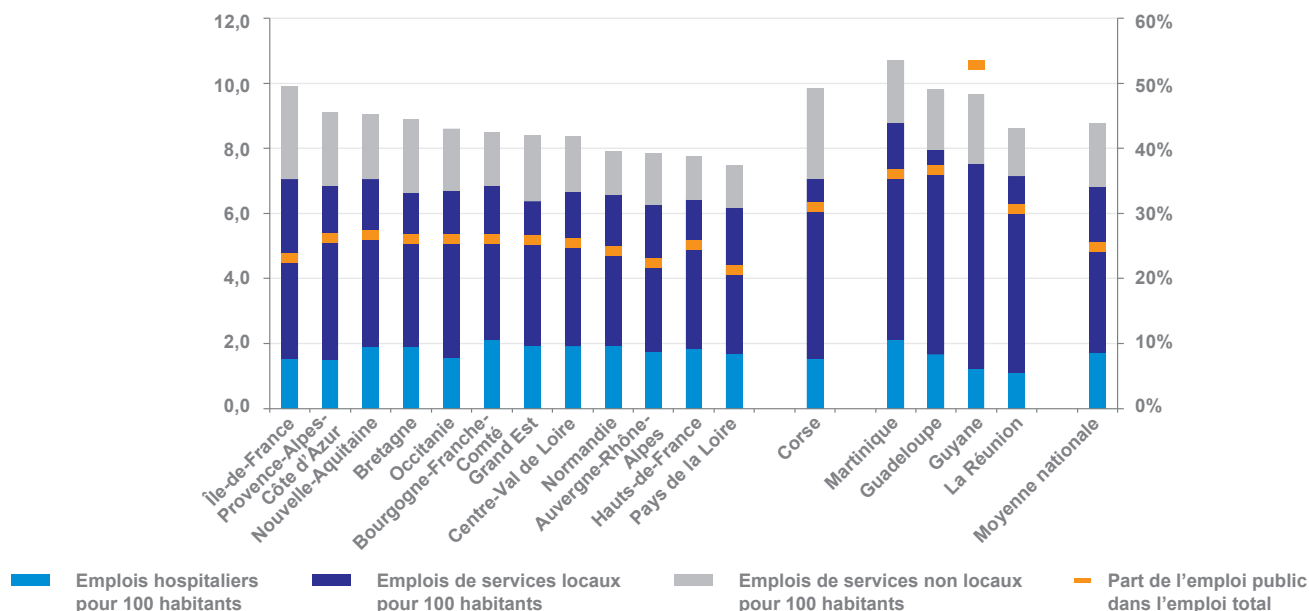
Pour aller plus loin que cette partition classique, et mesurer plus précisément le service rendu à la population, il est possible d’opérer une autre distinction, cette fois entre emploi « local » et emploi « non local ». Est considéré ici comme local un établissement⁵ qui produit un service uniquement ou très majoritairement en direction des usagers de sa zone d’emploi. Par exemple, au sein du ministère de l’Économie et des Finances, les emplois des centres des impôts seront classés comme « locaux » alors que les emplois de l’Insee sont « non locaux », qu’ils soient ou non situés en Île-de-France. Les services non locaux sont en premier lieu des emplois nationaux (une base militaire, un ministère, un service technique national), mais ils peuvent être aussi régionaux (une direction régionale des services de l’État, une université), voire départementaux (une préfecture, un établissement pénitentiaire, par exemple). Pour les collectivités territoriales, on considère que les emplois produisent des services locaux, à l’exception des sièges de département

et de région⁶. Les services de la fonction hospitalière sont principalement locaux, mais il n’a pas été possible de procéder à une classification fine (voir graphique 1 page précédente).

Selon cette classification, et sur notre total de 5,8 millions d’emplois publics ou assimilés, on obtient 1,3 million d’emplois non locaux. Parmi eux, 1,2 million relève de l’État et des opérateurs. Le gros des troupes est national, avec 530 000 ETP, dont la moitié au ministère de la Défense ; suivent le régional (400 000 ETP, dont environ 200 000 dans les universités et les filières de BTS) et le départemental (230 000 ETP, dont la moitié pour les ministères de la Justice et de l’Intérieur). S’y ajoutent les 130 000 emplois des sièges des collectivités territoriales.

Comment se répartissent les 4,5 millions d’emplois publics restants, qui fournissent donc des services essentiellement locaux ? L’État et les opérateurs en comptent 1,6 million, dont 950 000 emplois pour les seuls enseignements primaire et secondaire⁷. C’est presque autant que la fonction publique territoriale, avec 1,7 million d’emplois locaux, dont 1,4 million employés par les communes et groupements de communes, 240 000 par les départements et 60 000 par les régions. La fonction publique hospitalière rassemble quant à elle un peu plus de 1,1 million d’emplois sur le territoire

Graphique 2 – Importance de l’emploi public selon la région en 2015



Lecture : on compte 9,9 emplois publics pour 100 habitants en Île-de-France, dont 2,8 non locaux. Les emplois publics y représentent 23,2 % de l’emploi total.

Source : calculs France Stratégie à partir des données ACOSS et Insee (SIASP, ESTEL, recensement) pour l’année 2015

5. Le mot « établissement » désigne ici les entités publiques disposant d’un SIRET propre dans le répertoire SIRENE : services de l’État, établissements publics, collectivités locales ainsi que les écoles maternelles et élémentaires.

6. Voir le [document de travail](#) pour le détail de la construction de la nomenclature.

7. Sont comptabilisés les postes d’enseignants des établissements privés sous contrat avec l’État, qui sont financés par l’État et donc présents dans SIASP. Ne sont en revanche pas inclus les postes administratifs des établissements privés sous contrat, ni les emplois des établissements privés hors contrat.

français : près de 90 % de ces agents exercent dans les établissements publics de santé (CHRU et CH), le reste travaillant en ESMS (établissement social et médico-social).

DES INÉGALITÉS ENTRE RÉGIONS TIRÉES PAR L'EMPLOI NON LOCAL

Avec 8,8 emplois publics pour 100 habitants, la France affiche un taux d'administration total – emploi local, non local et hospitalier public – relativement élevé. L'emploi public y représente près d'un quart de l'emploi total.

Si on regarde de plus près, à l'échelle des régions, on constate que les écarts sont contenus (voir graphique 2 page précédente). Avec un taux d'administration de 10 emplois publics pour 100 habitants, l'Île-de-France arrive en tête du classement, à égalité avec la Corse. Toutes les autres régions ont un taux d'administration compris entre 7,5 et 9, les Pays de la Loire en dernière position. Le classement est peu modifié si on raisonne cette fois en termes de part de l'emploi public dans l'emploi total. Les Pays de la Loire restent en queue de peloton à 21,4 %, mais l'Île-de-France recule de plusieurs places avec 23,2 %, car elle bénéficie d'un taux d'emploi privé également très élevé. Les autres régions affichent une part de l'emploi public aux alentours de 25,5 % – à l'exception de l'Auvergne-Rhône-Alpes, en retrait à 22,5 %, et de la Guyane (voir l'encadré sur les départements et régions d'outre-mer). Les régions à fort taux d'emploi privé ne bénéficient donc pas en parallèle d'un surcroît d'emploi public.

La distinction entre local et non local permet d'affiner le diagnostic. On s'aperçoit que les écarts de taux d'administration entre régions s'expliquent avant tout par l'importance de l'emploi non local. Alors qu'il pèse moins du quart de l'emploi public, le non-local contribue à 75 % des écarts de taux d'administration entre les régions hexagonales⁸ – les seuls services nationaux⁹ contribuant à 50 %. De fait l'Île-de-France, région capitale, bénéficie d'un nombre très élevé d'emplois nationaux (hors défense), compte tenu de la concentration des services centraux des ministères. Elle est suivie à bonne distance par l'Occitanie, la Nouvelle-Aquitaine, l'Auvergne-Rhône-Alpes et la Bretagne, qui disposent d'établissements ministériels régionaux, dans la recherche et développement, d'écoles de formation de la fonction publique et de services logistiques et informatiques. La Corse présente un niveau d'emplois non locaux élevé, comparable à celui de l'Île-de-France, qui s'explique par l'emploi départemental et régional de l'État. À l'oppo-

sé, la Normandie et les Hauts-de-France sont très peu pourvus en emplois nationaux hors défense. D'une région à l'autre, c'est la dotation en emplois de la défense – civils et militaires – qui varie le plus fortement. La faible présence de la défense dans les régions Hauts-de-France, Normandie, Pays de la Loire – entre 0,1 et 0,2 emploi pour 100 habitants, contre 0,4 en moyenne nationale – contraste avec la Bretagne et la Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA), qui comptent plus d'un emploi de défense pour 100 habitants.

L'emploi local des collectivités contribue pour 34 % aux écarts entre régions, et celui de l'État et des opérateurs pour seulement 5 %. L'emploi hospitalier au contraire contribue à résorber les écarts (-14 %), car les régions les plus dotées en emplois hospitaliers sont aussi celles où le taux d'administration est en moyenne plus faible qu'ailleurs. En effet, alors que les hiérarchies d'emploi non local et local sont très corrélées – dans les cinq régions les moins dotées en emploi non local, on retrouve les quatre les moins dotées en emploi local –, l'emploi hospitalier est à l'inverse plus élevé dans les régions les moins dotées en emploi public. Ainsi, la région PACA, qui figure en deuxième position pour l'emploi local et en troisième pour l'emploi non local, figure en dernière position pour l'emploi hospitalier public. À l'inverse, la Normandie, qui figure en onzième position pour l'emploi non local et en huitième position pour l'emploi local, pointe en deuxième position pour l'emploi hospitalier.

Encadré 1 – L'emploi public dans les DOM

En part d'emploi public dans l'emploi total, les départements et régions d'outre-mer (DROM) sont largement au-dessus de la moyenne dans tous les secteurs, du fait de la faiblesse structurelle de l'emploi privé. Cette part d'emploi public dépasse 30 % en moyenne dans les DROM, et atteint même 50 % en Guyane. En ce qui concerne le taux d'administration, le constat n'est pas systématique. Deux sous-groupes apparaissent. La Martinique et la Guadeloupe, d'une part, ont une dotation par habitant proche de la moyenne nationale (pour le secteur hospitalier, les services non locaux de l'État) ou largement au-dessus de la moyenne (pour les services locaux de l'État et des collectivités). La Réunion et la Guyane, d'autre part, ne sont pas toujours au-dessus de la moyenne (moins d'emplois hospitaliers que la moyenne dans les deux cas, peu d'emplois non locaux à la Réunion). Les données manquent pour Mayotte.

8. Hors Île-de-France, la contribution du non-local aux écarts de taux d'administration entre régions est de 60 %.

9. Les emplois nationaux comprennent les emplois de la défense (civils et militaires) et ceux des services nationaux hors défense.



DAVANTAGE D'EMPLOIS NON LOCAUX DANS LES GRANDES MÉTROPOLIS

Si on veut mieux cerner le service rendu par l'emploi public, il est nécessaire d'observer les variations non plus à l'échelle administrative des régions, mais en collant au plus près de l'activité économique d'un territoire. Au-delà de la distinction entre local et non local, le deuxième apport original de ce travail est de localiser l'emploi public à une échelle géographique fine, celle des zones d'emploi définies par l'Insee, qui se fonde sur les flux de déplacements domicile-travail des actifs. Les 320 zones d'emploi française ont été regroupées en fonction de la taille de la population de leur agglomération principale. On retient ainsi six catégories de zones, des plus peuplées aux moins peuplées : les zones d'emploi d'Île-de-France, en distinguant celle de Paris¹⁰ qui totalise la moitié de la population francilienne ; celles des douze métropoles régionales de plus de 500 000 habitants ; les zones d'emploi des unités urbaines comptant entre 100 000 et 500 000 habitants, puis entre 50 000 et 100 000, et entre 20 000 et 50 000 ; enfin les zones d'emploi sans unité urbaine de plus de 20 000 habitants. Ces dernières regroupent 4 millions d'habitants, dont plus de la moitié dans une commune rurale au sens de l'Insee, c'est-à-dire comptant moins de 2 000 habitants ; elles sont qualifiées de « rurales » dans le reste de la note.

Taux d'administration et taille de l'agglomération

Premier constat, plus l'agglomération principale est importante, plus le taux d'administration est élevé (voir tableau 1). Les grandes métropoles comptent ainsi près de 10 emplois publics pour 100 habitants ; ce chiffre monte à 12 pour la zone d'emploi de Paris. De leur côté, les zones rurales ont un taux moyen d'administration inférieur de 30 % à celui des grandes métropoles, tandis que les autres zones urbaines se situent dans une position intermédiaire, avec un taux compris entre 7,7 et 8,5 pour 100 habitants.

Ces écarts moyens masquent toutefois une très grande hétérogénéité au sein des catégories de zones d'emploi, avec des écarts de taux d'administration allant du simple au double (voir graphique 3a et carte 1). Les zones des grandes métropoles font figure d'exception et présentent une certaine homogénéité : la moins dotée est Nantes qui, avec 8,3 emplois publics pour 100 habitants, se situe 15 % sous la médiane de sa catégorie. En revanche, on trouve des zones d'emploi rurales qui dépassent la moyenne des grandes métropoles : c'est vrai par exemple pour la Lozère, Corte, Digne-les-Bains, Sarrebourg ou Parthenay. De même, un quart des zones d'emploi des villes de 100 000 à 500 000 habitants ont un taux d'administration comparable ou supérieur à celui des grandes métropoles : Limoges, Besançon, Poitiers, Brest ou Amiens sont au-dessus de 10

Tableau 1 – Taux d'administration et part de l'emploi public dans l'emploi total selon la catégorie de zone d'emploi

Catégorie de zone d'emploi	EMPLOI PUBLIC POUR 100 HABITANTS				PART DANS L'EMPLOI TOTAL			
	Total	services non locaux	services locaux	services hospitaliers	Total	services non locaux	services locaux	services hospitaliers
Île-de-France*	9,9	2,9	5,5	1,6	23,5 %	6,1 %	13,6 %	3,7 %
dont Paris	11,9	4,1	5,9	1,9	21,9 %	7,6 %	10,9 %	3,5 %
Grandes métropoles	9,8	2,8	5,1	1,9	25,3 %	7,1 %	13,3 %	4,8 %
Unités urbaines ≥100 000 hab.	8,5	1,8	5,1	1,7	27,5 %	5,3 %	17,0 %	5,2 %
Unités urbaines de 50 000 à 100 000 hab.	8,0	1,4	4,9	1,7	26,0 %	4,4 %	16,1 %	5,4 %
Unités urbaines de 20 000 à 50 000 hab.	7,7	0,9	4,9	1,9	26,2 %	2,9 %	17,0 %	6,3 %
Unités urbaines <20 000 hab.	7,0	0,5	4,7	1,8	23,7 %	1,7 %	15,8 %	6,1 %
Moyenne nationale	8,8	2	5,1	1,7	25,0 %	5,7 %	14,6 %	4,7 %

* Ensemble de 20 zones d'emploi comprenant les 19 zones d'emploi situées en Île-de-France plus la zone interrégionale de Roissy-Sud Picardie.

Sources : calculs France Stratégie à partir des données SIASP, ACOSS (2015), du recensement de l'Insee et des estimations d'emplois localisées (ESTEL) de l'Insee pour l'année 2015

10. Qui regroupe les départements de Paris et des Hauts-de-Seine, ainsi qu'une partie de la Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne et des Yvelines. L'Île-de-France comprend 19 zones d'emploi, auxquelles s'ajoute la zone interrégionale de Roissy-Sud Picardie.

emplois pour 100 habitants. C'est le cas aussi pour 10% des zones de moins de 100 000 habitants, dont Draguignan, Ajaccio, Châlons-en-Champagne et Bourges.

À l'inverse, certaines zones d'emploi dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants ont relativement peu d'emplois publics : on peut citer Thionville, Villefranche-sur-Saône, Douai, Saint-Omer, Mulhouse ou Saint-Nazaire, dont le taux d'administration est inférieur à 6,5 et dont la part de l'emploi public dans l'emploi total est inférieure à la moyenne nationale.

Taux d'administration et dynamisme économique

Deuxième constat, à caractéristiques comparables, le taux d'administration diminue lorsque le taux de chômage progresse. Passer de 10 % à 15 % de taux de chômage est ainsi associé à une baisse du taux d'administration de 8 %. Par ailleurs,

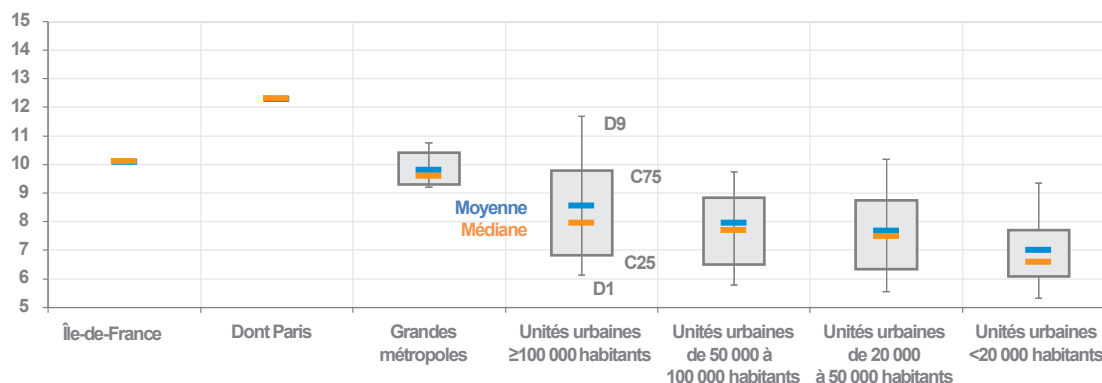
les zones à fort potentiel financier¹¹ apparaissent mieux dotées globalement en emploi public que les autres : l'écart entre déciles extrêmes de potentiel fiscal est de 6 %. Les chefs-lieux de département bénéficient quant à eux d'un surplus de 20 % d'emploi public par habitant. Enfin, les zones d'emploi voisines des grandes métropoles ont un taux d'administration 3,5 % plus faible que la moyenne¹².

Part de l'emploi public et taille de l'agglomération

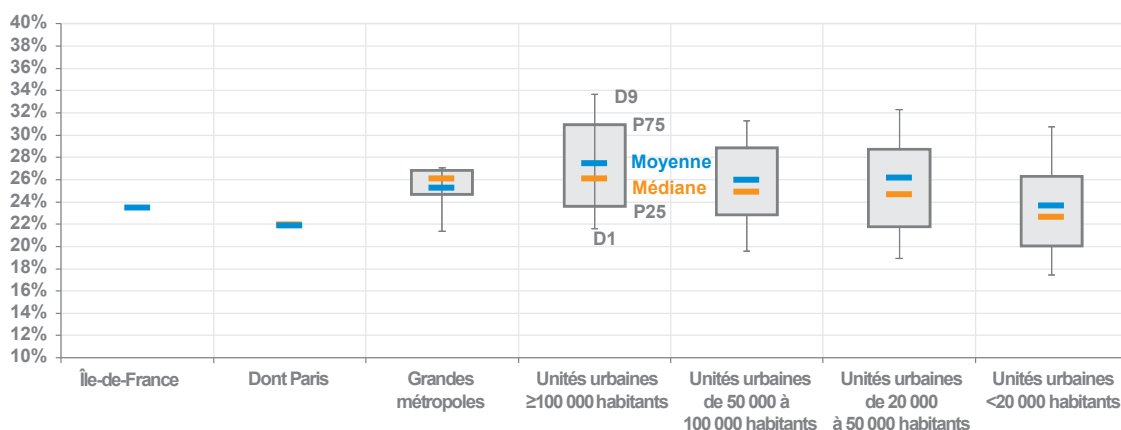
La part de l'emploi public dans l'emploi total apparaît en revanche peu sensible à la taille de l'agglomération principale de la zone d'emploi : les zones rurales et l'Île-de-France, à 23,7 % et 23,5 %, se situent en dessous des métropoles (25,3 %), elles-mêmes en dessous des zones urbaines de 20 000 à 500 000 habitants (entre 26 % et 27,5 %). Toutefois, si on regarde de plus près au sein des catégories,

Graphique 3 – Distribution du nombre d'emplois publics, par catégorie de zone d'emploi

a. En emplois pour 100 habitants



b. En part de l'emploi public dans l'emploi total



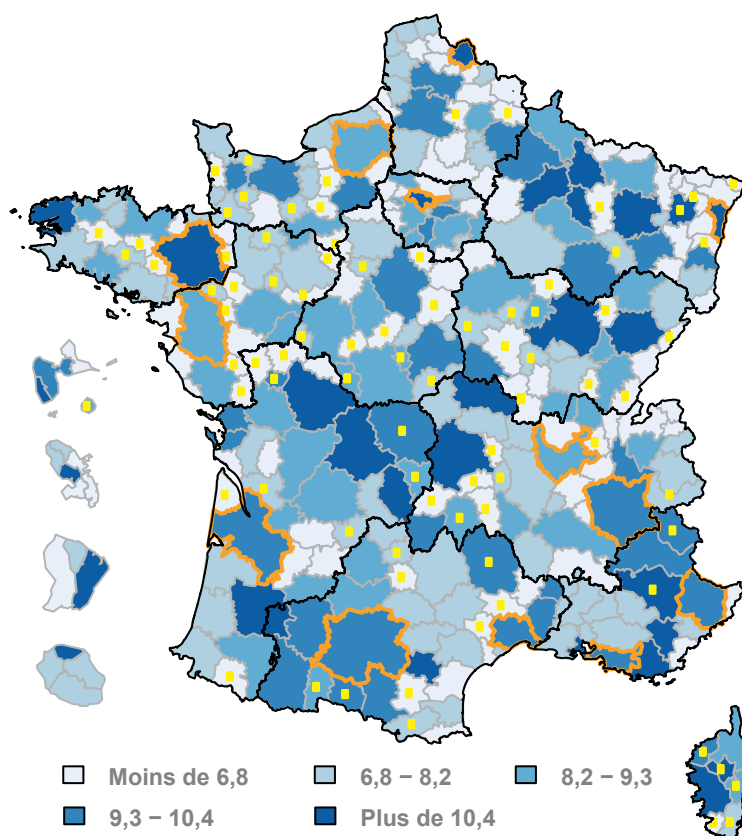
Lecture : parmi les zones d'emploi rurales – avec une agglomération principale de moins de 20 000 habitants –, 25 % ont moins de 6 emplois publics pour 100 habitants, et 25 % ont moins de 20 % d'emploi public dans l'emploi total.

Source : calculs France Stratégie à partir des données ACOSS et Insee (SIASP, ESTEL, recensement) pour l'année 2015

11. Le potentiel financier est égal au potentiel fiscal (bases fiscales taxées au taux moyen national), plus la dotation globale de fonctionnement versée par l'État l'année précédente.
12. Cet effet est particulièrement significatif en dehors des régions du Sud et de l'Île-de-France (-10% en moyenne).



Carte 1 – Nombre d'emplois publics pour 100 habitants, par zone d'emploi



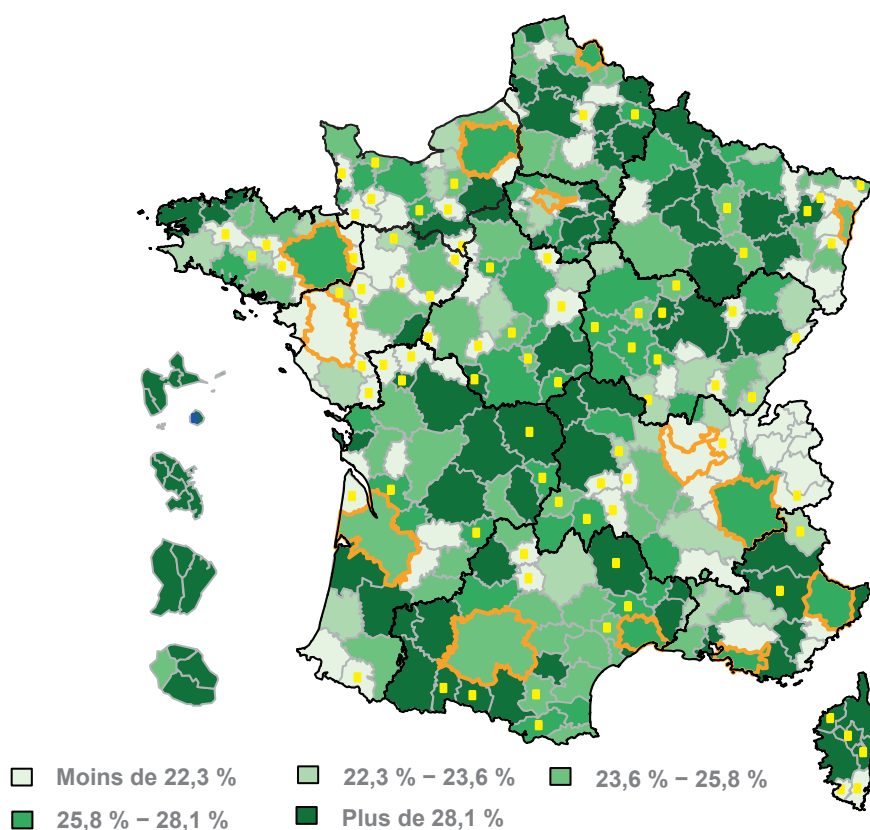
Moyenne nationale :
8,8 emplois pour 100 habitants

Zone d'emploi d'Île-de-France :
9,9 emplois pour 100 habitants

Note : les effectifs militaires observés au niveau départemental (données Insee) sont localisés par convention dans les zones d'emploi comprenant une base de défense. Les zones d'emploi correspondant aux grandes métropoles sont entourées d'orange, les zones d'emploi dites « rurales » (sans unité urbaine de plus de 20 000 habitants) sont signalées par un point jaune.

Source : calculs France Stratégie à partir des données ACOSS et Insee (SIASP, recensement) pour l'année 2015

Carte 2 – Part de l'emploi public dans l'emploi total, par zone d'emploi



Part nationale : 25 %

Zone d'emploi d'Île-de-France : 23,5 %

Note : les effectifs militaires observés au niveau départemental (données Insee) sont localisés par convention dans les zones d'emploi comprenant une base de défense. Les zones d'emploi correspondant aux grandes métropoles sont entourées d'orange, les zones d'emploi dites « rurales » (sans unité urbaine de plus de 20 000 habitants) sont signalées par un point jaune.

Sources : calculs France Stratégie à partir des données SIASP, ACOSS (2015), du recensement de l'Insee pour l'année 2015 et des estimations d'emplois localisées (ESTEL) de l'Insee pour l'année 2015.

on constate là encore une hétérogénéité importante, avec des rapports interdéciles proches de ceux des taux d'administration (voir graphique 3-b). Certaines zones de France continentale approchent les 40 % d'emploi public – souvent en raison de la présence de bases militaires –, qu'elles soient rurales (Sarrebouurg), dotées d'une unité urbaine de plus de 20 000 habitants (Verdun) ou de plus de 50 000 habitants (Draguignan)¹³. C'est sur la diagonale nord-est / sud-ouest qu'on retrouve la majorité de ces zones à forte part d'emploi public (voir carte 2 page précédente). Au global, il apparaît donc qu'il n'y a pas de privilège particulier pour les zones à fort taux d'emploi au regard de l'emploi public.

Emploi non local et zone d'emploi

Alors que les variations de taux d'administration entre régions s'expliquaient avant tout par les écarts en matière d'emploi non local, les disparités entre zones d'emploi sont davantage liées aux écarts d'emploi local : à l'échelle des 320 zones d'emploi, l'emploi non local contribue à 56 %¹⁴ des écarts de taux d'administration total, contre 14 % pour les emplois locaux de l'État et des opérateurs, 10 % pour l'emploi local des collectivités territoriales et 19 % pour les emplois publics hospitaliers. Contrairement à ce qu'on observe au niveau régional, lorsqu'on se situe à l'échelle des zones d'emploi, les emplois hospitaliers sont plus souvent localisés dans les territoires plus dotés en emploi public. À l'inverse, les emplois locaux des collectivités territoriales jouent un rôle plus faible qu'à l'échelle régionale (où ils contribuent pour 34 %), ce qui signifie qu'ils se concentrent moins dans les zones à fort taux d'emploi public global.

Le poids de l'emploi non local pris dans son ensemble varie fortement d'une zone d'emploi à l'autre. Ces emplois comptent pour moins de 0,3 % de l'emploi total dans le décile le moins doté pour monter à plus de 8,2 % dans le décile le plus doté. Cette hétérogénéité est d'abord corrélée avec le degré d'urbanisation du territoire (voir tableau 1 page 5). La part de l'emploi non local dans l'emploi total, qui s'élève à 7,1 % dans les grandes métropoles, est en moyenne de 5,3 dans les zones urbaines très peuplées, de 4,4 dans les moyennement peuplées, de 2,9 dans les peu peuplées, et descend jusqu'à 1,7 % dans les zones rurales. Ce gradient est essentiellement gouverné par l'emploi régional de l'État et les services nationaux hors défense, ainsi que, pour les zones rurales, par les services départementaux de l'État et l'emploi des collectivités territoriales.

L'emploi local est réparti de manière plus homogène. De fait, les emplois locaux de l'État et des opérateurs sont présents dans l'ensemble des zones d'emploi, avec une hétérogénéité relativement faible puisque 80 % des zones sont comprises entre 1,7 et 2,8 emplois pour 100 habitants. L'hétérogénéité des dotations en emplois locaux des collectivités territoriales est également d'une ampleur limitée : le taux d'administration des 10 % de zones les plus dotées est 55 % plus élevé que celui des 10 % les moins pourvues.

L'emploi hospitalier présente quant à lui une hétérogénéité intermédiaire entre celle des emplois locaux et celle des emplois non locaux : avec 3 emplois pour 100 habitants, les 30 zones les plus dotées ont un taux d'administration trois fois plus élevé que les 30 les moins pourvues. Ces écarts ne s'expliquent qu'à la marge par le degré d'urbanisation, puisque toutes les catégories de zones d'emploi ont une médiane et une moyenne comprises entre 1,7 et 1,9 emploi public pour 100 habitants. On observe en revanche un effet de structure de la population, l'emploi public étant plus développé lorsque la part des plus de 80 ans est plus élevée (30 % d'écart entre déciles extrêmes). On constate par ailleurs un effet d'inertie démographique : à 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 %. *A contrario*, le taux d'administration en emploi public hospitalier est moins important dans les zones à fort chômage, avec 15 % d'écart entre les zones à 10 % et celles à 15 % de chômage.

DEUX FOCUS : L'ENSEIGNEMENT PRÉ-BAC ET L'EMPLOI COMMUNAL

Taux d'administration, part d'emploi public dans l'emploi total, distinction entre local et non local : la combinaison de ces approches peut apporter un éclairage inédit sur les différents services publics¹⁵. On propose ici un focus sur l'éducation pré-bac (1 million d'emplois environ) et sur le secteur communal (1,4 million en ETP), deux « blocs » qui incarnent plus que d'autres le service public de proximité.

L'éducation pré-bac : une certaine homogénéité, avec un bonus pour les territoires ruraux et les zones les moins favorisées

Les emplois locaux de l'enseignement primaire et secondaire sont les plus homogènes sur le territoire. Ce trait se confirme, qu'on raisonne en postes par habitant (80 % des

13. Aucune zone d'emploi dont l'agglomération principale fait plus de 100 000 habitants n'atteint les 40 %. Le record de cette catégorie est détenu par Limoges, avec 34,5 % d'emploi public.

14. À 57 % hors Île-de-France.

15. Se reporter au [document de travail](#) pour une analyse détaillée des différents blocs d'emploi.



zones d'emploi entre 1,25 et 1,6 emploi pour 100 habitants), en dépit de la variation locale de la proportion de jeunes, ou en postes par usager (entre 7 et 9,5 postes pour 100 individus de moins de 16 ans dans 9 cas sur 10). On n'observe pas de différence significative de taux d'administration en éducation selon la taille de l'agglomération principale. En revanche, les zones rurales et celles comprenant une agglomération de moins de 50 000 habitants ont significativement plus de postes en moyenne rapportés aux habitants de moins de 16 ans (respectivement 8,7 et 8,4) que les zones des grandes métropoles (7,6) et d'Île-de-France (7,2).

Indépendamment du degré d'urbanisation, les zones d'emploi de la diagonale nord-est/sud-ouest apparaissent relativement plus dotées en postes par enfant que la moyenne (voir carte 3). C'est dans cet espace qu'on trouve la majorité des 20 % de zones d'emploi les mieux dotées.

L'analyse économétrique met également en évidence que le taux d'administration en éducation par habitant de moins de 16 ans est plus élevé pour les zones les moins dynamiques sur le plan démographique : à caractéristiques comparables, une baisse de 10 % de la population totale entre 1990 et 2015 est liée à un bonus d'emploi en éducation de 2,5 %. Les territoires à niveau de vie plus faible sont également plus dotés en moyenne : une zone d'emploi du premier décile de revenu médian (16 000 euros) compte 6 % de postes de plus qu'une zone comparable du dernier décile (21 000 euros). Enfin, les chefs-lieux départementaux ont 3,5 % d'emplois en plus par habitant de moins de 16 ans, à autres caractéristiques comparables. Ces résultats confirment et complètent les enseignements de travaux précédents de France Stratégie sur la dotation des écoles et des collèges publics : lien entre dotation, niveau de vie et densité des territoires, hétérogénéité importante des dotations, notamment en milieu rural et effets d'inertie¹⁶.

L'emploi du secteur communal : le poids du potentiel financier et du tourisme

Comme on l'a vu, les taux d'emplois locaux des collectivités territoriales présentent des différences d'ampleur limitée d'une zone d'emploi à l'autre. Les écarts constatés sont à

90 % le fait du bloc communal, compte tenu de son poids – plus de 80 % de l'emploi local territorial – et de l'homogénéité plus grande des emplois des régions et départements, qui tient en partie aux hypothèses retenues pour localiser ces emplois¹⁷.

La taille de l'agglomération principale de la zone d'emploi influe peu sur les niveaux de taux d'administration des collectivités. La carte 4 fait toutefois apparaître un contraste important entre zones d'emploi du quart nord-est et celles situées au sud de l'axe Genève-Bordeaux. L'emploi des collectivités semble par ailleurs plus développé en Île-de-France et dans de nombreuses zones du littoral. Compte tenu de ce qui a pu être observé sur le bloc communal, les écarts ne semblent pas liés au choix d'internaliser ou non certains services¹⁸.

En revanche, ces écarts s'expliquent pour moitié par les caractéristiques socioéconomiques des zones d'emploi. De fait, la dotation en emplois publics par habitant des communes augmente avec le potentiel financier par habitant, autrement dit avec le montant des ressources fiscales et des dotations versées par l'État : entre les déciles extrêmes de potentiel financier, l'écart de taux d'administration est de 15 %. Le taux d'administration du bloc communal augmente également significativement avec la capacité en hébergements touristiques par habitant (15 % d'écart entre déciles extrêmes).

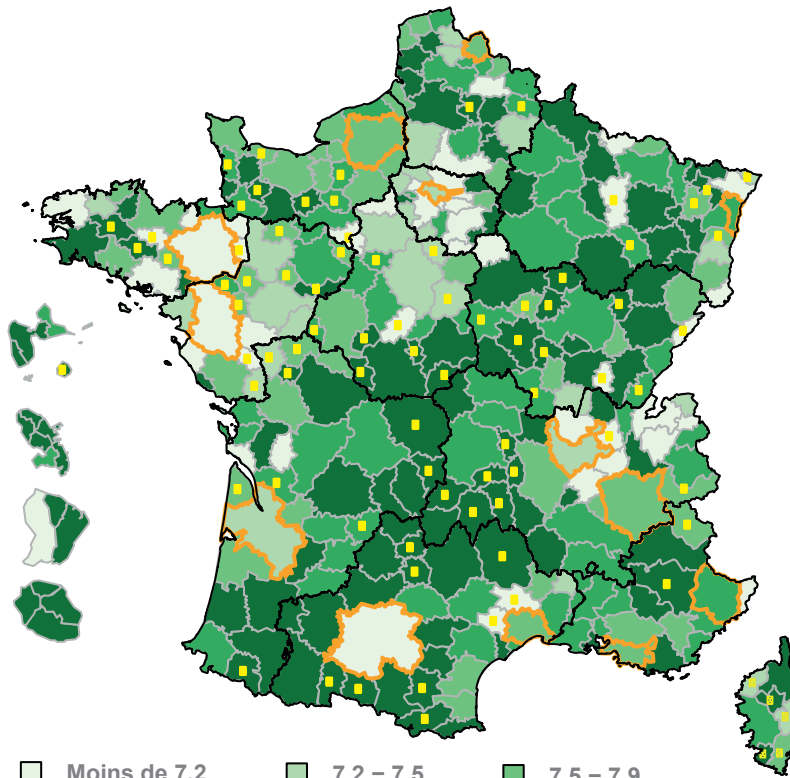
Une fois tenu compte des caractéristiques socioéconomiques des zones, on observe par ailleurs un effet « pur » de la taille de l'agglomération : les zones dotées d'une agglomération de plus de 100 000 habitants ont 10 % d'emplois communaux supplémentaires par rapport à une zone rurale comparable. Ce surcroît atteint 20 % pour les grandes agglomérations, ce qui peut s'expliquer au moins en partie par les contraintes dites de centralité, qui poussent les villes à assumer la charge de services ou d'équipements culturels et sportifs profitant aussi à leur périphérie. Enfin, l'analyse confirme la spécificité des zones d'emploi de l'Île-de-France et des régions du Sud (PACA, Occitanie et Nouvelle-Aquitaine) : à caractéristiques socioéconomiques comparables, ces régions ont en moyenne 0,3 emploi public local par habitant de plus que

16. Dherbécourt C. et Le Ru N. (2017), « *Élèves, professeurs et personnels des collèges sont-ils équitablement répartis ?* », France Stratégie, *La Note d'analyse*, n° 61, septembre ; Dherbécourt C. (2019), « *Écoles primaires, mieux adapter les moyens aux territoires* », France Stratégie, *La Note d'analyse*, n° 76, avril.

17. Une fois retranchés les emplois des sièges, les 310 000 emplois restants ont été imputés par zone d'emploi pour moitié sur la base du nombre d'habitants et pour l'autre moitié du nombre de lycéens pour les régions et de collégiens pour les départements. La variation constatée entre zones d'emploi résulte uniquement des variations entre régions et départements.

18. Pour plus de précision, se reporter au [document de travail](#).

Carte 3 – Nombre d'emplois publics dans l'enseignement pré-bac pour 100 habitants de moins de 16 ans

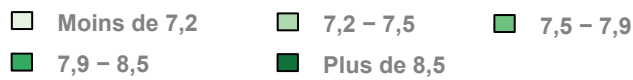


Moyenne nationale :
7,7 emplois pour 100 habitants
de moins de 16 ans

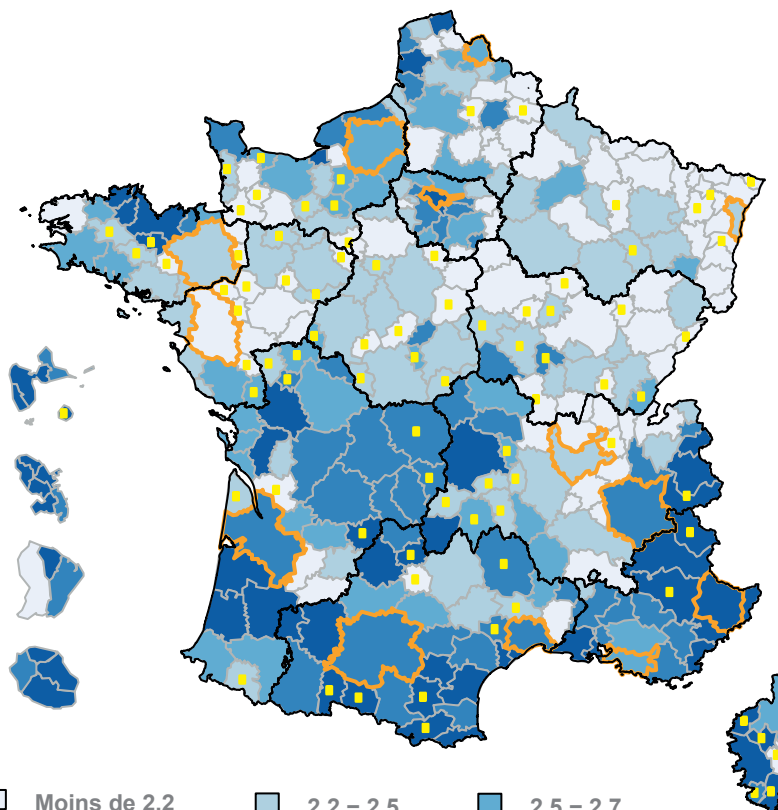
Zones d'emploi de l'Île-de-France :
7,8 emplois pour 100 habitants
de moins de 16 ans

Note : les zones d'emploi correspondant aux grandes métropoles sont entourées d'orange, les zones d'emploi dites « rurales » (sans unité urbaine de plus de 20 000 habitants) sont signalées par un point jaune.

Sources : calculs France Stratégie à partir de SIASP (2015) et du recensement, ACOSS.



Carte 4 – Nombre d'emplois locaux des collectivités territoriales pour 100 habitants

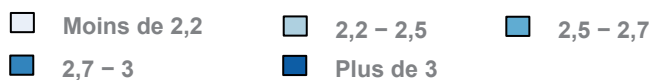


Moyenne nationale :
2,6 emplois pour 100 habitants

Zone d'emploi d'Île-de-France :
2,8 emplois pour 100 habitants

Note : les zones d'emploi correspondant aux grandes métropoles sont entourées d'orange, les zones d'emploi dites « rurales » (sans unité urbaine de plus de 20 000 habitants) sont signalées par un point jaune. Sont inclus les services départementaux d'incendie et de secours ainsi que les pompiers militaires de Paris et Marseille.

Sources : Calculs France Stratégie à partir de SIASP (2015) et du recensement.





CONCLUSION

Au vu des écarts de taux d'administration constatés entre territoires, une réflexion d'ensemble sur la localisation des emplois publics apparaît aujourd'hui légitime.

En ce qui concerne le secteur hospitalier public, la « planification sanitaire » – autrement dit la répartition des services de santé sur le territoire – fait déjà l'objet de nombreux débats évoquant la fermeture de services pour raison financière ou sanitaire et la prise en compte des spécificités de certains territoires. Les données publiées dans ce travail peuvent néanmoins permettre aux autorités régionales de santé – mieux à même d'apprécier les besoins des territoires – d'intégrer à leur réflexion la question du soutien à certaines zones défavorisées sur le plan économique et social, en sus des considérations sanitaires.

En ce qui concerne les services des collectivités territoriales, le lien entre potentiel financier et développement de l'emploi public invite à ouvrir un débat sur l'équité dans l'accès à certains services locaux comme les crèches, le périscolaire ou les services sociaux. La transparence et le niveau d'information sur ces questions doivent progresser. En parallèle, la montée en puissance des mécanismes de péréquation ainsi que des dotations ciblées de l'État dans le cadre de contractualisations *ad hoc* sont des outils qui permettraient d'assurer un niveau de service plus homogène, y compris dans les territoires à faibles ressources.

Mais les leviers les plus évidents en matière d'aménagement du territoire se situent du côté des emplois de l'État, notamment non locaux, concentrés aujourd'hui dans les plus grandes agglomérations. Une politique de réallocation ne saurait se limiter à puiser dans le vivier francilien, mais concerner l'ensemble des grandes métropoles fortement dotées en emploi public non local et en emploi public en général. Au-delà du transfert « en bloc » de certains services annoncé par le gouvernement¹⁹, cette réallocation pourrait se poursuivre au fil des départs à la retraite prévisibles dans les années à venir : 30 % des emplois de services non locaux de l'État et des opérateurs nationaux étaient occupés à la fin 2015 par des agents âgés de 52 ans ou plus, qui devraient donc cesser leur activité dans la décennie à venir.

La réflexion sur l'allocation des emplois doit également tenir compte des opportunités liées au développement du numérique : s'il est un facteur susceptible de réduire la présence de l'emploi de proximité, du fait du remplacement de l'accueil physique par des téléprocédures, il peut également être un levier de soutien à des territoires en difficulté, en déconnectant le lieu de localisation de l'emploi de celui où le service est rendu. À l'image de la politique dite « de mutualisations » conduite dans le réseau des caisses d'allocations familiales (CAF) depuis quelques années, il est possible de confier à certains services départementaux la prise en charge d'une activité pour l'ensemble du territoire, ou l'appui à distance pour la réponse aux usagers d'autres territoires. Une telle approche permettrait à des zones en difficulté économique ou en déprise démographique d'accueillir des services interdépartementaux ou interrégionaux, ou de voir leurs services locaux maintenus, en confiant à leurs agents des tâches réalisables à distance.

En termes d'équité territoriale, les territoires les plus défavorisés – sur le plan du chômage, de l'emploi ou des revenus –, qui se concentrent dans le nord du pays et à l'ouest du pourtour méditerranéen, apparaissent relativement moins dotés en emploi public que la moyenne. Ils semblent donc constituer de bons candidats pour localiser plus d'emplois publics, par redéploiement d'emplois non locaux ou par renforcement d'emplois locaux, notamment dans l'éducation pré-bac.

Mots clés : emploi public, services publics, taux d'administration, territoires

19. Voir la circulaire du Premier ministre du 5 juin 2019 sur la transformation des administrations centrales et les nouvelles méthodes de travail et celle du 12 juin 2019 relative à la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État.

RETROUVEZ LES DERNIÈRES ACTUALITÉS DE FRANCE STRATÉGIE SUR :



www.strategie.gouv.fr



[@strategie_Gouv](https://twitter.com/strategie_Gouv)



[france-strategie](https://www.linkedin.com/company/france-strategie)



[francestrategie](https://www.facebook.com/francestrategie)



[@FranceStrategie_](https://www.instagram.com/FranceStrategie_)



[StrategieGouv](https://www.youtube.com/StrategieGouv)

Directeur de la publication :
Gilles de Margerie,
commissaire général

Directeur de la rédaction :
Cédric Audenis,
commissaire général adjoint

Secrétaire de rédaction :
Olivier de Broca,
Valérie Senné

Impression :
France Stratégie

Dépôt légal : juin 2019
N° ISSN 2556-6059

Contact presse :
Flavio Leoni,
Chargé de communication
Édition-Communication-Événements
01 42 75 60 30
flavio.leoni@strategie.gouv.fr



FRANCE STRATÉGIE

France Stratégie est un organisme d'études et de prospective, d'évaluation des politiques publiques et de propositions placé auprès du Premier ministre. Lieu de débat et de concertation, France Stratégie s'attache à dialoguer avec les partenaires sociaux et la société civile pour enrichir ses analyses et affiner ses propositions. Elle donne à ses travaux une perspective européenne et internationale et prend en compte leur dimension territoriale.