



La répartition territoriale des emplois publics

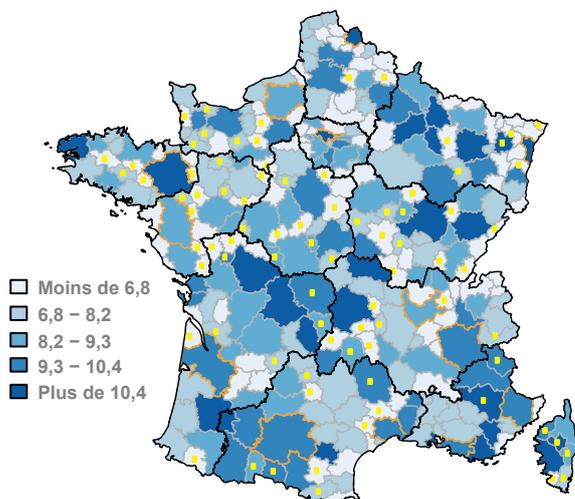
Les emplois publics sont-ils équitablement répartis en France ? Il y a là un double enjeu – d’attractivité pour les territoires et d’équité pour les citoyens. Pour éclairer la question, on distingue l’emploi public « local », qui regroupe les services à destination des usagers proches, et l’emploi public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

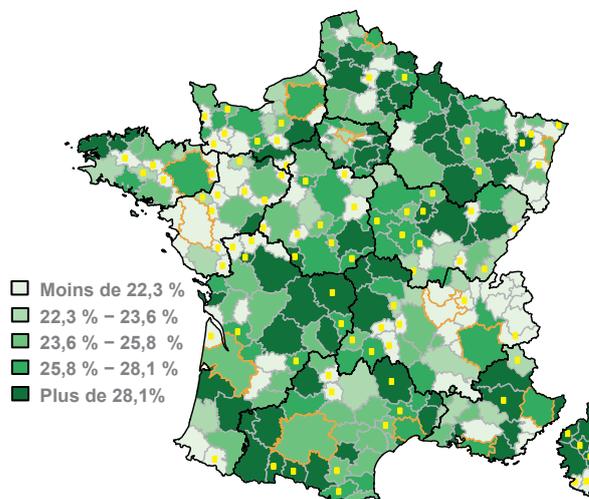
Au total, le taux d’administration est globalement plus élevé dans les zones d’emploi les plus peuplées : il varie de 7 dans les zones rurales à près de 10 dans les grandes métropoles. *A contrario*, la part de l’emploi public dans l’emploi total ne varie que très peu avec la densité des territoires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

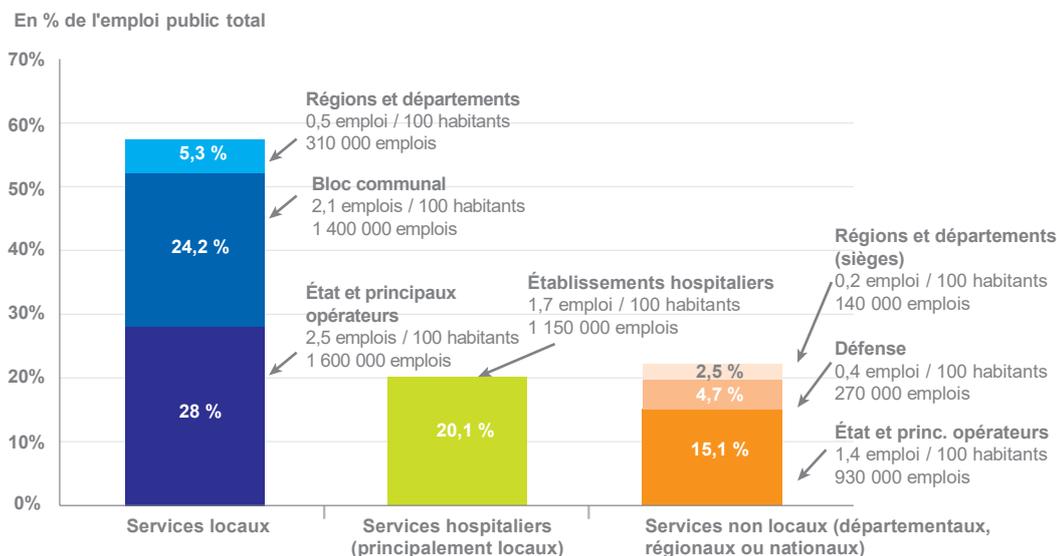
La note recourt à un indicateur complémentaire, la variation de la part de l'emploi public dans l'emploi total, pour analyser les services non locaux, dont la localisation n'est en principe pas liée à la présence d'usagers, mais peut influencer sur la dynamique économique du territoire. Cet indicateur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

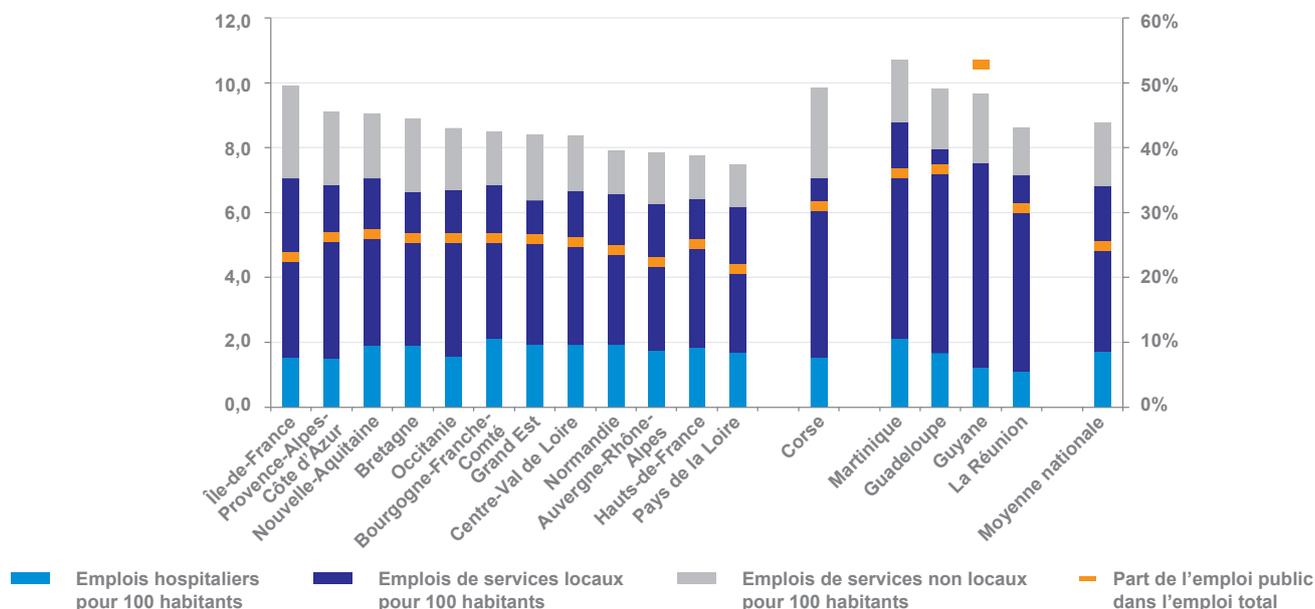
Pour aller plus loin que cette partition classique, et mesurer plus précisément le service rendu à la population, il est possible d’opérer une autre distinction, cette fois entre emploi « local » et emploi « non local ». Est considéré ici comme local un établissement⁵ qui produit un service uniquement 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,

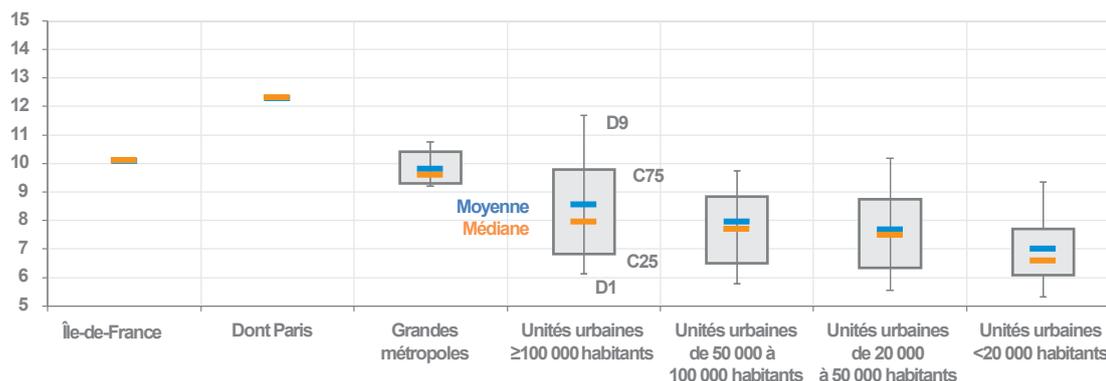
les zones à fort potentiel financier¹¹ apparaissent mieux dotées globalement en emploi public que les autres : l'écart entre déciles extrêmes de potentiel fiscal est de 6 %. Les chefs-lieux de département bénéficient quant à eux d'un surplus de 20 % d'emploi public par habitant. Enfin, les zones d'emploi 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

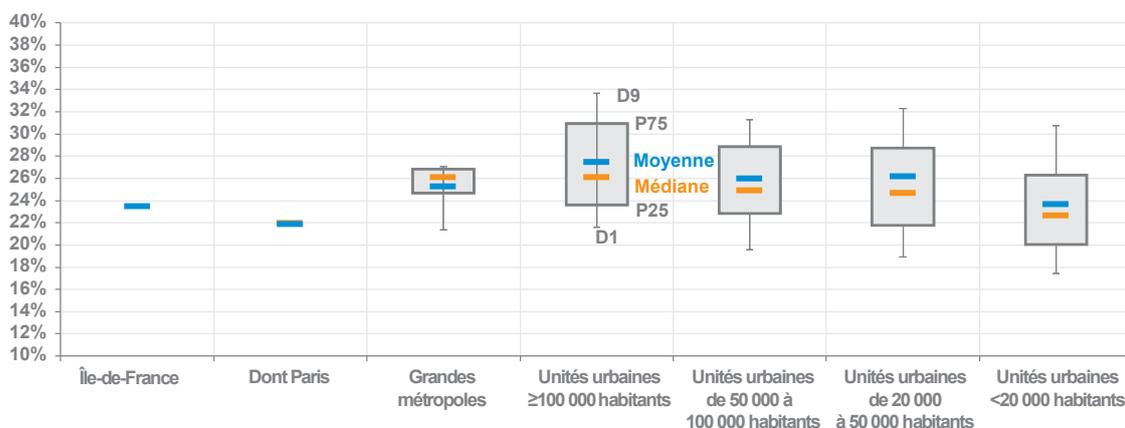
La part de l'emploi public dans l'emploi total apparaît en revanche peu sensible à la taille de l'agglomération principale de la zone d'emploi : les zones rurales et l'Île-de-France, à 23,7 % et 23,5 %, se situent en dessous des métropoles (25,3 %), elles-mêmes en dessous des zones urbaines de 20 000 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



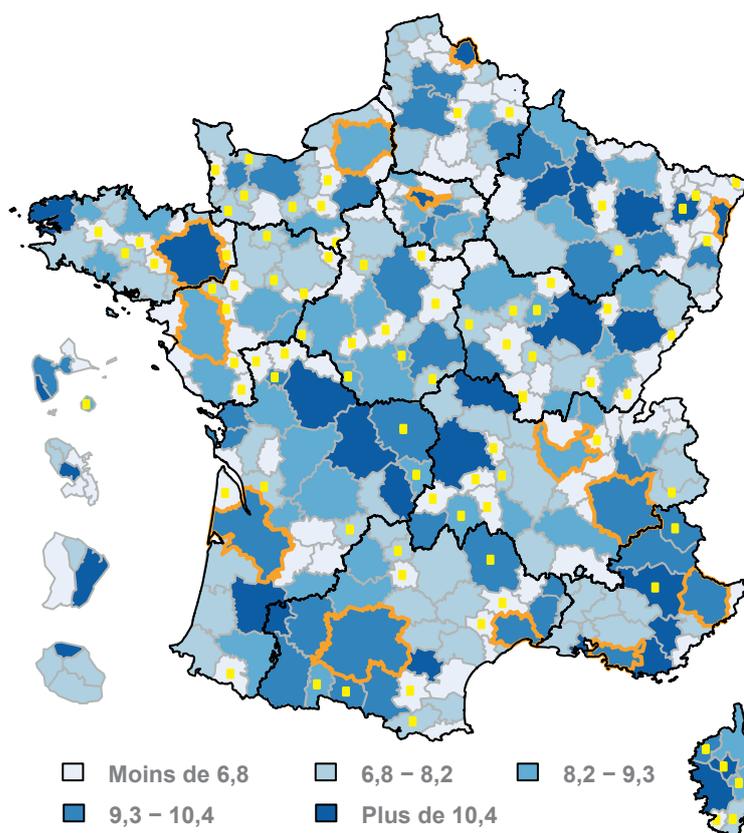
Lecture : parmi les zones d'emploi rurales – avec une agglomération principale de moins de 20 000 habitants –, 25 % ont moins de 6 emplois publics pour 100 habitants, et 25 % ont moins de 20 % d'emploi public dans l'emploi total.

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



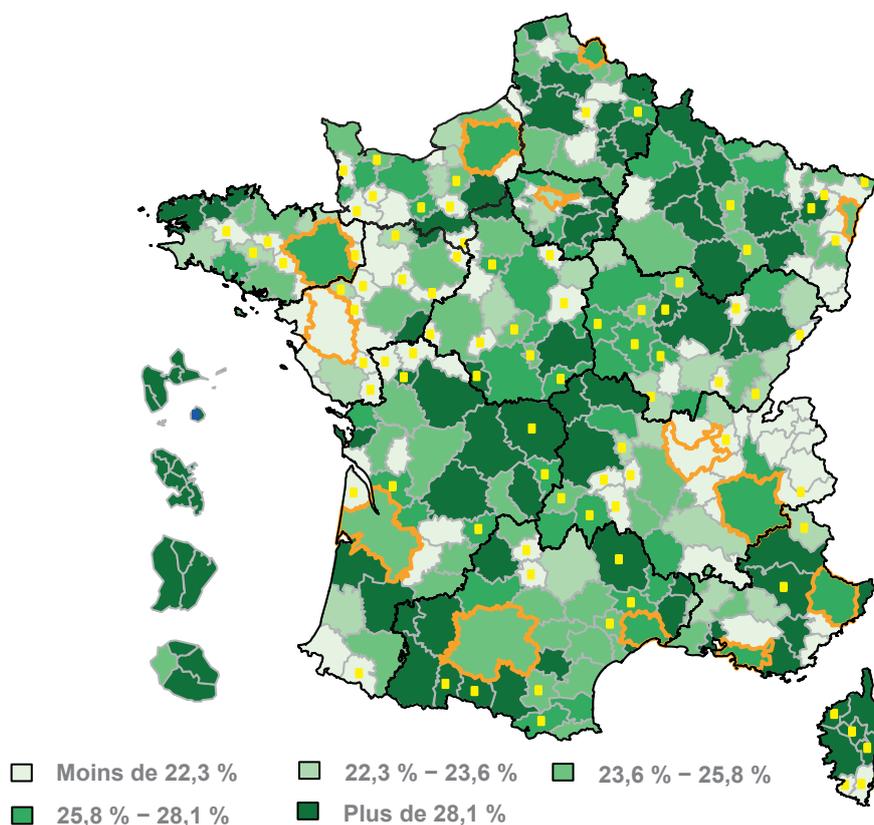
Moyenne nationale :
8,8 emplois pour 100 habitants

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).

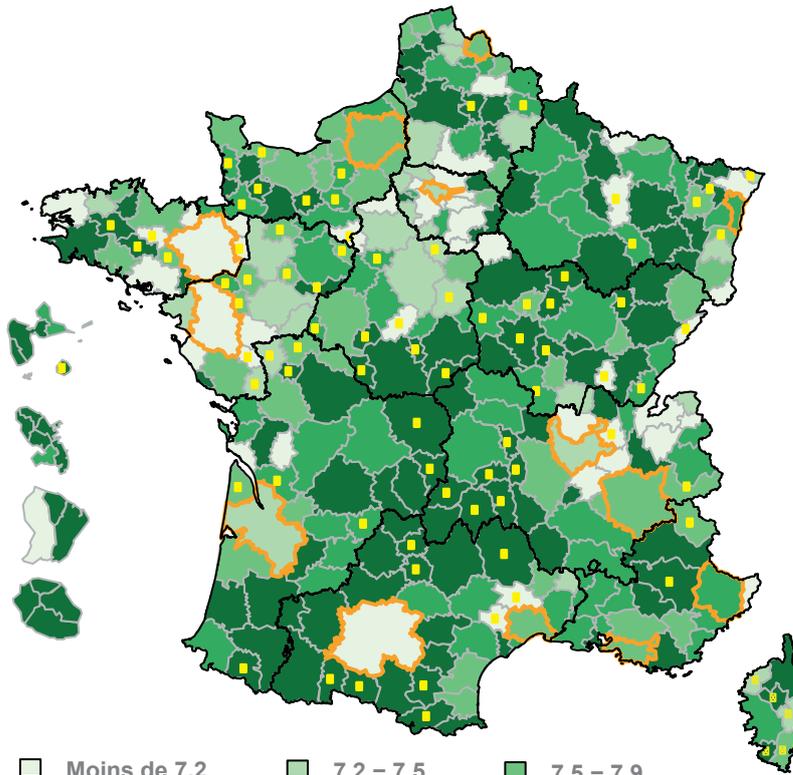
Une fois tenu compte des caractéristiques socioéconomiques des zones, on observe par ailleurs un effet « pur » de la taille de l'agglomération : les zones dotées d'une agglomération de plus de 100 000 habitants ont 10 % d'emplois communaux supplémentaires par rapport à une zone rurale comparable. Ce 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

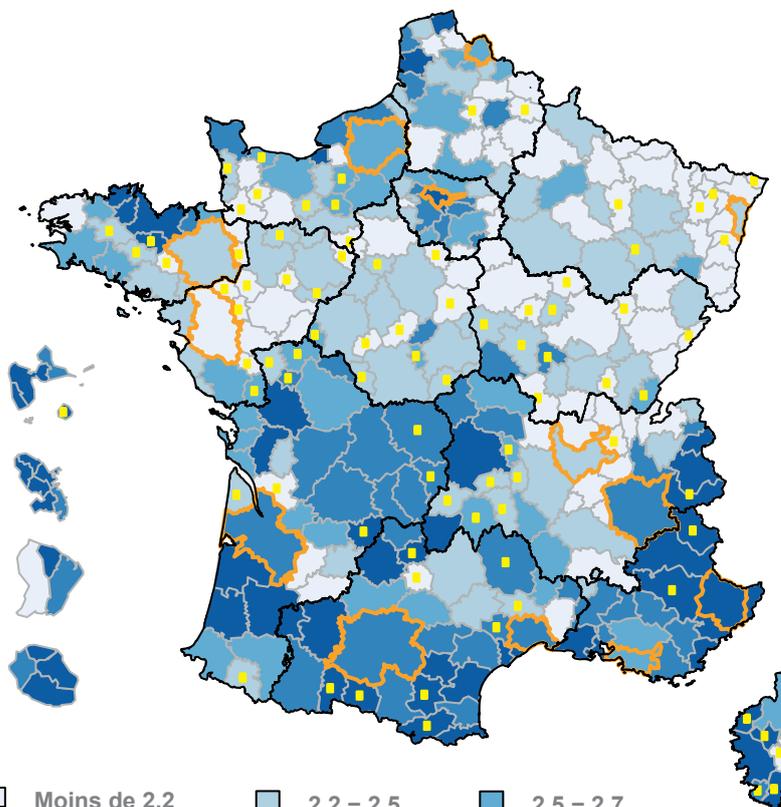
Zones d'emploi de l'Île-de-France :
7,8 emplois pour 100 habitants
de moins de 16 ans

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.

La répartition territoriale des emplois publics

Clément Dherbécourt
Flore Deschard



FRANCE STRATÉGIE
ÉVALUER. ANTICIPER. DÉBATTRE. PROPOSER.

Table des matières

| | |
|---|-----------|
| Résumé..... | 3 |
| Introduction..... | 5 |
| 1. Les services non locaux concernent près d'un emploi public sur quatre, et plus de 40 % des emplois de l'État | 7 |
| 2. Le taux d'administration est relativement homogène entre régions, malgré une forte hétérogénéité de l'emploi non local..... | 10 |
| 2.1. Des écarts du simple au double pour la dotation en emplois non locaux | 10 |
| 2.2. Les écarts régionaux de dotations d'emploi local sont nettement plus faibles | 11 |
| 2.3. Les dotations en emploi hospitalier sont plus élevées dans les régions les moins dotées en emploi public..... | 13 |
| 2.4. Au total, dix des douze régions hexagonales ont un taux d'administration s'écartant de moins d'un point de la moyenne nationale | 14 |
| 3. Des emplois non locaux concentrés dans les zones d'emploi des grandes métropoles et des capitales administratives | 16 |
| 3.1. L'emploi des services départementaux de l'État est plus élevé dans les unités urbaines de plus de 50 000 habitants, avec une forte hétérogénéité liée à la localisation des chefs-lieux départementaux..... | 17 |
| 3.2. Les services régionaux de l'État | 17 |
| 3.3. Les emplois nationaux de l'État | 18 |
| 3.4. Au total, l'emploi non local se caractérise par une forte hétérogénéité, partiellement expliquée par le degré d'urbanisation des zones d'emploi | 20 |
| 4. La répartition des emplois locaux est plus homogène, et plus indépendante de la taille de l'agglomération..... | 23 |
| 4.1. La localisation des emplois publics locaux de l'État : une répartition plus homogène sur le territoire, influencée par la démographie | 23 |
| 4.2. Le taux d'administration du bloc communal dépend positivement du potentiel financier, de la capacité en hébergement touristique et de la taille de la zone d'emploi, et est plus élevé en Île-de-France et dans les trois régions du Sud | 27 |
| 5. La géographie complexe de la fonction publique hospitalière..... | 31 |
| 6. Globalement, plus d'emploi public par habitant dans les métropoles, des emplois plus souvent publics sur la diagonale nord-est/sud-ouest..... | 33 |
| Conclusion | 37 |

| | |
|---|-----------|
| Annexe 1 – Nomenclature des emplois publics de l’État et des principaux opérateurs..... | 39 |
| Annexe 2 – Données complémentaires sur distributions des dotations en emploi public, par catégorie de zone d’emploi..... | 43 |
| Annexe 3 – Analyse économétrique des écarts de taux d’emploi public entre zones d’emploi métropolitaine | 47 |
| Annexe 4 – Données complémentaires | 51 |

Résumé

Ce document présente la méthodologie et les résultats détaillés de l'analyse de la répartition territoriale de l'emploi public en France, entre régions et zones d'emploi. Le travail porte sur 5,8 millions d'emplois publics en équivalent temps plein, tous secteurs confondus. L'originalité de ce travail est de distinguer l'emploi public « local » (qui produit un service uniquement ou très majoritairement en direction des usagers de sa zone d'emploi) et l'emploi « non local » (à destination du département, de la région ou de la nation). La comparaison des niveaux d'emploi public entre territoires est réalisée au moyen de deux indicateurs complémentaires : le nombre d'emplois pour 100 habitants ou usagers d'une part, la part de l'emploi public dans l'emploi total d'autre part. Une attention particulière est portée aux écarts entre zones rurales, moyennement urbaines et grandes métropoles. Au moyen d'outils économétriques simples, nous étudions le lien entre le niveau d'emploi public et les caractéristiques sociales, économiques, démographiques et géographiques des zones d'emploi.

L'emploi non local (1,3 million d'emplois) est fortement concentré dans les métropoles, les capitales administratives et les bases de défense. La répartition des 3,3 millions d'emplois locaux de l'État (enseignement pré-bac, sécurité) et des collectivités territoriales (emploi hors sièges), ainsi que des 1,1 million d'emplois hospitaliers est en revanche plus homogène, sans écarts marqués selon la densité du territoire (même si, rapporté aux enfants de moins de 16 ans, le taux d'administration en éducation est décroissant avec la taille de l'agglomération). Le taux d'administration en éducation et en emploi hospitalier est légèrement plus faible dans les zones dynamiques démographiquement, ce qui révèle un effet d'inertie. À caractéristiques comparables, le taux d'administration du bloc communal augmente avec le potentiel financier, la capacité en hébergement touristique, la taille de l'agglomération, et est plus élevé en Île-de-France et dans les trois régions du Sud.

Au total, dix régions métropolitaines ont un taux d'administration qui s'écarte de moins d'un point de la moyenne nationale (8,8 emplois publics pour 100 habitants), à l'exception de l'Île-de-France et de la Corse (près de 10) et des Pays de la Loire (7,5). 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. Mais ce n'est pas le cas de la part de l'emploi public (25 % en moyenne) : la répartition de l'emploi public suit celle de l'emploi privé.

Ces moyennes masquent une grande hétérogénéité, et les taux d'administration varient du simple au double au sein des catégories des zones d'emploi (sauf celle des grandes métropoles). Un quart des zones d'emploi des unités urbaines de 100 à 500 000 habitants (Limoges, Besançon, Poitiers, Brest, Amiens) et 10 % des zones de moins de 100 000 habitants (Draguignan, Ajaccio, Châlons-en-Champagne, Bourges) ont un taux d'administration comparable ou supérieur à celui des grandes métropoles. À l'inverse, certaines zones d'agglomérations de plus de 100 000 habitants cumulent une faible présence des différents blocs d'emploi, c'est le cas notamment de Thionville, Villefranche-sur-Saône, Douai, Saint-Omer, Mulhouse ou Saint-Nazaire dont le taux d'administration est inférieur à 6,5. L'hétérogénéité ne semble pas liée aux besoins des territoires, puisque les zones à fort taux de chômage ou à potentiel financier faible sont moins dotées en moyenne en emplois publics pour 100 habitants.

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

La répartition territoriale des emplois publics

Clément Dherbécourt et Flore Deschard¹

Introduction

Avec plus de 5 millions et demi d'emplois publics, soit 8,8 emplois en équivalent temps plein pour 100 habitants, la France est – après le Canada et loin derrière les pays scandinaves – l'un des pays développés où le nombre d'emplois publics par habitant est le plus élevé². La question de la localisation de ces emplois s'est imposée dans le débat public comme un enjeu essentiel pour l'attractivité et le développement des territoires et pour l'égalité de traitement des citoyens.

L'emploi public peut avoir différents effets sur la dynamique économique d'un territoire, que l'on peut rassembler en quatre grands canaux. D'une part, à court terme, la présence d'emplois publics est facteur de dynamisme sur le marché du travail local, notamment là où le taux de chômage est important et les créations d'emploi privé faibles³. De manière indirecte, ces emplois soutiennent par ailleurs la consommation de biens et de services au niveau local. La présence d'établissements publics, notamment de recherche et développement, favorise la dynamique économique de long terme, l'accumulation de capital humain et la capacité des entreprises à innover⁴. Enfin, l'intensité de l'emploi influe sur l'attractivité des territoires pour les ménages et les entreprises (accès, qualité et diversité des infrastructures et services publics, fiscalité locale pour financer ces services⁵).

¹ France Stratégie.

² Deschard F. et Le Guilly M.-F. (2017), « [Comment la France se compare-t-elle en matière d'emploi public ?](#) », *Note de synthèse*, France Stratégie.

³ À long terme l'effet du développement de l'emploi public sur le taux de chômage est plus incertain. Voir Jofre-Monseny J., Silva J. I. et Vazquez-Grenno J. (2017), « [Local labor market effects of public employment](#) », Working Papers 2016/11, Institut d'Economia de Barcelona.

⁴ Voir notamment Schweiger H., Stepanov A. et Zacchia P. (2017), « The long-run effects of R&D place-based policies: Evidence from Russian Science Cities », Working Paper ; Ehrlich M. von, Seidel T. (2015), « The persistent effects of place-based policy: evidence from the West-German Zonenrandgebiet », Working Paper. La littérature est plus réservée sur l'effet macroéconomique des politiques de réallocation des établissements à faible niveau de capital humain : voir Kline P., Moretti E. (2014), « People, Places, and Public Policy: Some Simple Welfare Economics of Local Economic Development Programs », *Annual Review of Economics*, pour une discussion générale.

⁵ Rapport de l'OFCE (2016), *Investissement public, capital public et croissance*, chapitre « le capital public en France : une analyse au niveau départemental ».

La question de l'inégalité d'accès à des services locaux de qualité est celle qui fait le plus débat aujourd'hui, c'est aussi la plus difficile à mesurer. Si aucune méthode simple ne permet de comparer les territoires entre eux, plusieurs approximations sont possibles. Une première approche consiste à mesurer la distance aux équipements ou aux établissements producteurs de services. Les travaux de l'INSEE⁶ et du CGET⁷ ont ainsi montré que les territoires à faible densité de population se caractérisent par des temps d'accès aux équipements de la vie courante – qu'ils soient publics ou privés – plus élevés en moyenne que dans le reste du pays. Si ces travaux permettent d'objectiver le phénomène de concentration des équipements dans les pôles urbains, ils ne traitent que d'une partie des enjeux d'accès. Certaines pratiques innovantes, comme les services itinérants ou les télé-services, permettent en théorie de pallier certains défauts, même si leurs effets restent à évaluer⁸. En outre, la problématique du temps d'accès est moins pertinente pour les nombreux services publics produits au niveau communal ou intercommunal, qui sont réservés aux résidents du territoire. L'accès à ces services ne tient pas tant à la distance (sauf pour les communes ou intercommunalités très vastes), mais à leur présence ou non sur le territoire de l'intercommunalité. Enfin, l'accès à un équipement ou un établissement ne signifie pas nécessairement que le service rendu soit équivalent sur l'ensemble du territoire national.

Ce travail ne traite pas de la question du temps d'accès aux services publics, en revanche il mesure le niveau de service moyen rendu sur un territoire en se fondant sur le nombre d'agents publics par habitant (ou lorsque c'est possible, par usager). Cette méthode constitue une approximation du volume de service rendu. Elle a déjà été adoptée par certaines administrations de l'État. 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 secondaire⁹. La DGAFP publie quant à elle annuellement le nombre d'agents publics pour 100 habitants par département pour les trois fonctions publiques (État, territoriale et hospitalière)¹⁰.

L'originalité de cette étude est de distinguer les services locaux et les services non locaux et de décliner cette méthode à une échelle géographique plus fine (la zone d'emploi)¹¹. Nous mesurons également la part de l'emploi public dans l'emploi total, afin d'analyser les écarts de dotation en emploi public des services non locaux, dont la localisation n'est en principe pas lié à la présence d'usagers. Cet indicateur peut conduire à un diagnostic différent du taux d'administration, compte tenu de l'hétérogénéité entre zones du volume

⁶ Insee Première (2016), « [L'accès aux services, une question de densité de territoire](#) », janvier.

⁷ Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) (2015), « Qualité de vie, habitants, territoires », Rapport de l'Observatoire des territoires 2014, mai.

⁸ Cour des comptes (2019), « L'accès aux services publics dans les territoires ruraux », mars.

⁹ Voir les publications de la série « Géographie de l'école » de la Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP).

¹⁰ Voir les publications de la série « Rapport annuel sur l'état de la fonction publique » sur les taux d'administration de la fonction publique d'État (FPE), la fonction publique hospitalière (FPH), et la fonction publique territoriale (FPT). La Direction générale des collectivités locales (DGCL) ne produit pas d'analyse sur les variations de l'emploi dans les collectivités locales, mais propose de nombreuses données sur les dépenses de fonctionnement par région et type de communes (regroupées par tranches de population).

¹¹ La Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) a publié en 2015 des données sur les écarts de dotation en emploi public entre les plus grandes aires urbaines, centrées sur les services déconcentrés de l'État.

d'emploi total par habitant : le nombre d'emplois total par habitant est ainsi beaucoup plus élevé en Île-de-France (43 emplois pour 100 habitants), et dans les grandes métropoles (38), que dans les autres catégories de zones d'emploi (en moyenne entre 30 et 32).

La note présente la décomposition de l'emploi public entre services locaux et non locaux (I), puis analyse leur répartition d'abord par région (II), puis par zone d'emploi (parties III à VI). Sur la base de ces constats, la dernière partie évoque différentes options possibles pour faire évoluer la répartition de l'emploi public sur le territoire.

1. Les services non locaux concernent près d'un emploi public sur quatre, et plus de 40 % des emplois de l'État

Nous décomposons dans ce travail les 5,8 millions d'emplois publics et assimilés (voir encadré) selon le secteur et l'employeur, en distinguant l'emploi des collectivités territoriales (1,8 million d'ETP), le secteur hospitalier public (1,1 million) et l'État et les grands opérateurs de service public (2,8 millions environ). En plus de cette distinction classique, nous avons séparé, sauf pour le secteur hospitalier traité à part, les emplois remplissant des services non locaux et ceux correspondant à des services locaux.

Est considéré comme local un établissement¹² qui produit un service uniquement ou très majoritairement en direction des usagers de sa zone d'emploi. Par exemple, côté État, parmi les emplois publics rattachés au ministère de l'Économie et des Finances, les emplois des centres des impôts sont considérés comme locaux alors que les emplois de l'Insee, qu'ils soient situés en Île-de-France ou non, sont non locaux. Au sein des services non locaux, on distingue les services départementaux (une préfecture, un établissement pénitentiaire, par exemple), les services régionaux (une direction régionale des services de l'État, une université¹³) et les services nationaux (un ministère, un service technique national) (la construction de la nomenclature des services de l'État est détaillée en annexe). Pour les collectivités territoriales, on considère que les emplois produisent des services locaux, à l'exception des sièges de département et de région.

Selon cette classification, on compte 1,3 million d'emplois non locaux (hors emplois non locaux du secteur hospitalier¹⁴), dont 1,2 million pour l'État et 130 000 pour les sièges des collectivités territoriales¹⁵. L'emploi non local de l'État est à 20 % départemental (230 000 ETP, dont la moitié pour les ministères de la Justice et de l'Intérieur), 35 % régional (400 000

¹² 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.

¹³ Les établissements universitaires ne sont pas considérés comme des services locaux pour deux raisons : d'une part les étudiants, bien que résidant souvent dans la zone d'emploi, peuvent provenir de toute la région (voire du pays), d'autre part l'activité de recherche n'est pas destinée en priorité à la zone d'emploi.

¹⁴ Qu'ils soient nationaux (recherche, traitement de pathologies spécifiques), régionaux ou départementaux.

¹⁵ On considère qu'un tiers des emplois des départements est localisé au siège (moyenne observée pour la Gironde et la Savoie), et 25 % pour les emplois des régions (donnée observée pour la région Rhône-Alpes). Les emplois de services hospitaliers non locaux n'ont pas pu être distingués (l'emploi des centres hospitaliers régionaux est abordé dans la partie consacrée à la santé), les inclure dans l'analyse renforcerait nos conclusions sur la concentration des emplois non locaux dans les chefs-lieux régionaux.

ETP, dont environ 200 000 dans les universités et les filières de BTS) et 45 % national (520 000 dont la moitié pour le ministère de la Défense. Les emplois des services non locaux se trouvent pour leur grande majorité dans des organismes comptant plusieurs milliers de postes. Les plus importants quantitativement sont le CNRS, les Voies navigables de France, l'Agence des services et des paiements, l'INRA, le Centre national de la fonction publique territoriale, le CROUS, l'Insee, les écoles des ministères et les grandes écoles (en comptant les élèves fonctionnaires stagiaires), les universités, la Caisse des dépôts et consignations, la Banque de France, les préfetures et les ministères.

Sources et périmètre de l'étude

Le volume des emplois retenus pour cette étude est observé à partir de deux sources principales couvrant l'ensemble du territoire national (hors Mayotte): les données du Système d'information des agents des services publics (SIASP) pour les établissements publics et celles de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) pour les effectifs salariés des établissements du secteur privé. Les agents privés des établissements publics et des grands opérateurs de service public sont donc inclus dans l'étude. Ces emplois se répartissent ainsi :

- 5,1 millions d'emplois civils de l'État et de ses opérateurs principaux (universités et centres de recherche, Caisse des dépôts et consignations, Pôle Emploi), de la fonction publique hospitalière et des collectivités locales observés dans SIASP. Ces emplois sont comptabilisés en équivalent temps plein (ETP) au 31 décembre 2015. Pour tenir compte de la baisse des effectifs en contrats aidés depuis 2015, et du fait des difficultés méthodologiques pour identifier leur établissement d'activité, ces postes sont exclus du champ de l'étude (180 000 ETP en 2015 dans SIASP).
- 200 000 emplois du groupe la Poste en ETP* au 31 décembre 2015 (données ACOSS)
- 150 000 emplois de la sécurité sociale en ETP* au 31 décembre 2015 (SIASP et ACOSS)
- 10 000 emplois de la Banque de France en ETP* au 31 décembre 2015 (données ACOSS)
- 315 000 emplois militaires du ministère de la Défense et du ministère de l'Intérieur (gendarmes) en ETP** au 31 décembre 2016 (SIASP, Insee, données par départements, indisponibles pour 2015). Les militaires du ministère de la Défense sont localisés par convention dans les zones d'emploi dotées d'une base de défense. Les gendarmes sont imputés par zone d'emploi en proportion des populations en zone de gendarmerie.

L'analyse porte donc sur 5,8 millions d'emplois publics ou assimilés (en ETP au 31 décembre), soit 6,6 millions d'emplois en nombre de personnes.

** Pour les emplois recensés par l'ACOSS, on ne dispose pas du temps de travail des salariés concernés. On considère par défaut que les emplois ACOSS au 31 décembre représentent 0,85 ETP, soit la moyenne observée dans SIASP pour les trois fonctions publiques réunies.*

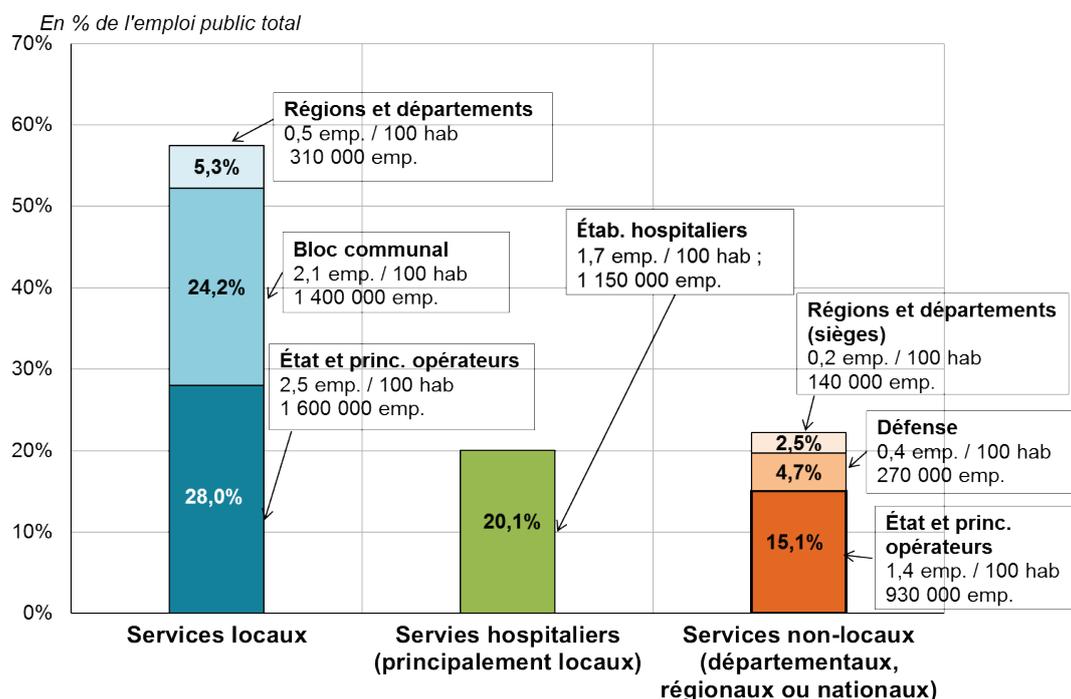
*** Comme la quasi-totalité des militaires, gendarmes et policiers déclarent travailler à temps plein dans le recensement de 2015, on considère qu'un emploi au 31 décembre représente un ETP.*

Hors emploi hospitalier, on dénombre 1,6 million d'emplois publics de l'État et des opérateurs publics ayant une dimension locale en 2015, dont 950 000 pour la seule éducation nationale pré-bac (public et privé sous contrat¹⁶). Hors éducation nationale, les 670 000 emplois locaux de l'État se répartissent principalement entre les opérateurs publics (sécurité sociale, Poste, Pôle emploi, 360 000 personnes) et le ministère de l'Intérieur (190 000 dont 110 000 gendarmes), le ministère de l'Économie et des Finances (60 000) et le ministère de l'Agriculture (10 000).

On dénombre 1,7 million d'emplois publics locaux rattachés à la fonction publique territoriale (FPT), hors emplois rattachés au siège des départements et des régions, dont 1,4 million dans le bloc communal, 240 000 dans le bloc départemental et 60 000 dans le bloc régional.

Enfin, on compte un peu plus d'1,1 million d'agents publics (en ETP) de la fonction publique hospitalière (FPH) sur le territoire 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)¹⁷. L'analyse de la dotation en termes d'emplois de la fonction publique hospitalière (FPH) par habitant est délicate car elle touche à la problématique d'égalité d'accès aux soins tout en ne la recouvrant pas complètement (il faudrait pour cela analyser la répartition de l'ensemble des emplois dans le secteur de la santé).

Figure 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, recensement) et ACOSS pour 2015

¹⁶ 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.

¹⁷ Voir le site du ministère des Solidarités et de la santé.

2. Le taux d'administration est relativement homogène entre régions, malgré une forte hétérogénéité de l'emploi non local

Deux indicateurs sont utilisés pour mesurer l'emploi public : le « taux d'administration », correspondant au nombre d'emplois publics par habitant et la part de l'emploi public dans l'emploi total. Nous choisissons dans cette note de retenir le taux d'administration pour comparer les emplois locaux, qui rendent un service direct à la population de la zone concernée. Pour les emplois non locaux, qui rendent des services sur une aide géographique large (et souvent nationale), et dont l'apport à la zone concernée réside davantage dans leur contribution à son dynamisme économique, nous mobilisons également comme indicateur la part de l'emploi public dans l'emploi total.

2.1. Des écarts du simple au double pour la dotation en emplois non locaux

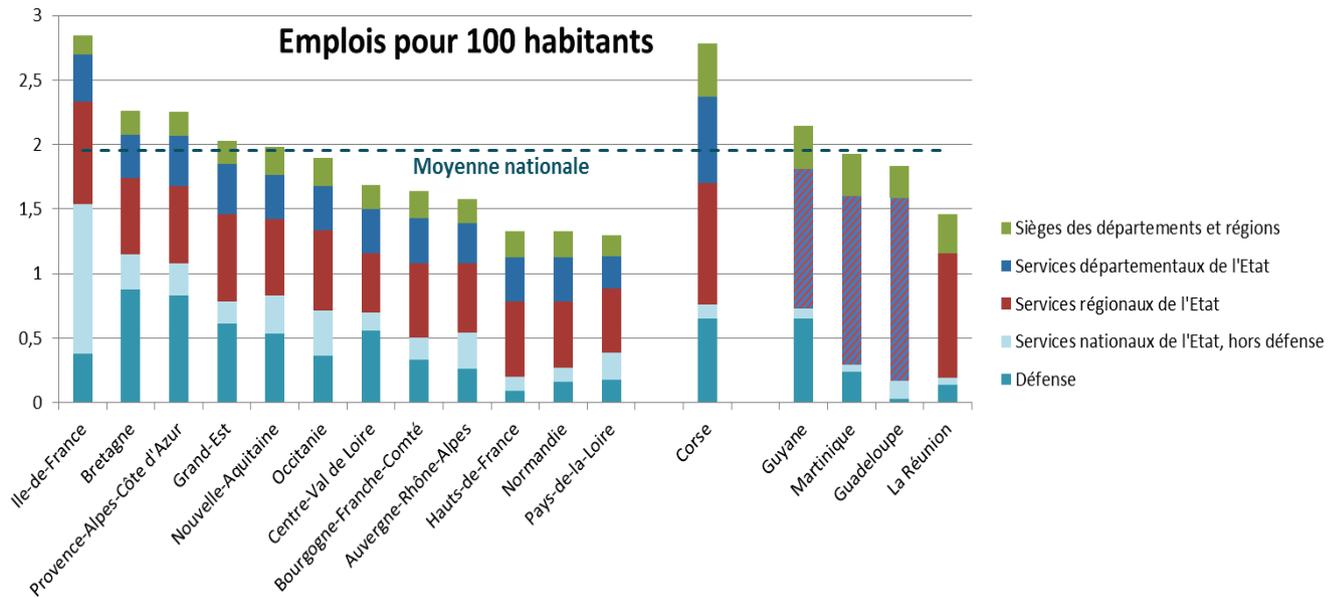
Dans l'hexagone, l'Île-de-France est de loin la région la plus dotée, avec un taux d'administration 50 % supérieur à la médiane des régions hexagonales, suivie par la Bretagne et PACA (25 % au-dessus de la médiane). À l'inverse, la Normandie, les Pays de la Loire et les Hauts-de-France se trouvent 25 % sous la médiane. **Si l'on rapporte le nombre d'emplois publics non locaux à l'emploi total, le classement des régions est globalement inchangé, sauf pour l'Île-de-France¹⁸, qui passe derrière la Bretagne.**

L'Île-de-France bénéficie d'un nombre très élevé d'emplois nationaux hors défense (selon l'indicateur, entre 4 et 5 fois la médiane hexagonale, qui s'établit à 0,5 % de l'emploi total et 0,2 emplois pour 100 habitants), compte tenu de la concentration des services centraux de ministères, suivie à bonne distance par l'Occitanie, la Nouvelle-Aquitaine, l'Auvergne-Rhône-Alpes et la Bretagne (de 1,3 à 1,5 fois la médiane), qui disposent d'établissements ministériels régionaux, dans la recherche et développement, des écoles de formation de la fonction publique et des services logistiques et informatiques. À l'opposé, **la Normandie et les Hauts-de-France sont très peu pourvus en emplois nationaux hors défense** (moitié moins que la médiane hexagonale).

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 à l'échelle nationale) contraste avec la Bretagne et PACA, qui comptent plus d'un emploi de défense pour 100 habitants.

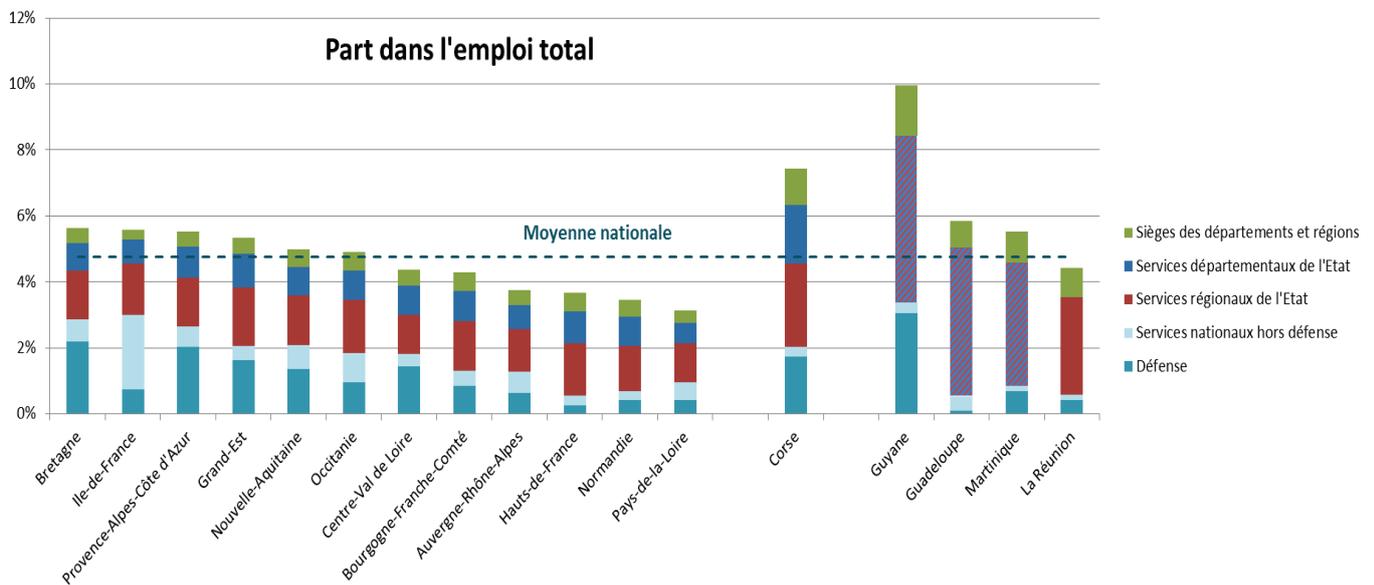
¹⁸ Car le taux d'emploi privé est également très élevé en Île-de-France.

Figure 2a – Emplois de service non locaux, moyennes régionales, pour 100 habitants



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

Figure 2b – Parts des emplois de service non locaux dans l'emploi total, par région



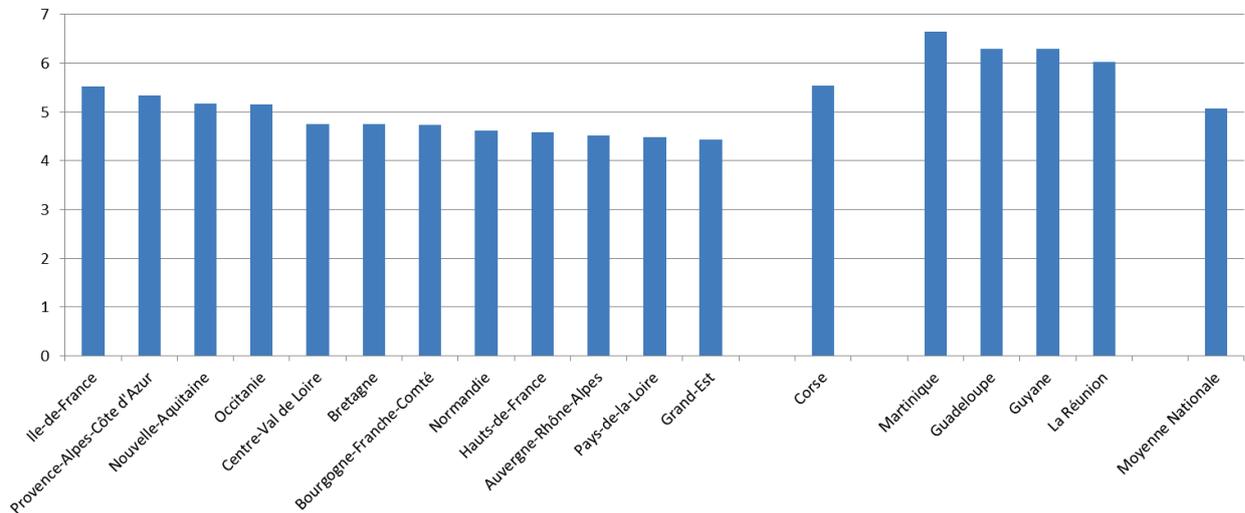
Sources : calculs France Stratégie à partir des données SIASP, ACOSS (2015) et du recensement de l'Insee pour l'année 2015

2.2. Les écarts régionaux de dotations d'emploi local sont nettement plus faibles

Si l'on se concentre à présent sur les emplois locaux, tout employeur confondu hors emplois hospitaliers, les écarts entre régions sont d'une ampleur beaucoup plus faible que pour les

emplois non locaux, que l'on raisonne en taux d'administration ou en part dans l'emploi total. **L'écart entre les régions hexagonales extrêmes (Île-de-France d'un côté, Pays de la Loire et Grand Est de l'autre) est d'environ 25 %**, alors qu'il était de l'ordre de 100 % pour l'emploi non local.

Figure 3 – Emplois locaux de l'État, des opérateurs et des collectivités territoriales, pour 100 habitants

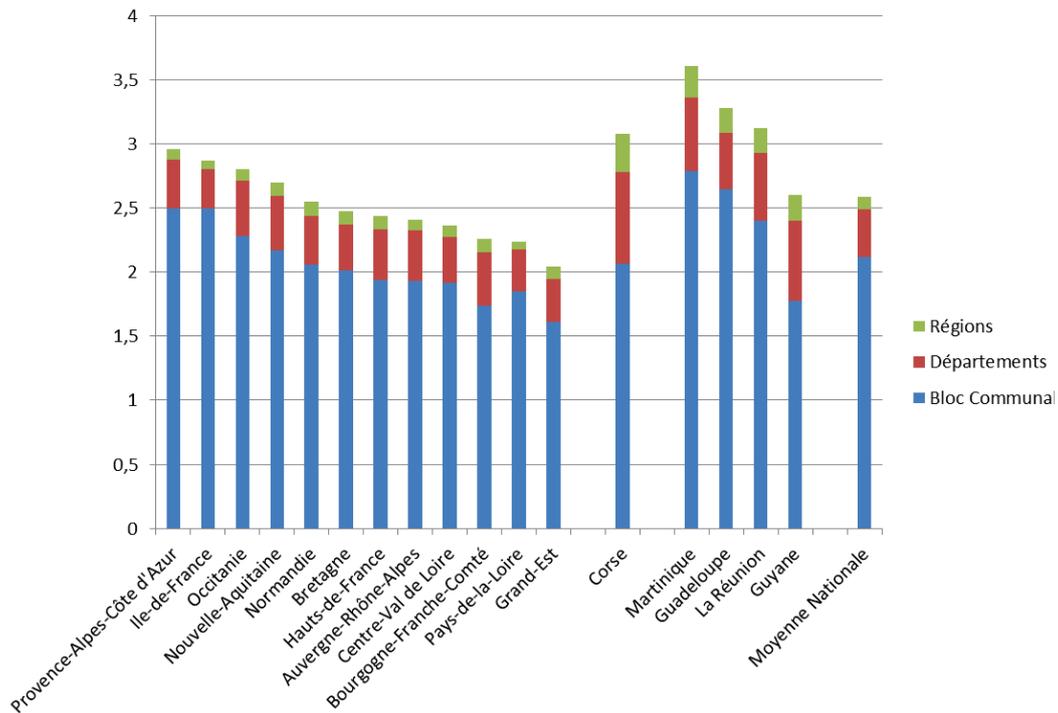


Sources : calculs France Stratégie à partir des données SIASP, ACOSS (2015) et du recensement de l'Insee pour l'année 2015

Au sein des emplois des services locaux, celui de l'État et de ses opérateurs est celui dont le taux d'administration est le moins hétérogène entre régions (environ 25 % d'écart entre les régions hexagonales extrêmes), contre 40 % pour l'emploi des collectivités territoriales. Le taux d'administration moyen pour les emplois locaux de l'État et des opérateurs publics est de 2,5 emplois pour 100 habitants. Ce taux se situe autour de 3 emplois pour 100 habitants en Île-de-France et varie entre 2 et 2,5 pour les autres régions françaises. La sur-dotation de l'Île-de-France en emploi par habitant s'explique essentiellement par les effectifs de la préfecture de police de Paris.

En ce qui concerne l'emploi local des collectivités territoriales, les trois régions du sud (PACA, Occitanie, Nouvelle-Aquitaine) et l'Île-de-France sont les mieux dotées (entre 10 % et 20 % au-dessus de la médiane hexagonale), alors que le Grand Est est la moins dotée (20 % en-dessous). Les écarts interrégionaux proviennent essentiellement de l'emploi du bloc communal, qui représente 80 % du total.

Figure 4 – Nombre d’emplois publics locaux des collectivités territoriales, pour 100 habitants, par région

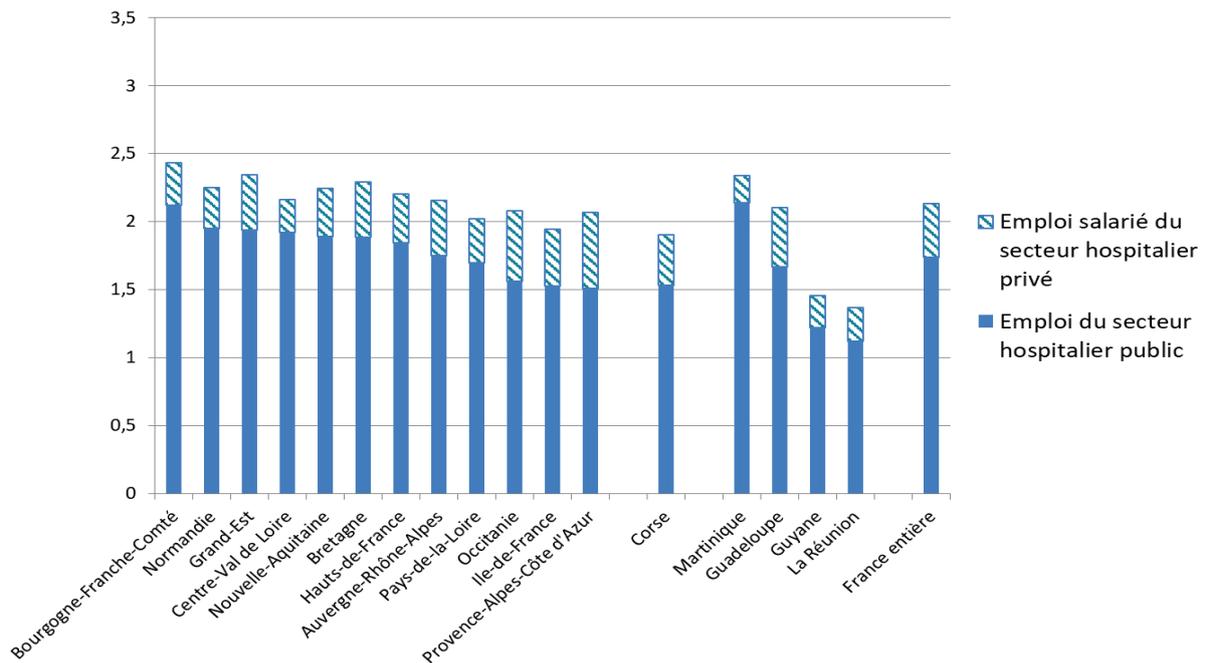


Sources : calculs France Stratégie à partir des données Insee (SIASP, recensement) pour l'année 2015

2.3. Les dotations en emploi hospitalier sont plus élevées dans les régions les moins dotées en emploi public

En ce qui concerne les emplois de la fonction publique hospitalière, les écarts sont comparables à ceux observés pour les collectivités territoriales (40 % entre régions hexagonales extrêmes). La Bourgogne apparaît comme la région la mieux dotée avec un taux d'administration de 2,1 (15 % au-dessus de la médiane), contre 1,5 à 1,6 pour les moins dotées, l'Occitanie, l'Île-de-France et PACA (20 % en-dessous).

Si l'on tient compte des emplois salariés du secteur hospitalier privé (hors médecins libéraux), les écarts entre régions se réduisent significativement. On observe un phénomène de substitution, les régions les moins dotées en emploi hospitalier public par habitant étant celles où l'emploi privé est le plus développé (PACA, Occitanie et Île-de-France). La substitution – 0,34 emploi privé en plus pour 100 habitants pour un emploi public en moins entre régions hexagonales – est toutefois insuffisante pour faire disparaître les écarts régionaux.

Figure 5 – Nombre d'emplois hospitaliers pour 100 habitants, par région

Note : emplois privés au 31 décembre 2015 convertis en ETP selon la règle un emploi = 0,85 ETP. Les emplois hospitaliers publics ne comprennent pas ceux des huit établissements du Service de santé des armées.

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

2.4. Au total, dix des douze régions hexagonales ont un taux d'administration s'écartant de moins d'un point de la moyenne nationale

Au total (emploi local, non local, et hospitalier public), le taux d'administration s'établit en 2015 à 8,8 à l'échelle nationale, et l'emploi public représente près d'un quart de l'emploi total.

Sans surprise, on retrouve aux deux extrémités du classement l'Île-de-France (à 10), et les Pays de la Loire (à 7,5), qui figurent aux extrémités du classement pour l'emploi local et pour l'emploi non local. Si les Pays de la Loire gardent la même position en termes de part dans l'emploi total (à 21,4 %), l'Île-de-France est bien moins placée (à 23,2 %, 10 % inférieur à la médiane). Les autres régions ont un taux d'administration qui s'écarte de moins d'un point de la moyenne nationale (8,8) et une part de l'emploi public aux alentours de 25,5 % (sauf Auvergne-Rhône-Alpes à 22,5 %¹⁹).

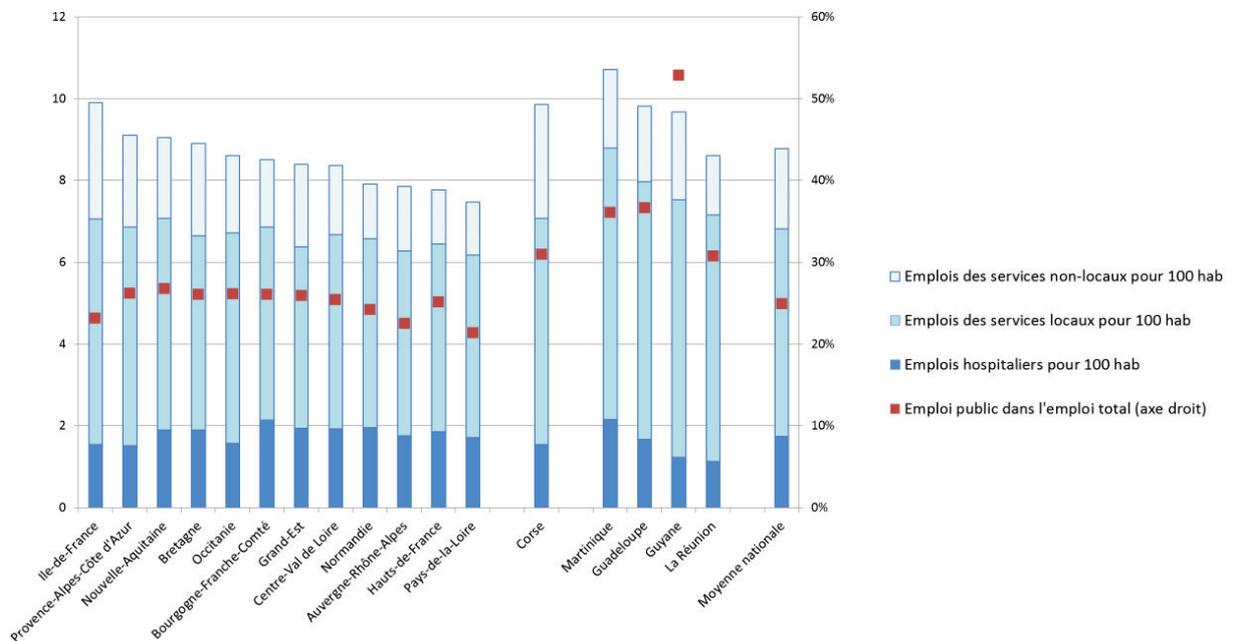
De manière générale, alors que les hiérarchies d'emploi non local et local sont très corrélées (dans les cinq régions les moins dotées en emploi non local, on retrouve les quatre les moins dotées en emploi local), l'emploi hospitalier est à l'inverse plus élevé dans les régions les moins dotées en emploi public, ce qui permet de resserrer légèrement les écarts au total. Ainsi, PACA, qui figure en deuxième position pour l'emploi local et en troisième pour l'emploi

¹⁹ Tout comme l'Île-de-France, mais dans une moindre mesure, Auvergne-Rhône-Alpes a un taux d'emploi privé (rapporté à sa population) élevé : 36 % contre 33 % pour la région hexagonale médiane.

non local figure en dernière position sur l'emploi hospitalier. À l'inverse, la Normandie, qui figure en onzième position pour l'emploi non local et en huitième position pour l'emploi local, est en deuxième position pour l'emploi hospitalier.

En définitive, les écarts de taux d'administration entre régions s'expliquent avant tout par l'emploi non local. Alors qu'il pèse moins du quart de l'emploi public, il contribue à 75 % des écarts de taux d'administration entre les régions hexagonales²⁰ (50 % pour les seuls services nationaux)²¹. L'emploi local des collectivités contribue pour 34 % aux écarts entre régions, et celui de l'État et de ses opérateurs pour seulement 5 %, tandis que l'emploi hospitalier a logiquement une contribution négative aux écarts (-14 %) puisque les régions les plus dotées en emplois hospitaliers ont un taux d'administration en moyenne plus faible que les autres.

Figure 6 – Importance de l'emploi public selon la région en 2015



Sources : calculs France Stratégie à partir des données ACOSS et INSEE (SIASP, ESTEL, Recensement) pour l'année 2015

L'emploi public en Guadeloupe, Guyane, Martinique et à la Réunion

En part d'emploi public, les quatre DOM hors Mayotte sont largement au-dessus de la moyenne dans tous les secteurs, du fait de la faiblesse structurelle d'emplois privés. Au total, la part d'emploi public dépasse 30 % dans les DOM, et même 50 % en Guyane. En dotation par habitant, le constat n'est pas systématique, deux sous-groupes peuvent être distingués : d'une

²⁰ Si l'on exclut l'Île-de-France, les emplois non-locaux expliquent environ 60% des écarts de taux d'administration entre régions hexagonales.

²¹ Méthode de calcul de la contribution du type d'emploi X à la variance totale de l'emploi public (Y) : Contribution = coefficient de corrélation (X, Y) * écart type de X/écart type de Y.

part la Martinique et Guadeloupe, dont la dotation par habitant est proche de la moyenne nationale (pour le secteur hospitalier, les services non locaux de l'État) ou largement au-dessus de la moyenne (services locaux de l'État et des collectivités); d'autre part la Réunion et la Guyane qui ne sont pas systématiquement au-dessus de la moyenne (moins d'emplois hospitaliers que la moyenne dans les deux cas, peu d'emplois non locaux à la Réunion). On ne constate pas de substitution public/privé pour l'emploi hospitalier dans les DOM : la Réunion et la Guyane cumulent des dotations en emplois publics et privés beaucoup plus faibles que sur le reste du territoire national.

3. Des emplois non locaux concentrés dans les zones d'emploi des grandes métropoles et des capitales administratives

Au-delà de la distinction entre local et non local, un deuxième apport original de ce travail est de localiser l'emploi public à une échelle géographique fine, celle des 320 zones d'emploi²². Ce zonage a l'intérêt de recouvrir l'ensemble du territoire national et donc de permettre de localiser tous les emplois publics. Le découpage des zones d'emploi est basé sur les déplacements domicile-travail autour des pôles urbains. Afin d'étudier le lien entre niveau d'emploi public et la dimension urbaine ou rurale du territoire, les zones d'emploi ont été regroupées en fonction de la population de leur agglomération principale, selon la classification suivante : (i) la zone d'emploi d'Île-de-France²³, en distinguant celle de Paris qui totalise la moitié de la population francilienne²⁴, (ii) celles des douze métropoles régionales de plus de 500 000 habitants, les zones d'emploi des unités urbaines comptant (iii) entre 100 000 et 500 000 habitants (nommées par la suite unités urbaines de plus de 100 000 habitants), (iv) entre 50 et 100 000, (v) 20 et 50 000 et enfin (vi) 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. Leur densité est de 44 habitants au km², soit deux fois moins que les zones d'emploi des agglomérations de 20 à 50 000 et de 50 à 100 000 habitants, quatre fois moins que celles des agglomérations de plus de 100 000 habitants et dix fois moins que celle des grandes métropoles.

Nous analysons les écarts de dotation en emplois des services non locaux entre zones d'emploi, en distinguant les grandes métropoles, les différentes catégories de zones

²² Les données détaillées pour l'ensemble des zones d'emploi sont fournies dans l'annexe, [disponible sur le site strategie.gouv.fr](http://www.strategie.gouv.fr).

²³ Ensemble de 20 zones d'emploi comprenant les 19 zones d'emploi situées en Ile-de-France plus la zone interrégionale de Roissy-Sud Picardie.

²⁴ Les zones d'emploi de l'Île-de-France sont construites par l'Insee en tenant compte des déplacements domicile-travail de moins de 60 km uniquement. Sans cette limite, c'est-à-dire en appliquant la méthodologie utilisée pour les autres régions, l'Île-de-France ne compterait qu'une zone d'emploi, identique à l'aire urbaine de Paris. Avec cette définition, la zone d'emploi de Paris est restreinte aux départements de Paris et des Hauts de Seine, ainsi qu'à une partie de la Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne et des Yvelines. Voir Insee Méthodes (2015), « [Une histoire des zonages supracommunaux définis à des fins statistiques](#) », n° 129, mars.

urbaines et les zones rurales. Nous présentons les résultats à la fois en termes de taux d'administration et de part dans l'emploi total²⁵.

3.1. L'emploi des services départementaux de l'État est plus élevé dans les unités urbaines de plus de 50 000 habitants, avec une forte hétérogénéité liée à la localisation des chefs-lieux départementaux

Les emplois des services départementaux de l'État (230 000 ETP) se retrouvent globalement dans les mêmes proportions dans les zones d'emplois de l'agglomération parisienne, des grandes métropoles, et celles des unités urbaines de plus de 100 000 et de plus de 50 000 habitants (médiane de 0,4 emploi pour 100 habitants, 1 % de l'emploi total). **Les unités urbaines de moins de 50 000 habitants sont en revanche beaucoup moins dotées** (médiane à 0,1/100 hab. et 0,3 %).

Les unités urbaines de taille importante sont plus souvent chefs-lieux départementaux, où se concentrent l'essentiel des emplois départementaux de l'État (c'est le cas de toutes les grandes métropoles, de la moitié des zones de plus de 50 000 habitants, d'un quart des zones de plus de 20 000 et de quasi aucune zones rurales). **Les zones urbaines sans chef-lieu, même fortement peuplées, ont en général très peu d'emploi départemental d'État** (c'est le cas de Saint-Nazaire, Villefranche-sur-Saône, Orange, Menton ou Haguenau). À l'inverse, **certaines zones peu urbanisées et rurales et dotées d'un chef-lieu de département ont des taux d'emploi départemental d'État bien supérieurs à la moyenne nationale** (Laon, Bar-le-Duc, Digne-les-Bains, la Lozère sont à plus de 0,9/100 hab. et 3 % d'emploi public)²⁶.

3.2. Les services régionaux de l'État

L'emploi des services régionaux de l'État est davantage concentré dans les métropoles, avec moins de dispersion à l'intérieur des différentes classes de zone d'emploi (excepté celles entre 100 000 et 500 000 habitants). L'Île-de-France et les grandes métropoles comptent toutes plus de 2,2 % d'emploi public région et 0,8 pour 100 habitants, avec un écart du simple au double entre la plus dotée (Strasbourg) et les moins dotées (Rouen et Nice en taux d'administration, Lyon en part).

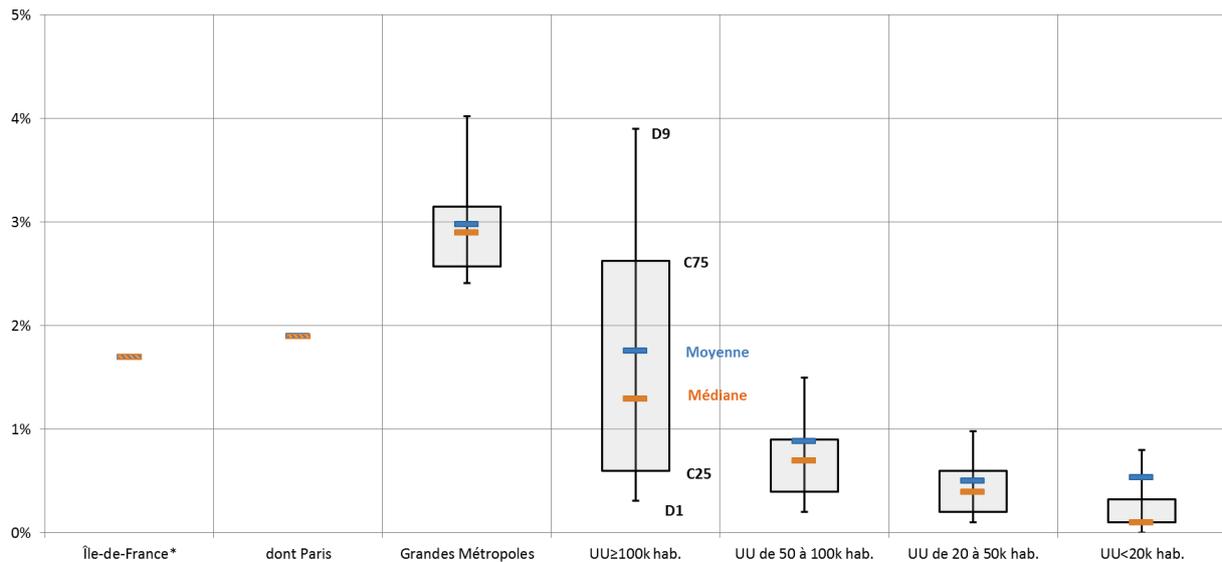
Les autres catégories de zones d'emploi sont beaucoup moins pourvues en emploi régional. Certes, quelques zones d'unités urbaines de plus de 100 000 habitants ont des niveaux comparables à la moyenne des grandes métropoles, du fait de leur statut de capitale régionale et aussi de la présence d'universités (les plus dotées étant Poitiers, Nancy et Besançon). Mais la médiane de cette catégorie (0,4/100 hab., 1,2 %) est deux fois plus faible que celle des grandes métropoles, et l'emploi régional est quasiment absent de certaines zones (Villefranche-sur-Saône et Maubeuge sont à 0,1/100 hab., 0,3 %).

²⁵ Les constats sur l'emploi non local sont les mêmes si l'on commente les taux ou les parts. Pour les emplois non locaux la corrélation entre taux pour 100 habitants et part dans l'emploi total varie de 97 % à 99 % à l'échelle des zones d'emploi.

²⁶ Voir figure A1 en annexe pour la distribution de la part de l'emploi départemental de l'État dans l'emploi total, selon la taille de l'unité urbaine.

Dans les autres catégories urbaines et les zones rurales, l'emploi régional est très peu développé : les trois quarts de ces zones ont moins de 0,2 emploi régional pour 100 habitants et 0,7 % de l'emploi total. Seules exceptions : **Châlons-en-Champagne et Ajaccio** ont des taux comparables aux grandes métropoles, et **Corte**, qui détient le taux le plus élevé avec 5,6 emplois régionaux pour 100 habitants, pour 20 % de l'emploi total, du fait de son université.

Figure 7 – Distribution de la part de l'emploi régional de l'État dans l'emploi total, par catégorie de zone d'emploi



Lecture : dans 25 % des zones d'emploi avec une unité urbaine de 20 à 50 000 habitants, la part de l'emploi régional de l'État dans l'emploi total est supérieure à 1 %

Source : France Stratégie d'après les données Insee (SIASP, ESTEL) 2015.

La localisation des emplois régionaux et départementaux de l'État correspond en grande partie à la géographie administrative. Il en est de même pour les emplois des sièges des collectivités régionales et départementales. Si le volume précis de ces emplois n'est pas connu, on estime qu'ils représentent environ 0,4 % de l'emploi total des zones d'emploi (moitié moins que les emplois départementaux ou régionaux de l'État) et qu'ils ne dépassent le seuil de 3 % que dans quatre chefs-lieux (Laon, Moulins, Châlons-en-Champagne et Arras)²⁷.

3.3. Les emplois nationaux de l'État

Si l'on s'intéresse maintenant aux emplois nationaux de l'État, il est nécessaire d'analyser séparément les emplois de la défense (civils et militaires) et ceux des autres ministères.

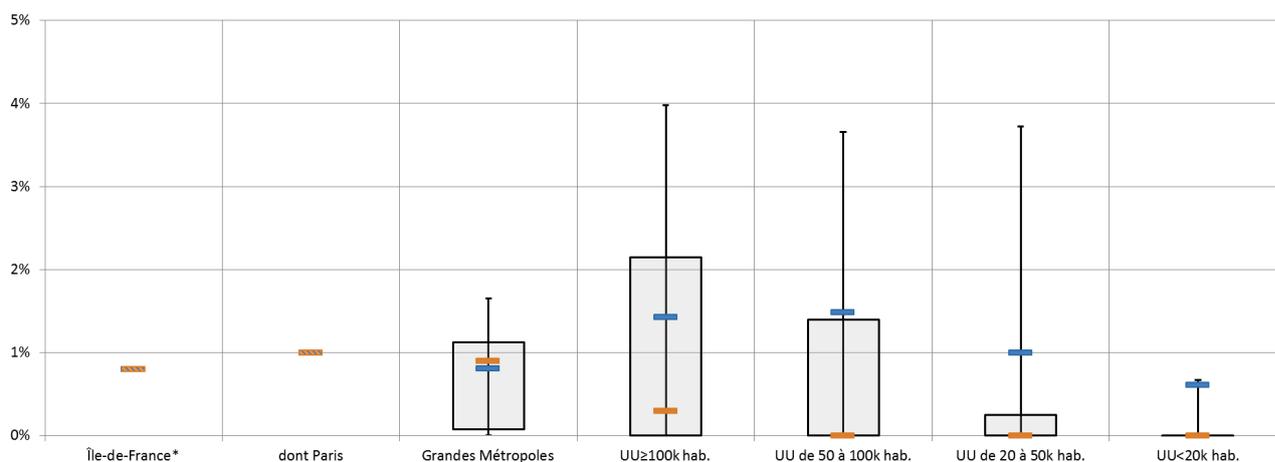
La localisation des emplois civils et militaires de la défense est caractérisée par sa grande hétérogénéité : 75 % des zones d'emploi rurales et 50 % des zones urbaines de

²⁷ Voir note de bas de page 15 pour la méthode d'imputation des emplois des sièges.

moins de 100 000 habitants n’ont aucun emploi de défense, de même que 25 % des zones urbaines de plus de 100 000 habitants (y compris les grandes métropoles).

À l’inverse, alors qu’aucune grande métropole n’a plus de 2,5 % d’emploi de défense (et une seule²⁸ zone rurale plus de 2,1 %), 10 % des zones urbaines hors grandes métropoles dépassent les 4 % de l’emploi total, comme Montauban et Bourges. À Brest et Toulon, qui hébergent les deux bases navales les plus importantes, 1 emploi sur 10 est un emploi de défense.

Figure 8 – Distribution de la part de l’emploi de la défense dans l’emploi total, par catégorie de zone d’emploi



Note : Données départementales imputées par convention à la zone d’emploi de la base de défense du département.

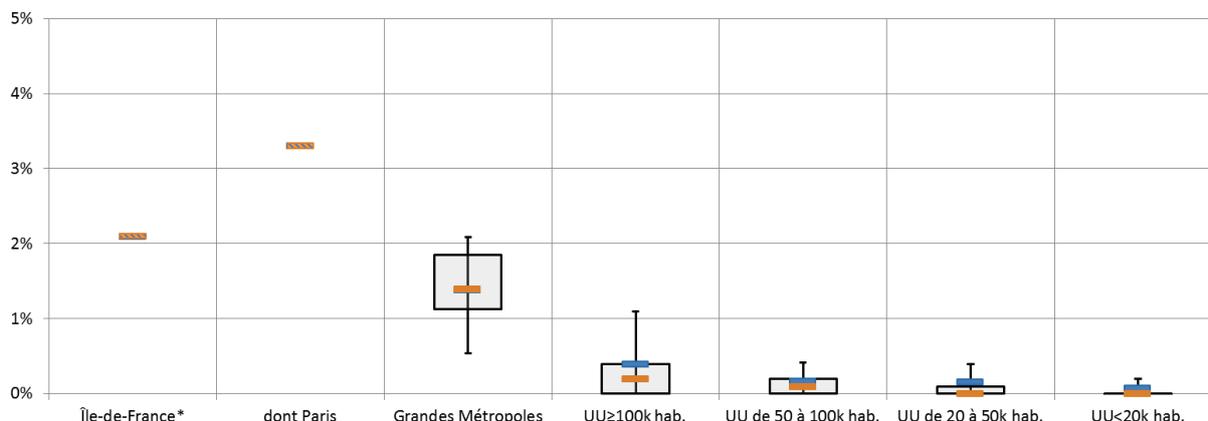
Source : France Stratégie d’après les données Insee (SIASP, insee.fr, ESTEL) 2015

Enfin, les emplois nationaux hors défense sont concentrés dans l’Île-de-France (2 % de l’emploi total, plus d’un emploi pour 100 habitants²⁹) et des grandes métropoles (plus de 1 % de l’emploi, sauf à Nice et Rouen sous les 0,2 %). **En dehors de l’Île-de-France et des grandes métropoles, seules 13 zones d’emploi, parmi lesquelles Limoges, Saumur, Dijon ou Nîmes, dépassent les 1 % d’emploi national hors défense dans l’emploi total.**

²⁸ Sarrebourg, avec 17 % d’emplois de défense.

²⁹ La zone d’emploi d’Île-de-France concentre 53 % du total des emplois nationaux hors défense, celle de Paris 43 %.

Figure 9 – Distribution de la part de l’emploi national hors défense dans l’emploi total, par catégorie de zone d’emploi



Source : France Stratégie d'après les données Insee (SIASP, ESTEL) 2015.

3.4. Au total, l’emploi non local se caractérise par une forte hétérogénéité, partiellement expliquée par le degré d’urbanisation des zones d’emploi

Pris dans son ensemble, le poids de l’emploi non local varie fortement d’une zone d’emploi à une autre : dans **10 % des zones d’emploi hexagonales ces emplois comptent pour moins de 0,3 % de l’emploi total, tandis qu’une sur dix est au-dessus de 8,2 %**, soit 27 fois plus (l’écart inter-décile en emplois pour 100 habitants est de 35).

Cette hétérogénéité est d’abord corrélée avec le degré d’urbanisation du territoire (voir tableau 1 page suivante) : la part de l’emploi non local dans l’emploi total, à 7,1 dans les grandes métropoles, est en moyenne de 5,3 dans les zones urbaines très peuplées, 4,4 dans les moyennement peuplées, et 2,9 dans les peu peuplées, et 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 territoriales³⁰.

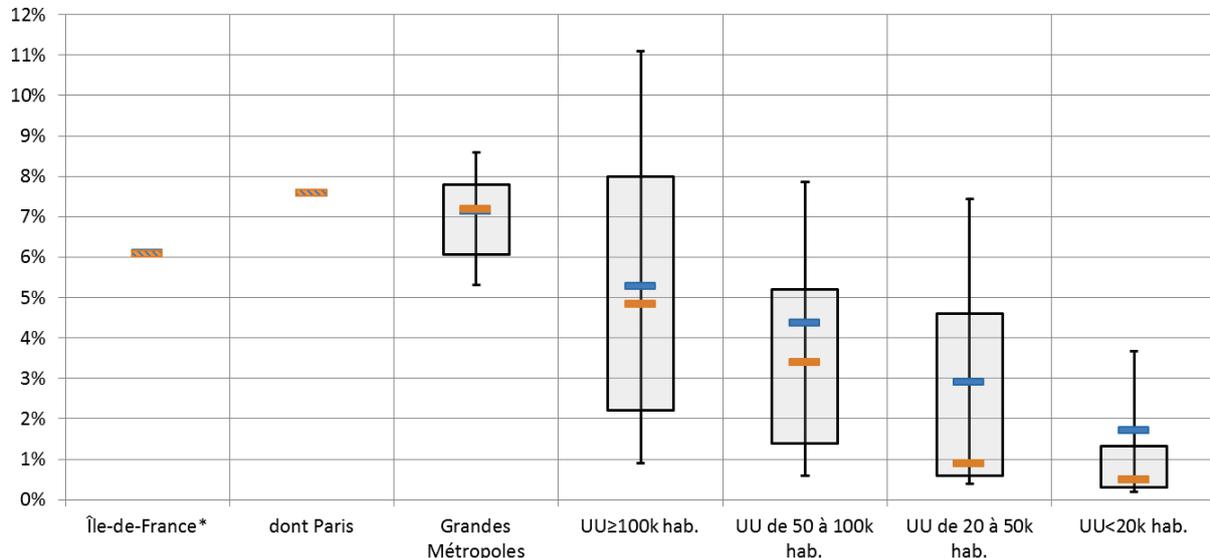
L’hétérogénéité reste forte à l’intérieur des catégories de zone d’emploi. Les zones d’emploi des unités urbaines de plus de 100 000 habitants sont les plus hétérogènes en termes de taux d’administration (10 % ont moins de 0,25 emploi non local pour 100 habitants, 10 % plus de 4) et de part d’emploi public (une sur dix à moins de 1 %, une sur dix à plus de 11 %). Certaines zones urbaines de plus de 100 000 habitants ont plus de 10 % d’emploi public non local dans l’emploi total **du fait de la présence de bases militaires ou d’établissements régionaux ou nationaux**, d’autres en sont très peu dotées (Maubeuge, Lens, Béthune, Dunkerque, Saint-Nazaire ou Villefranche-sur-Saône ont moins de 2 % d’emploi non local dans l’emploi total, soit la moyenne observée dans les zones rurales).

Les zones d’emplois des agglomérations de 20 à 100 000 habitants, moins dotées en moyenne que les précédentes, sont également hétérogènes, quoique dans une moindre

³⁰ Le nombre moyen d’emplois non locaux pour 100 habitants par catégorie de zones d’emploi est détaillé dans le tableau A3 de l’annexe 2.

mesure : Oyonnax, Forbach, Vichy, Narbonne ou Sète sont très peu dotées, contrairement à Mont-de-Marsan, Carcassonne, Ajaccio ou Châlons-en-Champagne, où sont localisés des emplois de la défense ou des établissements régionaux.

Figure 10 – Distribution de la part de l’emploi non local dans l’emploi total, par catégorie de zone d’emploi



Source : France Stratégie d’après les données Insee (SIASP, ESTEL) 2015.

Tableau 1 – Part moyenne des services non locaux dans l’emploi total, par catégorie de zone d’emploi

| Catégorie de zone d’emploi | Nombre de zones | Part de l’emploi public dans l’emploi total | | | | | | |
|--|-----------------|---|--------------|---|-----------------------------------|--|-------------------------------|------------------------|
| | | Total non-local | dont défense | dont autres emplois nationaux de l’État | dont services régionaux de l’État | dont services départementaux de l’État | dont sièges des collectivités | dont sièges opérateurs |
| Île-de-France* | 1* | 6,1 % | 0,8 % | 2,1 % | 1,7 % | 0,9 % | 0,4 % | 0,2 % |
| dont Paris | 1 | 7,6 % | 1,0 % | 3,3 % | 1,9 % | 0,7 % | 0,3 % | 0,4 % |
| Grandes Métropoles | 12 | 7,1 % | 0,8 % | 1,4 % | 3,0 % | 1,0 % | 0,8 % | 0,1 % |
| Unités urbaines ≥ 100 000 hab. | 62 | 5,3 % | 1,4 % | 0,4 % | 1,8 % | 1,1 % | 0,6 % | 0,1 % |
| Unités urbaines de 50 000 à 100 000 hab. | 59 | 4,4 % | 1,5 % | 0,2 % | 0,9 % | 1,1 % | 0,6 % | 0,0 % |
| Unités urbaines de 20 000 à 50 000 hab. | 83 | 2,9 % | 1,0 % | 0,2 % | 0,5 % | 0,8 % | 0,4 % | 0,1 % |
| Unités urbaines < 20 000 hab. | 84 | 1,7 % | 0,6 % | 0,1 % | 0,5 % | 0,4 % | 0,0 % | 0,0 % |
| Moyenne France | | 5,7 % | 1,2 % | 1,1 % | 1,8 % | 1,0 % | 0,6 % | 0,1 % |

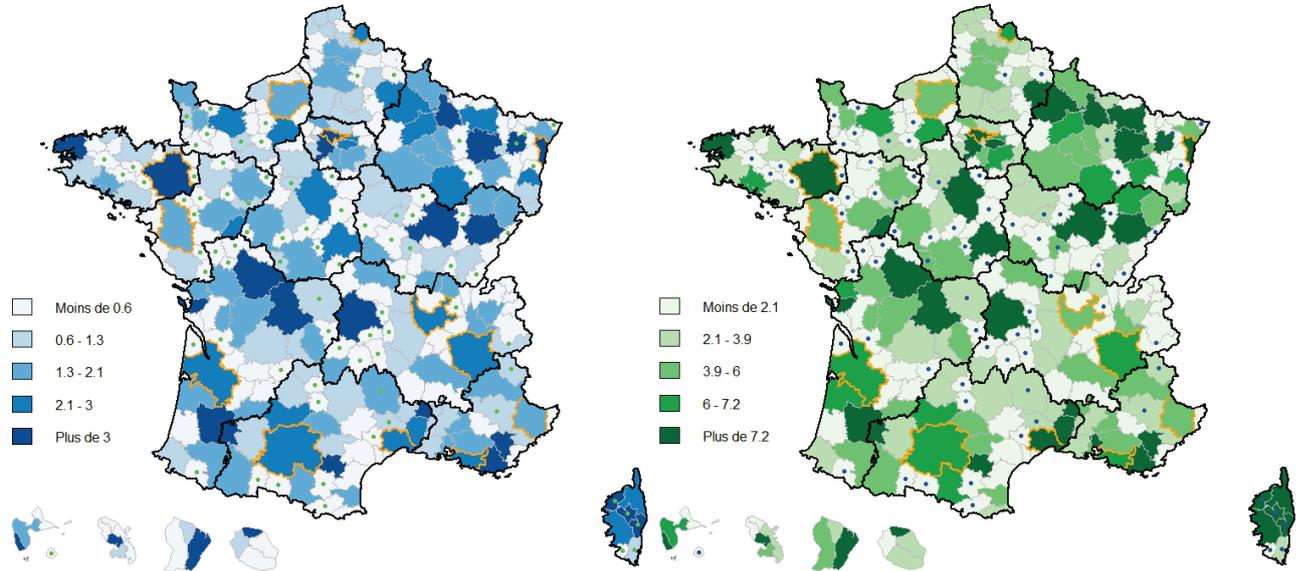
*Ensemble de 20 zones d’emploi comprenant les 19 zones d’emploi situées en Île-de-France plus la zone interrégionale de Roissy-Sud Picardie

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

Figure 11 – Emplois des services non locaux pour 100 habitants (gauche) et en pourcentage de l’emploi total (droite)

Moyenne nationale : 2,0
Zone d’emploi Île-de-France : 2,9

Moyenne France : 5,7 %
Zone d’emploi Île-de-France : 6,1 %



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’emplois correspondant aux grandes métropoles sont entourées d’orange, les zones d’emploi dites « rurales », i.e. sans unité urbaine de plus de 20 000 habitants sont signalées par un point vert à gauche, bleu à droite.

Sources : calculs France Stratégie à partir de SIASP, ACOSS, du recensement

Conventions cartographiques

Plusieurs conventions ont été retenues pour la cartographie des zones d’emploi.

Pour toutes les cartes de cette étude présentant des emplois par habitant, ou en part dans l’emploi total, on a choisi de regrouper les zones d’emploi en 5 catégories de couleur regroupant toutes le même nombre d’habitants (soit 20 % de la population française). Cela évite de créer des groupes rassemblant un nombre important de zones d’emplois, mais avec un poids démographique faible (les zones de montagne, par exemple).

Les zones d’emploi de Lille et Roubaix-Tourcoing ont été fusionnées en une zone unique, considérant que les établissements publics de la zone d’emploi de Lille produisaient des services pour l’ensemble des deux zones.

4. La répartition des emplois locaux est plus homogène, et plus indépendante de la taille de l'agglomération

Les 2,5 millions d'emplois publics locaux sont répartis de manière beaucoup plus homogène que les emplois non locaux : 80 % des zones hexagonales se trouvent entre 4 et 5,5 emplois pour 100 habitants (soit un ratio inter-décile de 1,35, contre 35 pour l'emploi non local). La zone la plus dotée est deux fois plus pourvue que la moins dotée (contre un ratio de 500 pour le non-local). Le nombre d'emplois locaux par habitant croît faiblement avec la taille de l'agglomération : on compte 4,7 emplois locaux pour 100 habitants en moyenne dans les zones rurales, entre 4,9 et 5,1 dans les zones urbaines, et 5,5 dans la zone d'emploi d'Île-de-France. A contrario, la part d'emploi public local dans l'emploi total décroît avec la taille de l'agglomération principale (contrairement à ce qu'on observe pour l'emploi non local) : on compte 13,5 % d'emploi public local en Île-de-France (10,9 % à Paris) et dans les grandes métropoles, entre 16 % et 17 % dans les autres zones urbaines, et 16 % dans les zones rurales.

Dans cette partie, nous présentons les écarts de dotation en emploi de service public local par zone d'emploi, en distinguant l'État et les collectivités territoriales, qui représentent chacun environ la moitié du total. L'analyse se base sur le nombre de postes par individu ou par usager, qui constitue notre approximation du volume de services publics. À l'aide d'un modèle économétrique simple, nous essayons d'expliquer les écarts de dotation par les caractéristiques des territoires (voir annexe 3).

4.1. La localisation des emplois publics locaux de l'État: une répartition plus homogène sur le territoire, influencée par la démographie

Les services de l'État et de ses opérateurs comptent environ 1,6 million d'emplois locaux – sur un total de 2,5 – dont environ un million pour l'éducation pré-bac (écoles, collèges et lycées publics et privés sous-contrats), 300 000 pour les autres ministères (centres des impôts, commissariats, gendarmeries notamment) et 300 000 pour les opérateurs publics (Pôle emploi, la Poste et la sécurité sociale). Ils sont présents dans l'ensemble des zones d'emploi, avec une hétérogénéité relativement faible : **80 % des zones sont comprises entre 1,7 et 2,8 emplois pour 100 habitants (soit un ratio inter-décile de 1,65).**

Parmi ces emplois, ceux de l'éducation nationale pré-bac sont ceux qui sont les plus homogènes sur le territoire, qu'on raisonne en postes par habitant (80 % des zones d'emploi entre 1,25 et 1,6 emploi pour 100 habitants) en dépit de la variation locale de la part des jeunes dans la population, 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 selon la taille de l'agglomération principale (voir tableau 2 et figure 12).

Tableau 2 – Répartition des emplois locaux de l'État selon la catégorie de zone d'emploi

| Catégorie de zone d'emploi | Emplois pour 100 habitants | dont éducation pré-bac | dont autres emplois locaux de l'État | dont opérateurs publics | Éducation pré-bac pour 100 hab. de moins de 16 ans |
|--------------------------------|----------------------------|------------------------|--------------------------------------|-------------------------|--|
| Île-de-France* | 2,7 | 1,4 | 0,6 | 0,6 | 7,2 |
| dont Paris | 2,9 | 1,3 | 0,9 | 0,7 | 7,2 |
| Grandes Métropoles | 2,5 | 1,4 | 0,4 | 0,7 | 7,6 |
| Unités urbaines ≥ 100 000 hab. | 2,5 | 1,5 | 0,4 | 0,5 | 8,3 |
| UU de 50 000 à 100 000 hab. | 2,3 | 1,4 | 0,4 | 0,5 | 8,1 |
| UU de 20 000 à 50 000 hab. | 2,3 | 1,5 | 0,4 | 0,4 | 8,4 |
| Unités urbaines < 20 000 hab. | 2,2 | 1,4 | 0,4 | 0,4 | 8,7 |
| Total | 2,5 | 1,4 | 0,5 | 0,5 | 7,8 |

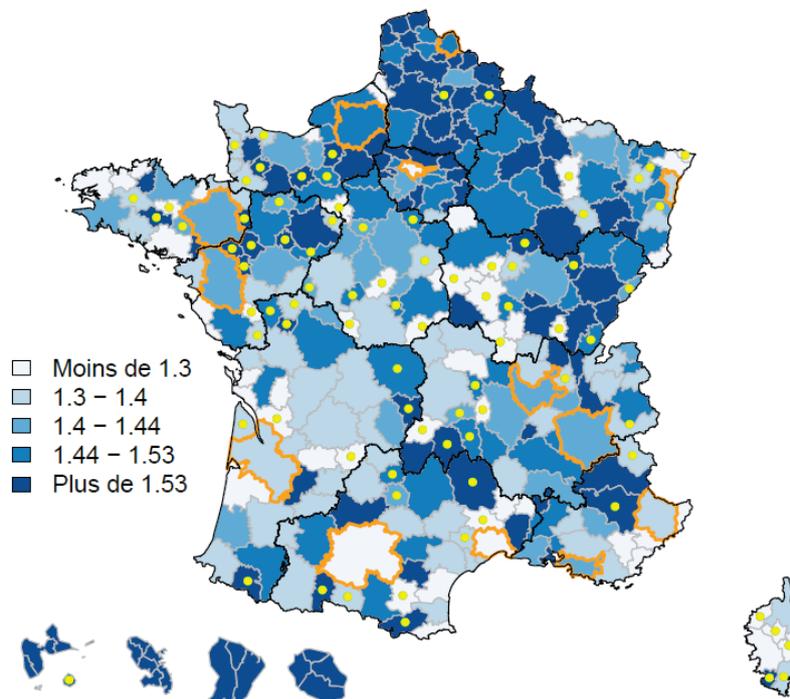
* Ensemble de 20 zones d'emploi comprenant les 19 zones d'emploi situées en Île-de-France plus la zone interrégionale de Roissy-Sud Picardie

Note : écarts types entre parenthèses. Opérateurs publics : Pôle emploi, La Poste, sécurité sociale.

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

Figure 12 – Nombre d'emplois publics dans l'enseignement pré-bac pour 100 habitants

Moyenne nationale : 1,4 Zone d'emploi Île-de-France : 1,4



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

Sources : calculs France Stratégie à partir des données Insee (SIASP et recensement), et ACOSS en 2015

En revanche, **les zones rurales et celles comprenant une agglomération de moins de 50 000 habitants ont significativement plus de postes en moyenne rapporté aux habitants de moins de 16 ans** (respectivement 8,7 et 8,4) que celles des grandes métropoles (7,6) et de l'Île-de-France (7,2). Les agglomérations de plus de 50 000 habitants (8,3) et de 100 000 habitants (8,3) sont en moyenne plus dotées que les grandes métropoles, mais dans une moindre mesure. Les zones rurales et celles des petites et moyennes agglomérations ne sont toutefois pas systématiquement sur-dotées : 20 % des zones hors Paris et grandes métropoles ont une dotation comparable ou inférieure à la moyenne des grandes métropoles (Saint-Nazaire, Béthune Orléans, Cholet, Beauvais, Laval, Longwy, Mâcon, Laon et dans les zones rurales Briançon, Pithiviers, Gien). En même temps, 7 % des zones avec une agglomération de moins de 50 000 habitants (Aurillac, Bar-le-Duc, Tulle) et 17 % des zones rurales (Figeac, Saint-Flour, Guéret) sont au-dessus de 10 postes pour 100 individus de moins de 16 ans.

Indépendamment du degré d'urbanisation, les zones d'emploi de la diagonale nord-est sud-ouest apparaissent relativement plus dotées en postes par enfants que la moyenne (voir figure 7b), et c'est au sein de cet espace qu'on trouve la majorité des 20 % de zones d'emplois les mieux dotées.

L'analyse économétrique réalisée sur le nombre de postes par individu de moins de 16 ans met en évidence que le taux d'administration est plus élevé pour les zones les moins dynamiques démographiquement : à caractéristiques comparables, une baisse de 10 % de la population totale entre 1990 et 2015 est liée à un bonus 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) est plus dotée de 6 % qu'une zone comparable du dernier décile (21 000 euros). Enfin les chefs-lieux départementaux ont 3,5 % de moyens en plus par habitants de 16 ans, à caractéristiques comparables. Ces résultats confirment et complètent les enseignements de travaux précédents de France Stratégie sur la dotation des écoles et collèges publics : lien entre dotation, niveau de vie et densité des territoires, hétérogénéité importante des dotations, notamment en milieu rural et effets d'inertie³¹.

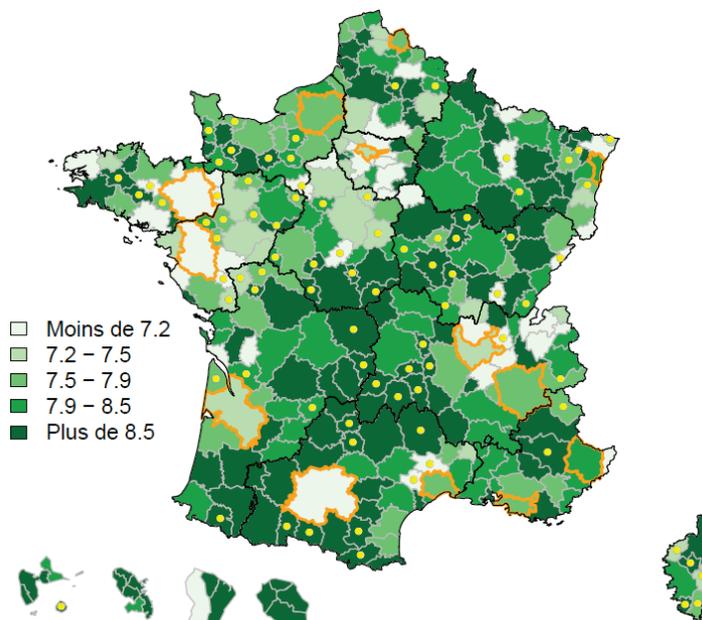
Les dotations des autres emplois locaux de l'État pour 100 habitants sont relativement plus hétérogènes que pour l'éducation pré-bac : 80% des zones sont comprises entre 0,28 et 0,55 emploi pour 100 habitants. **Aucun gradient urbain/rural n'apparaît significativement**, mais on note une sur-dotation très importante de la zone d'emploi d'Île-de-France, due aux effectifs de la préfecture de Police de Paris. L'axe nord-est / sud-ouest se retrouve également sur-doté par rapport au reste de l'hexagone, notamment comparativement au nord-ouest (voir figure 14). L'analyse statistique confirme à nouveau l'effet d'inertie d'ampleur comparable au secteur éducatif (mais moins significatif statistiquement) : une baisse de 10% de la population entre 1990 et 2015 aboutit à baisser de 3 % la dotation. La présence d'une préfecture de département augmente statistiquement la dotation par habitant de 20%, à caractéristiques comparables.

³¹ 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 ; Dherbécourt C. (2019), « [Écoles primaires, mieux adapter les moyens aux territoires](#) », France Stratégie, *La Note d'analyse*, n° 76.

Figure 13 – Nombre d’emplois publics dans l’enseignement pré-bac pour 100 habitants de moins de 16 ans

Moyenne nationale : 7,7

Zone d’emploi Île-de-France : 7,8



Note : es zones d’emplois correspondant aux grandes métropoles sont entourées d’orange, les zones d’emploi dites « rurales », i.e. 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.

Les dotations des autres emplois locaux de l’État pour 100 habitants sont relativement plus hétérogènes que pour l’éducation pré-bac : 80 % des zones sont comprises entre 0,28 et 0,55 emploi pour 100 habitants. **Aucun gradient urbain/rural n’apparaît significativement**, mais on note une sur-dotation très importante de la zone d’emploi d’Île-de-France, due aux effectifs de la préfecture de police de Paris. L’axe nord-est/sud-ouest se retrouve également sur-doté par rapport au reste de l’Hexagone, notamment comparativement au nord-ouest (voir figure 14). L’analyse statistique confirme à nouveau l’effet d’inertie d’ampleur comparable au secteur éducatif (mais moins significatif statistiquement) : une baisse de 10 % de la population entre 1990 et 2015 aboutit à baisser de 3 % le taux d’administration. La présence d’une préfecture de département augmente statistiquement la dotation par habitant de 20 %, à caractéristiques comparables.

La répartition des emplois locaux des opérateurs publics (La Poste³², Pôle emploi et les caisses de sécurité sociale) est significativement différentes des autres blocs. **Ces emplois sont plus concentrés dans les chefs-lieux de départements et les grandes métropoles**, que ce soit en moyennes brutes (voir figure 15) et à caractéristiques comparables.

³² Faute de données détaillées, les emplois locaux de la Poste incluent ceux des plateformes industrielles de tri et des centres de tri de la Poste, qui produisent également des services non locaux.

Figure 14 – Nombre d’emplois locaux de l’État (hors éducation, Pôle emploi, sécurité sociale, Poste) pour 100 habitants

Moyenne nationale : 0,5
Zone d’emploi Île-de-France: 0,6

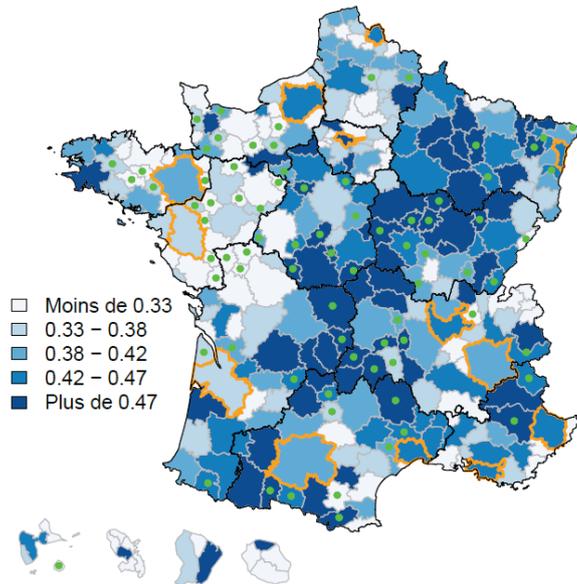
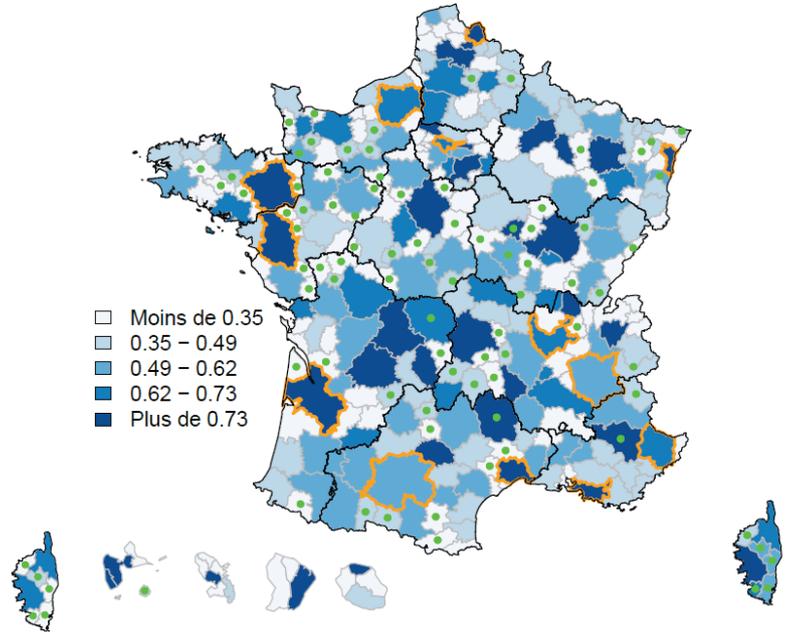


Figure 15 – Nombre d’emplois Pôle emploi, Poste*, sécurité sociale pour 100 habitants

Moyenne nationale : 0,5
Zone d’emploi Île-de-France : 0,6



* y compris emplois des plateformes industrielles de tri et des centres de tri de la Poste

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

4.2. Le taux d’administration du bloc communal dépend positivement du potentiel financier, de la capacité en hébergement touristique et de la taille de la zone d’emploi, et est plus élevé en Île-de-France et dans les trois régions du Sud

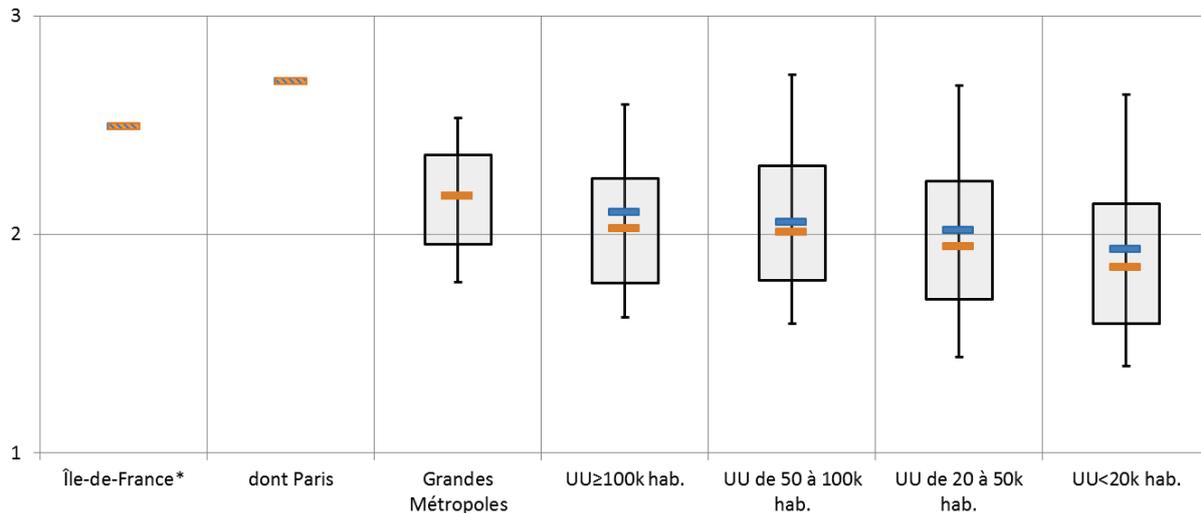
D’une zone d’emploi à l’autre, l’hétérogénéité des dotations en emplois locaux des collectivités territoriales est de même ampleur que celle des emplois de l’État : le taux d’administration des 10 % des zones les plus dotées est 55 % plus élevé que celui des 10 % les moins pourvues. Ces écarts sont principalement le fait de l’emploi 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 des départements, en partie du fait des hypothèses retenues pour localiser leurs emplois³³.

La taille de l’agglomération principale de la zone d’emploi influe peu sur les niveaux de taux d’administration. Hormis pour la zone d’emploi de Paris, plus dotée que la moyenne, le taux d’administration locale est proche dans les différentes catégories de

³³ Les emplois des régions et des départements sont localisés dans nos données au chef-lieu de la collectivité. Une fois retranchés les emplois des sièges, les 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.

territoires, avec cependant une légère croissance de l'emploi des communes et de leurs groupement avec le caractère urbain de la zone d'emploi³⁴. Pour le bloc communal on observe peu ou prou le même degré d'hétérogénéité des dotations au sein de toutes les catégories urbaines³⁵.

Figure 16 – Distribution du nombre d'emplois du bloc communal pour 100 habitants, par catégorie de zone d'emploi



Source : France Stratégie d'après les données Insee (SIASP, recensement) 2015.

Les cartes représentant les dotations en emplois par habitant font apparaître de grands ensembles régionaux (voir figure 15) : l'Île-de-France et la moitié sud du pays sont globalement caractérisées par de forts niveaux de taux d'administration de la fonction publique territoriale. À l'inverse, le taux d'administration est relativement faible dans la quasi-totalité des zones d'emploi du Grand Est (région qui figure d'ailleurs en dernière position en termes d'emploi local par habitant, voir partie II).

La moitié des écarts en emploi du bloc communal entre zones d'emploi est expliquée par les caractéristiques observées dans notre modèle. L'analyse économétrique ne permet pas de mettre en évidence un effet d'inertie démographique, contrairement aux emplois des services locaux de l'État. En revanche, la dotation en emplois publics par habitant au sein du bloc communal augmente avec le potentiel financier par habitant³⁶ : **entre les déciles extrêmes de potentiel financier, l'écart de taux d'administration est de 15 %**. Le taux d'administration du bloc communal augmente significativement avec la capacité en hébergements touristiques

³⁴ Si l'on calcule le nombre d'emplois publics du bloc communal par habitant en fonction du nombre d'habitants des communes (et non plus à l'échelle de la zone d'emploi), on observe une courbe en U, soit le phénomène observé pour les dépenses de fonctionnement des communes par la DGCL. Voir Leforestier G. (2017), « [Les disparités de dépenses de fonctionnement dans le secteur communal](#) », *Bulletin d'information statistique de la DGCL*, n° 114.

³⁵ Les taux d'administration des emplois des départements et régions ont été imputés et ne permettent pas de mener une analyse fine de l'hétérogénéité par catégories urbaines et rurales.

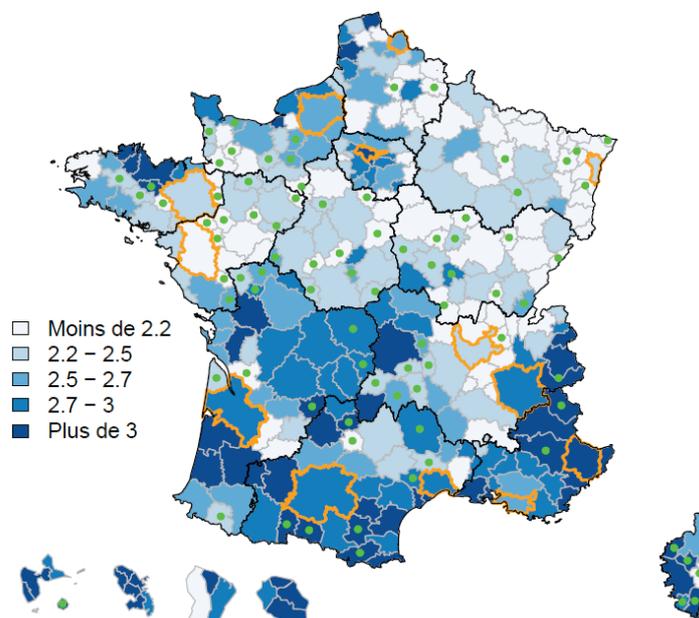
³⁶ Le potentiel financier est égal au potentiel fiscal (bases fiscales taxées au taux moyen national), plus la dotation globale de fonctionnement versée par l'État l'année précédente.

par habitant³⁷ (15 % d'écart entre déciles extrêmes). On observe par ailleurs un effet « pur » de la taille de l'agglomération (i.e. une fois tenu compte des caractéristiques socio-économiques de ces zones) : les zones dotées d'une agglomération de plus de 100 000 habitants ont 10 % d'emplois supplémentaires par rapport à une zone rurale comparable, la prime est de 20 % pour les grandes agglomérations. Enfin, l'analyse économétrique confirme la spécificité des zones d'emploi des régions Île-de-France, PACA, Occitanie et Nouvelle-Aquitaine. À caractéristiques socioéconomiques comparables, ces régions ont en moyenne 0,3 emploi public par habitant de plus que les autres (contre 0,46 en écart brut).

Derrière les disparités en termes de dotation en emploi public territorial se trouve la question des disparités de niveau de service public pour les habitants. Les écarts de taux d'administration du bloc communal n'entraînent pas forcément de variation sur le niveau de service rendu si on considère que dans certains territoires les emplois privés se substituent aux emplois publics. L'ampleur de la substitution entre emploi public local et emploi privé dans le cadre de la délégation de service publique peut être approchée, notamment pour les deux secteurs les plus importants (en nombre de délégations) que sont la gestion de l'eau et des déchets³⁸. Compte tenu du volume et de la répartition géographique des emplois de ces secteurs (voir encadré), l'effet de substitution semble être marginal et aller dans le sens d'un renforcement des écarts nord-est/sud-ouest.

Figure 17 – Nombre d'emplois locaux des collectivités territoriales pour 100 habitants

Moyenne nationale : 2,6 Zone d'emploi Île-de-France : 2,8



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

Sources : calculs France Stratégie à partir de SIASP (2015) et du recensement. Y compris SDIS et pompiers militaires de Marseille et Paris.

³⁷ Estimé à partir du nombre de lits en hôtel, de places de campings et de résidences secondaires.

³⁸ Cour des comptes (2011), *Les collectivités locales et la gestion des déchets ménagers et assimilés*, Didier Migaud et Nicolas Brunner, rapport public, septembre.

Figure 18 – Dont emplois du bloc communal pour 100 habitants

Moyenne nationale : 2,1
Zone d'emploi Île-de-France: 2,5

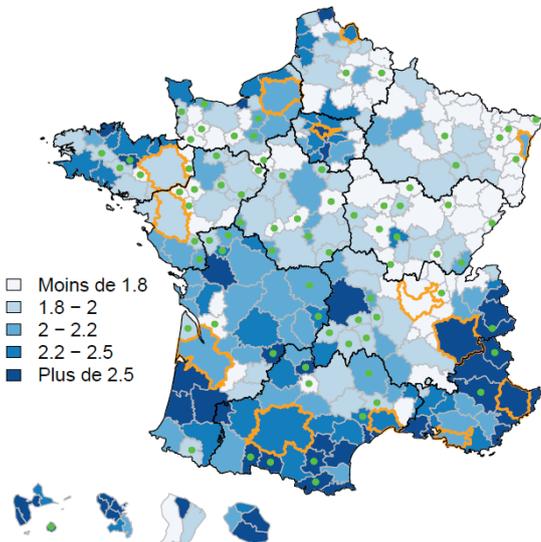
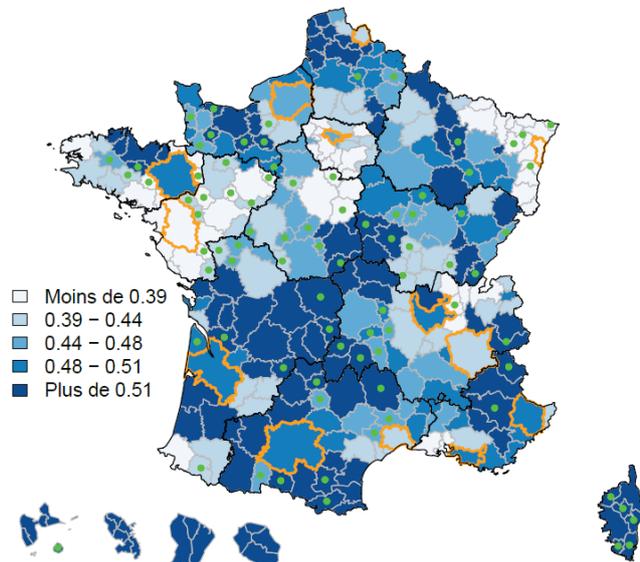


Figure 19 – Dont emplois locaux des départements et régions pour 100 habitants*

Moyenne nationale : 0,5
Zone d'emploi Île-de-France: 0,3



* Y compris SDIS et pompiers militaires de Marseille et Paris. Emplois imputés à la zone d'emploi

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

Tableau 3 – Répartition des emplois publics locaux des collectivités locales selon la catégorie de zone d'emploi

| Catégorie de zone d'emploi | Emplois pour 100 habitants | dont emplois du bloc communal | dont autres |
|---|----------------------------|-------------------------------|-------------|
| Île-de-France* | 2,8 | 2,5 | 0,3 |
| dont Paris | 3,0 | 2,7 | 0,3 |
| Grandes Métropoles | 2,6 | 2,2 | 0,4 |
| Unités urbaines ≥ 100 000 hab. | 2,6 | 2,1 | 0,5 |
| Unités urbaines de 50 000 à 100 000 hab. | 2,6 | 2,1 | 0,5 |
| Unités urbaines de 20 000 à 50 000 hab. | 2,5 | 2,0 | 0,5 |
| Unités urbaines de 20 000 hab. | 2,5 | 1,9 | 0,5 |
| Total | 2,6 | 2,1 | 0,5 |

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

Note : écarts types entre parenthèses.

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

**Délégation de services et marchés publics :
un effet de substitution limité au niveau local**

Les services à compétence communale, dont les principaux sont l'eau et les déchets, peuvent être délégués à des entreprises ou des associations. La Délégation de services publics (DSP) est donc un candidat naturel à l'explication du nombre plus faible d'agents du bloc communal dans certains territoires. La proportion de services en DSP varie fortement d'un département à l'autre, mais sans faire apparaître systématiquement de différence nord-est/sud-ouest (voir figure A9 en annexe 2).

Mais qu'en est-il des variations de l'emploi en DSP au niveau local ? S'il n'existe pas à notre connaissance de dénombrement de ces postes, les données sur l'emploi privé des secteurs de la distribution d'eau et de la gestion des déchets permettent d'obtenir des ordres de grandeur. Le nombre d'emplois concernés, de l'ordre de 0,2 pour 100 habitants à l'échelle nationale, ne semble pas suffisant pour expliquer les écarts d'emploi public. De plus, à l'échelle des zones d'emploi (voir figure A10) on n'observe pas de corrélation négative entre emploi privé de ces secteurs et l'emploi du bloc communal (corrélation positive très faible et non significative).

La sous-traitance au secteur privé et associatif ne semble pas non plus jouer un rôle de substitution. L'analyse des budgets communaux et intercommunaux montre qu'à l'échelle des EPCI et des zones d'emploi, les dépenses de fonctionnement hors personnel (qui incluent les subventions aux associations et une grande partie des marchés publics) sont fortement corrélées aux dépenses de personnel au lieu de s'y substituer (corrélation de 0,65, source DGCL, calculs France Stratégie). Par ailleurs, les dépenses de fonctionnement hors personnel de la région Grand Est sont dans la moyenne nationale (voir annexes, figure A11 et figure A12).

Plusieurs questions restent cependant en suspens : les écarts observés de niveau d'emploi public par habitant entre collectivités correspondent-ils à des écarts dans la variété et la quantité de services publics produits ? Les communes dont la dotation en emploi public est plus élevée développent-elles des services supplémentaires ou bien enrichissent-elles en emploi des services présents partout ? Le nombre d'utilisateurs par emploi varie-t-il d'une collectivité à l'autre ? Répondre à ces questions, essentielles en termes d'équité et d'aménagement du territoire, n'est pas possible dans le cadre de cette analyse du fait notamment du peu de données disponibles³⁹.

5. La géographie complexe de la fonction publique hospitalière

L'hétérogénéité de l'emploi hospitalier est intermédiaire entre celle des emplois locaux et celle des emplois non locaux : le taux d'administration des 10 % de zones les plus dotées (3 emplois pour 100 habitants) est trois fois plus élevé que celui des 10 % les moins pourvues. Cette hétérogénéité ne s'explique qu'à la marge par le gradient urbain/rural : toutes les catégories ont une médiane et une moyenne comprises entre 1,7 et 1,9 emploi public pour 100 habitants. En dépit de la présence des CHR dans les grandes métropoles, les zones d'emploi

³⁹ Il est difficile d'apprécier le contenu des services rendus au niveau local, puisqu'en 2015 les deux tiers de l'emploi des collectivités locales relevaient des filières « administratives » ou « techniques », que l'on peut retrouver dans la plupart des établissements. Se pose en outre la question du choix de l'indicateur pour le niveau de service rendu (heures travaillées, nombre d'utilisateurs des services).

concernées ne présentent pas de sur-dotation systématique, rapportée au nombre d'habitants. Toutefois, rapporté au nombre d'habitants de plus de 65 ans, le taux d'administration dépend négativement de la taille de l'agglomération, de 15 postes pour 100 habitants de plus de 65 ans dans les grandes métropoles à moins de 9 pour les zones rurales.

Au sein des grandes métropoles, Lille et Strasbourg ont une dotation pour 100 habitants aux deux tiers plus élevée que Toulouse et Nantes. Dans les autres catégories urbaines et dans les zones rurales on trouve une hétérogénéité plus importante : on trouve autour de 3 postes pour 100 habitants dans des agglomérations de plus de 100 000 habitants (Besançon, Nancy, Limoges), des villes moyennes (Colmar, Libourne, Soissons, Moulins) et des zones rurales (Saint-Girons, Pontivy). Les zones à moins d'un poste pour 100 habitants sont présentes dans les grandes agglomérations (Thionville, Lens, Béthune, Douai, Orange), les moyennes (Forbach, Albi) et les petites (Royan, Cambrai, Longwy).

Dans certaines zones spécifiques, la faiblesse de l'emploi public s'explique par la présence d'emploi privé salarié qui représente plus de la moitié de l'emploi hospitalier total : c'est le cas d'Albi ou de Longwy. Mais, en règle générale, les grands constats sur la répartition de l'emploi public entre zones d'emploi ne sont guère modifiés si l'on tient compte de l'emploi salarié privé, sauf pour les grandes métropoles, deux fois plus dotées que les autres zones. Le taux d'administration en emploi hospitalier public n'est par ailleurs pas corrélé négativement à l'emploi hospitalier privé ou au nombre de médecins généralistes.

L'analyse économétrique met en évidence un effet de structure de la population. À caractéristiques comparables, le niveau d'emploi public hospitalier croît avec la part des plus de 80 ans (30% d'écart entre déciles extrêmes), mais pas avec la part des 65-79 ans. On constate par ailleurs tout comme pour les emplois des établissements locaux de l'État, on observe un effet d'inertie démographique pour l'emploi hospitalier : une baisse de 10 % de la population entre 1990 et 2015 est associée à un bonus de 5 % du taux d'administration. Enfin, le taux d'administration en emploi public hospitalier est moins développé dans les zones à fort chômage (15 % d'écart entre les zones à 10 % et à 15 % de chômage).

Tableau 4 – Répartition des emplois du secteur hospitalier selon la catégorie de zone d'emploi

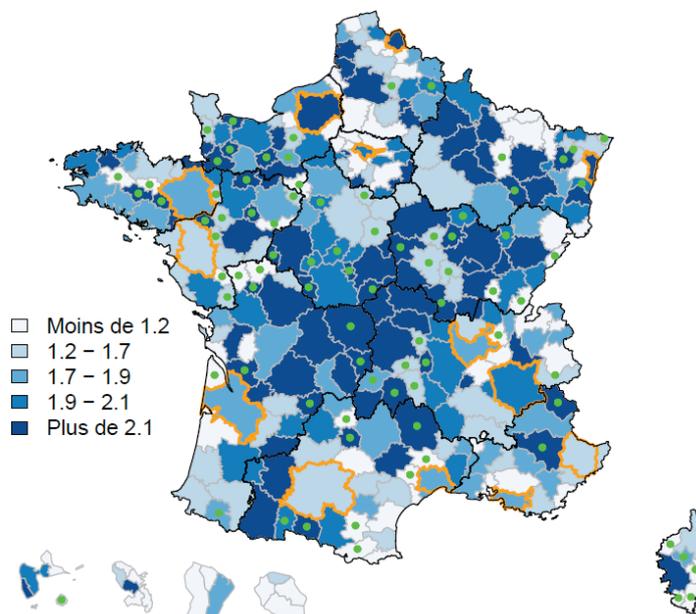
| Catégorie de zone d'emploi | Emplois publics pour 100 habitants | Dont les emplois dans les CH-CHR-CHS* | Dont autres emplois hospitaliers publics | Salariés du privé pour 100 hab. | Emplois publics et salariés privés pour 100 hab. | Emplois publics pour 100 hab. de plus de 65 ans | Emplois publics et salariés privés pour 100 hab. de plus de 65 ans |
|--|------------------------------------|---------------------------------------|--|---------------------------------|--|---|--|
| Île-de-France* | 1,6 | 1,5 | 0,1 | 0,4 | 2,0 | 11,1 | 14,0 |
| dont Paris | 1,9 | 1,8 | 0,1 | 0,5 | 2,4 | 13,1 | 16,6 |
| Grandes métropoles | 1,9 | 1,7 | 0,2 | 0,6 | 2,5 | 11,4 | 15,0 |
| Unités urbaines ≥ 100 000 hab. | 1,7 | 1,4 | 0,2 | 0,3 | 2,0 | 9,7 | 11,6 |
| Unités urbaines de 50 000 à 100 000 hab. | 1,7 | 1,4 | 0,3 | 0,3 | 2,0 | 8,3 | 9,9 |
| Unités urbaines de 20 000 à 50 000 hab. | 1,9 | 1,5 | 0,4 | 0,3 | 2,2 | 9,1 | 10,7 |
| Unités urbaines < 20 000 | 1,8 | 1,3 | 0,5 | 0,2 | 2,0 | 7,9 | 8,9 |
| Total | 1,7 | 1,5 | 0,3 | 0,4 | 2,1 | 9,4 | 11,7 |

* Comprend 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 de l'Insee (SIASP, ESTEL, Recensement) pour 2015

Figure 20 – Nombre d’emplois hospitaliers publics pour 100 habitants

Moyenne nationale : 1,7 Zone d’emploi d’Île-de-France : 1,5



Note : les zones d’emploi correspondant aux grandes métropoles sont entourées d’orange, les zones d’emploi dites « rurales », i.e. sans unité urbaine de plus de 20 000 habitants, sont signalées par un point vert.

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

6. Globalement, plus d’emploi public par habitant dans les métropoles, des emplois plus souvent publics sur la diagonale nord-est/sud-ouest

À l’échelle des 320 zones d’emploi, **l’emploi non local contribue à 56 % des écarts de taux d’administration total**, contre 14 % pour les emplois locaux de l’État et de ses 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, lorsque l’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 taux d’administration (qui cumule l’emploi local, non local et hospitalier) **dépend positivement de la taille de l’agglomération principale** (voir Tableau 1). Les grandes métropoles et les zones d’emploi d’Île-de-France comptent près de 10 emplois publics pour 100 habitants ; ce chiffre monte à 12 pour la zone d’emploi de Paris⁴⁰. Les zones rurales ont un taux moyen d’administration inférieur de 30 % à celui des grandes métropoles, tandis que les autres zones urbaines sont dans une situation intermédiaire (de 7,7 à 8,5).

Le taux d'administration est très hétérogène au sein des catégories de zones d'emploi, avec des écarts allant du simple au double, à l'exception des zones des grandes métropoles (la moins dotée des métropoles est Nantes qui est, avec 8,3 emplois publics pour 100 habitants, 15 % sous la médiane de sa catégorie). Certaines zones rurales ou urbaines peu peuplées dépassent la moyenne des grandes métropoles ou l'Île-de-France, à 10 emplois publics pour 100 habitants (la Lozère, Corte, Digne-les-Bains, Sarrebourg, Parthenay). De même, **25 % des zones d'emploi des unités urbaines de 100 000 à 500 000 habitants et 10 % des zones de moins de 100 000 habitants ont un taux d'administration comparable ou supérieur à celui des grandes métropoles ou de l'Île-de-France** (Limoges, Besançon, Poitiers, Brest, Amiens sont au-dessus de 10, dans la seconde catégorie : Draguignan, Ajaccio, Châlons-en-Champagne, Bourges). **À l'inverse, certaines zones d'agglomérations de plus de 100 000 habitants cumulent faible présence des différents blocs d'emploi** : c'est le cas notamment de Thionville, Villefranche-sur-Saône, Douai, Saint-Omer, Mulhouse ou Saint-Nazaire dont le taux d'administration est inférieur à 6,5 et la part de l'emploi public dans l'emploi total inférieure à la moyenne nationale.

Par ailleurs, à caractéristiques comparables, le taux d'administration diminue avec le taux de chômage (passer de 10 % à 15 % de taux de chômage est associé à une baisse du taux d'administration de 7 %) et les zones à fort potentiel financier sont mieux dotées globalement (6 % d'écart entre déciles extrêmes de potentiel financier). **Les chefs-lieux de département bénéficient quant à eux de 20 % d'emploi public par habitant supplémentaire**. Enfin, les zones d'emploi voisines des grandes métropoles ont un taux d'administration 3,5 % plus faible que la moyenne. Cet effet est particulièrement significatif en dehors des régions du Sud et de l'Île-de-France (-10 % en moyenne).

La part dans le total de l'emploi public est peu sensible au caractère plus ou moins urbain du territoire, les logiques opposées de répartition de l'emploi local et non local se compensant. Si l'on met de côté la zone d'emploi de Paris (22 % d'emploi public), la proportion moyenne d'emplois publics varie peu d'une catégorie à l'autre (entre 23,5 % et 27,5 %, et entre 23,5 % et 26 % pour la France hors DOM). **On n'observe quasiment pas d'écart entre les grandes métropoles et les autres zones urbaines hors Île-de-France**. Les zones rurales se situent en-dessous de la moyenne, à un niveau comparable aux zones d'Île-de-France (23,5 %).

L'hétérogénéité est là encore importante au sein des catégories, avec des rapports inter-déciles proches de ceux des taux d'administration. **Certaines zones de France continentale approchent les 40 % d'emploi public** (la plupart du temps du fait de la présence de bases militaires), qu'elles soient rurales (Sarrebourg), dotées d'une unité urbaine de plus de 20 000 (Verdun) ou de 50 000 (Draguignan)⁴¹.

⁴¹ 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.

Tableau 5 – Taux d'emploi public et part de l'emploi public dans l'emploi total selon la catégorie de zone d'emploi

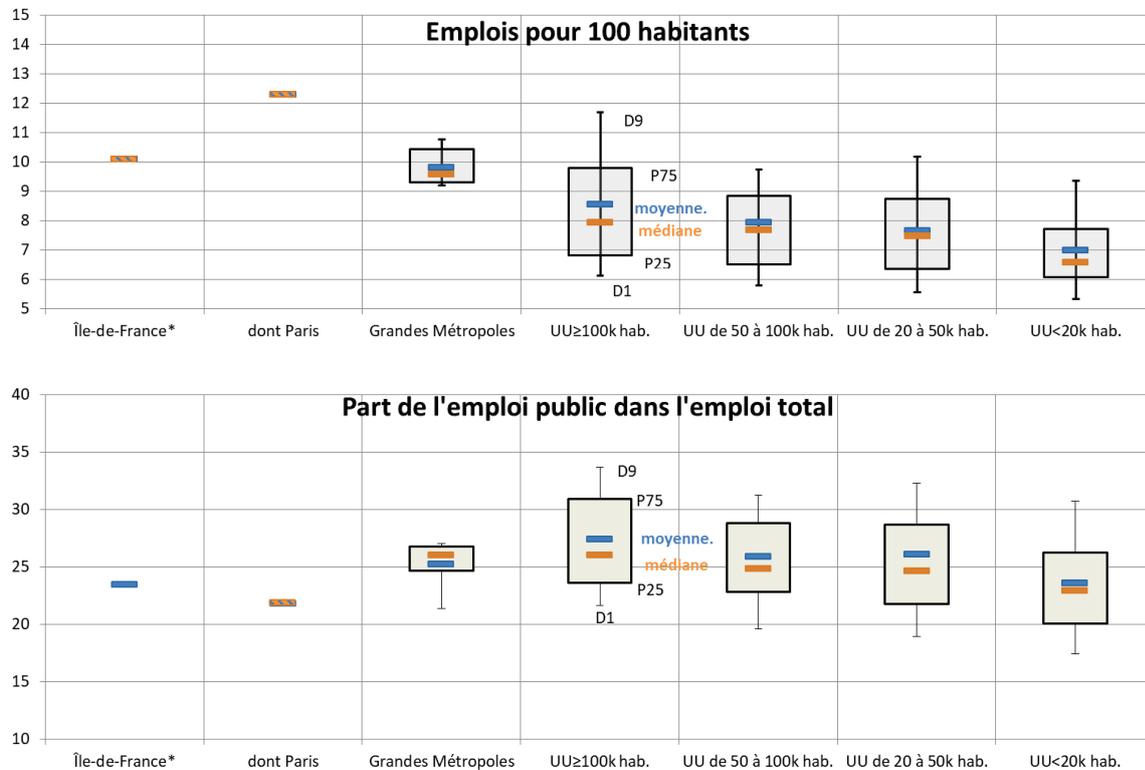
| Catégorie de zone d'emploi | Emplois publics pour 100 habitants | | | | Part dans l'emploi total | | | |
|--|------------------------------------|---------------------|-----------------|-----------------------|--------------------------|---------------------|-----------------|-----------------------|
| | 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 France | 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

Note : écarts types entre parenthèses

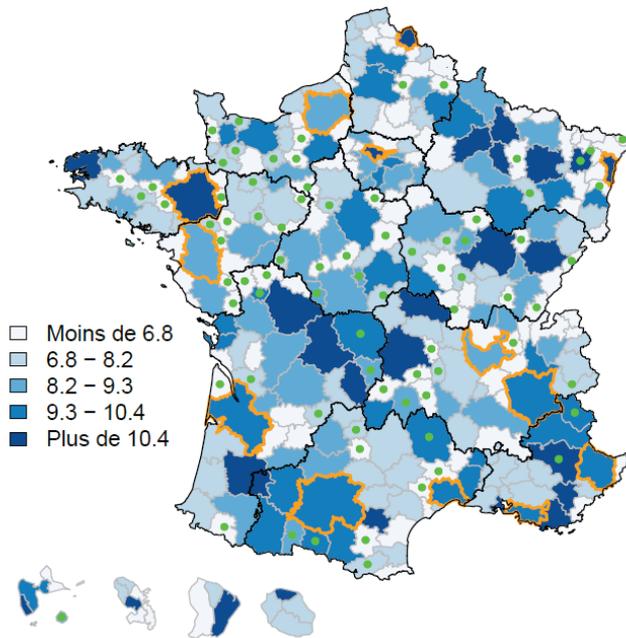
Sources : calculs France Stratégie à partir des données SIASP, ACOSS (2015), du recensement de l'Insee et des estimations d'emplois localisées (ESTEL) de l'Insee pour l'année 2015.

Figure 21 – Distribution des dotations en emploi public total, par catégorie de zone d'emploi



Sources : calculs France Stratégie à partir des données de l'Insee (SIASP, ESTEL, Recensement) pour 2015

Figure 22 – Nombre d’emplois publics pour 100 habitants, par zone d’emploi



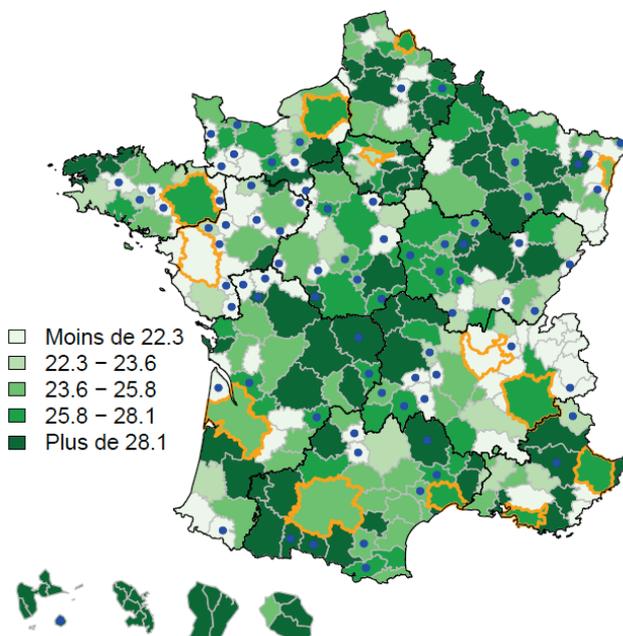
Moyenne nationale : 8,8

Moyenne zone d’emploi
d’Île-de-France : 9,9

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 », i.e. sans unité urbaine de plus de 20 000 habitants, sont signalées par un point vert.

Sources : Calculs France Stratégie à partir des données SIASP, ACOSS (2015) et du recensement de l’Insee pour l’année 2015.

Figure 23 – Part de l’emploi public dans l’emploi total, en pourcentage



Moyenne nationale : 25 %

Moyenne 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’emplois correspondant aux grandes métropoles sont entourées d’orange, les zones d’emploi dites « rurales », i.e. sans unité urbaine de plus de 20 000 habitants, sont signalées par un point bleu.

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

Conclusion

Au regard des écarts de taux d'administration constatés entre territoires, une réflexion d'ensemble sur la localisation des emplois publics apparaît aujourd'hui légitime. En premier lieu, la forte concentration des emplois non locaux – notamment régionaux et nationaux – justifie que certains d'entre eux soient redéployés dans des zones aujourd'hui peu dotées. La réallocation de certains services contribuerait à soutenir certains territoires aujourd'hui peu dynamiques sur le plan du marché du travail. Mais une réflexion plus large, qui prendrait en compte l'ensemble des emplois publics – locaux, non locaux et hospitaliers – est nécessaire.

La localisation du secteur hospitalier public fait l'objet de nombreux débats sur la planification sanitaire, la fermeture pour raison financière ou sanitaire de certains services 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 devrait 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 gouvernement⁴², 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 fin 2015 par des agents âgés de 52 ans ou plus, qui devraient donc cesser leur activité dans la décennie à venir (voir encadré page suivante).

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

⁴² 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.

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.

Pyramide des âges des agents, par type d'établissement

Certains types d'établissements et certains territoires seront plus affectés que d'autres par les départs à la retraite. En 2015, la part des plus de 52 ans était ainsi significativement plus faible que la moyenne dans les services locaux de l'État et des opérateurs (24 % en moyenne, 23 % pour l'Éducation nationale et 27 % pour les autres services locaux) et dans les établissements hospitaliers (23 %). *A contrario*, la part de ces agents dans les départements (34 %), les régions (36 %), et les établissements départementaux de l'État et des opérateurs (36 %) était au-dessus de la moyenne. Quant aux agents des services nationaux et régionaux de l'État et des opérateurs, ils étaient relativement proches de la moyenne nationale (autour de 28 %), tout comme ceux du bloc communal.

** Hors militaires, sécurité sociale, banque de France et groupe la Poste.*

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.

Annexe 1

Nomenclature des emplois publics de l'État et des principaux opérateurs

La nomenclature des établissements publics de l'État et des principaux opérateurs a été constituée pour classer les établissements de la base SIASP par grande fonction et selon l'échelle géographique des services produits. Elle classe tous les établissements de SIASP (autrement dit les entités dotées d'un code SIRET) qui ne sont pas rattachés par l'Insee à la fonction public hospitalière ou à la fonction publique territoriale.

Fonction : les établissements sont classés par fonction, qui correspond à leur ministère de tutelle, à trois exceptions près (les établissements d'enseignement agricole sont considérés comme un service de l'éducation nationale, les emplois des classes préparatoires et des BTS comme un service régional de l'enseignement supérieur et de la recherche⁴³).

Échelle géographique : la nomenclature distingue les services locaux, ceux qui sont produit exclusivement ou en grande majorité pour les habitants de la zone d'emploi, et les services non locaux, qui sont produit pour l'ensemble du département, de la région ou du pays (voir tableaux A1 et A2 pour une présentation synthétique). Pour la plupart des établissements non locaux, qui n'ont pas de contact direct avec l'utilisateur, la classification est relativement aisée. Pour les cas moins évidents, deux critères de classification ont été retenus, qui sont basés sur l'expérience des usagers. L'usage du service implique-t-il de résider dans le voisinage de l'établissement ? Le service produit est-il un service du quotidien ? Ces critères ont conduit à classer les services préfectoraux en établissements départementaux, car utilisés à faible fréquence par les individus du département dans son ensemble. Les établissements d'enseignement supérieur ou de formation des adultes (universités, BTS, classes préparatoires, établissements de formation des chambres de commerce et d'industrie, d'artisanat et d'agriculture) ont tous été classés en régional, compte tenu de la taille de leur aire de recrutement.

Les établissements non délocalisables pour raison patrimoniale (sites de l'institut de France, châteaux, parcs naturels) sont considérés comme des services nationaux.

⁴³ La localisation des postes d'agents publics en BTS et en classes préparatoires a été approximée à partir du nombre d'élèves dans ces filières par lycée (données data.education.gouv.fr), et d'une estimation du nombre de postes supplémentaires associé à 1 élève supplémentaire en BTS et en CPGE (estimation au niveau national, sur la base du nombre de postes et d'élèves par filière, par lycée).

Tableau A1 – Nomenclature des établissements publics présents dans SIASP – Partie I

| Classification par fonction | Catégorie Juridique | Catégorie de service | | | |
|-----------------------------|------------------------|---|---|---|---|
| | | local | départemental | régional | national |
| Agriculture | Tutelle directe | Abattoirs, associations foncières de remembrement | Unités départementales des DRAAF | DRAAF | |
| | Établissements publics | Services de l'Office national des forêts | | Centres régionaux de l'institut national origine qualité, centres régionaux de la propriété forestière, centres régionaux de France AgriMer | Centre national de la propriété forestière (siège), institut national origine qualité, conseil général de l'alimentation de l'agriculture et des espaces ruraux (siège + annexe), institut français du cheval et de l'équitation, office national des forêts (siège), France AgriMer (siège) |
| Culture | Tutelle directe | Bibliothèques municipales | Archives départementales, DJSCS | Centre des monuments nationaux, Unions départementales des Départements Patrimoine | Musées, archives nationales, siège DRAC, CNC |
| | Établissements publics | | | | Châteaux, monuments nationaux, Musée du Louvre, Beaubourg, manufacture de Sèvres, cité de l'immigration |
| Défense | Tutelle directe | | Centres départementaux de l'Office national des anciens combattants | | Autres services de la défense (hors pompiers de Paris et de Marseille) |
| | Établissements publics | | | | |
| Ecologie | Tutelle directe | Centres d'entretien et d'intervention, capitainerie | Centre départementaux météorologiques, direction dép. cohésion sociale, unités dép. des DREAL, direction dép. protection populations, bases aériennes | Directions interrégionales de la mer, conservatoire du littoral, DREAL, aéroports, directions interdépartementales des routes, DRJSCS, phares et balises | Centre ministériel de valorisation des ressources humaines, Direction sécurité aérienne, direction à la pêche et l'aquaculture |
| | Etablissements publics | | Centres dép. de l'office national de la chasse et de la faune sauvage, de l'office national de l'eau et des milieux aquatiques, délégations des agences de l'eau, centres de l'agence nationale de garantie des droits des mineurs | Centres régionaux étude des risques environnementaux, centres régionaux de l'institut national de l'information géographique et forestière, directions interrégionales de Météo-France, sièges agences régionales de l'eau, centres en route de la navigation aérienne, centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage | Météo France (siège et directions techniques), Centre d'étude et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (siège + dir. techn.), Agence des aires marines protégées, Agence nationale garantie droit des mineurs (siège et centre de gestion), CGET, Offices nationaux de la chasse et de la faune sauvage; de l'eau et des milieux aquatiques (sièges), Institut national de l'information géographique et forestière (siège), Aéroports de Paris, parcs nationaux, port de Strasbourg |
| Économie et Finances | Tutelle directe | Centres des impôts, recette des finances, Services des Impôts des Entreprises, Services des impôts des Particuliers, trésoreries, services fiscalité directe locale agricole | Brigade dép. de contrôle, unités dép. des DIRECTTE, délégation à l'action sociale, pairies, services contrôle et expertise, services recouvrement, directions spéciales du contrôle fiscal, DRFiPu des dép. dotés de capitale régionale | Brigades régionales de contrôle, douanes, pairies régionales, directions régionales (autres que DRFiPu), DIRECTTE, DRINSEE, délégations territoriales | Écoles nationales de formation, centre informatique national des douanes, laboratoires, INSEE |
| | Etablissements publics | | | Services régionaux de l'Agence de contrôle du logement social, centres régionaux de l'institut national de protection industrielle | CNFPT (siège et centres rég.), Agence de contrôle du logement social (siège), agence de recouvrement des avoirs saisis et confisqués, Agence de l'habitat, Institut national de la protection industrielle (siège), établissement national des invalides de la marine |
| Education Nationale | Tutelle directe | Établissements d'enseignement primaire et secondaire public et privé (yc. agricoles, rattachés juridiquement au ministère de l'agriculture) hors postbac, autres établissements d'enseignement, hébergement des lycées agricoles, établissements publics d'insertion de la défense, services administratifs | Inspection de l'éducation nationale, directions des services départementaux | Rectorats | |
| | Établissements publics | | Centres départ. réseau canopé | ONISEP (directions régionales), directions rég. réseau canopé | ONISEP (siège), réseau Canopé (Siège + musée de l'éducation) |
| Enseignement supérieur | Tutelle directe | | | Universités, classes préparatoires (tutelle juridique MEN), BTS (tutelle juridique MEN) | Écoles Supérieures, IEP, IRA, SIEC, CNED, Centres de ressource, instituts de recherche, centres de recherche et développement, ABES |

| | | | | | |
|--|------------------------|--|--|---|--|
| | Établissements publics | | | CROUS, établissement public d'aménagement universitaire IDF | CNOUS, BNF, BPI, CNAM, Collège de France |
|--|------------------------|--|--|---|--|

Note : les ministères, les services statistiques ministériels, les directions générales et délégations nationales sont considérés comme des services nationaux

Source : France Stratégie.

Tableau A2 – Nomenclature des établissements publics présents dans SIASP – Partie II

| Classification par fonction | Catégorie Juridique | Catégorie de service | | | |
|---|------------------------|---|--|--|--|
| | | local | départemental | régional | national |
| Intérieur | Tutelle directe | Établissements de culte (Alsace-Moselle), commissariats, postes de Police, gendarmeries, bureaux de Police, circonscriptions de sécurité publique, autres préfectures de Police | Directions départementales de la sécurité publique (siège et services techniques), préfectures, sous-préfectures, bases de la sécurité civile, préfecture de Police de Marseille (siège et services techniques) | Renseignements généraux, compagnies CRS, police aux frontières, douanes, préfectures de région, préfecture de Police de Paris (siège et services techniques) | Ecoles nationales de formation, service de protection des hautes personnalités |
| | Etablissements publics | | | Délégations régionales de l'office français immigration et intégration | Agence nationale des titres sécurisés, fondation singer polignac, Office français de l'immigration et de l'intégration, OFPRA |
| Justice | Tutelle directe | | Centres de détention, centres éducatifs fermés, centres pénitentiaires, maisons d'arrêt, unités éducatives en milieu ouvert, centres d'action éducative, services pénitentiaires d'insertion et de probation, conseils des prud'hommes, TGI, conseils départementaux de l'accès aux droits | Services interrégionaux, établissement public d'exploitation du livre foncier informatisé (Alsace Moselle) | Cour de cassation, casier judiciaire national |
| | Etablissements publics | | | | Agence publique pour l'immobilier de la justice |
| Santé et Affaires Sociales | Tutelle directe | | | comités de protection des personnes | |
| | Etablissements publics | Centres de collecte de l'établissement français du sang | Sites régionaux de l'établissement français du sang, directions départementales des ARS | Autorités Régionales de Santé (sièges) | Etablissement public national A. Koenigswarter, institut national des jeunes sourds et muets, institut de veille sanitaire, établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires, office national d'indemnisation des accidents médicaux, Thermes nationaux d'Aix-les-bains |
| Travail | Tutelle directe | | Unités départementales des DIRECCTE | DIRECCTE | Fonds de solidarité |
| | Etablissements publics | Pôle emploi | Directions départementales de Pôle emploi | Directions régionales de Pôle emploi, plateformes de production | Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail, Institut national pour le travail l'emploi et la formation, Pôle emploi (siège + services informatiques) |
| Autres ministères (sport, outre-mer, affaires étrangères) | Tutelle directe | | | | |
| | Etablissements publics | | | | Office de développement de l'économie agricole d'outre-mer, Agence de l'enseignement du français à l'étranger, INSEP, Centre national pour le développement du sport |
| Gouvernement, services interministériels et autorités indépendantes | Tutelle directe | | Personnels du gouvernement au sein des préfectures et des directions départementales | Tribunaux administratifs, Cours administratives d'appel | Conseil d'État, Cour nationale du droit d'asile |
| | Etablissements publics | | | Comités territoriaux du conseil supérieur de l'audiovisuel, Chambres régionales des comptes, centres régionaux de la caisse des dépôts et consignations | Hadopi, CSA, Agence française anti-dopage, Établissement public de sécurité ferroviaire, autorité de régulation des activités ferroviaires et routières, autorité de régulation de la distribution de la presse, académie de médecine, caisse de garantie du logement locatif social, Haut Conseil du commissariat aux comptes, contrôleur général des lieux de privation de liberté, France Stratégie, Fonds de réserve pour les retraites et retraite additionnelle de la fonction publique, Cour des comptes (siège), caisse des dépôts et consignations (siège), sites de l'Institut de France |
| Autres | | Groupements d'intérêts publics | Établissements dépendant des chambres de commerce et d'industrie, chambres des métiers de l'artisanat, chambres | | Sièges des organismes de sécurité sociale |

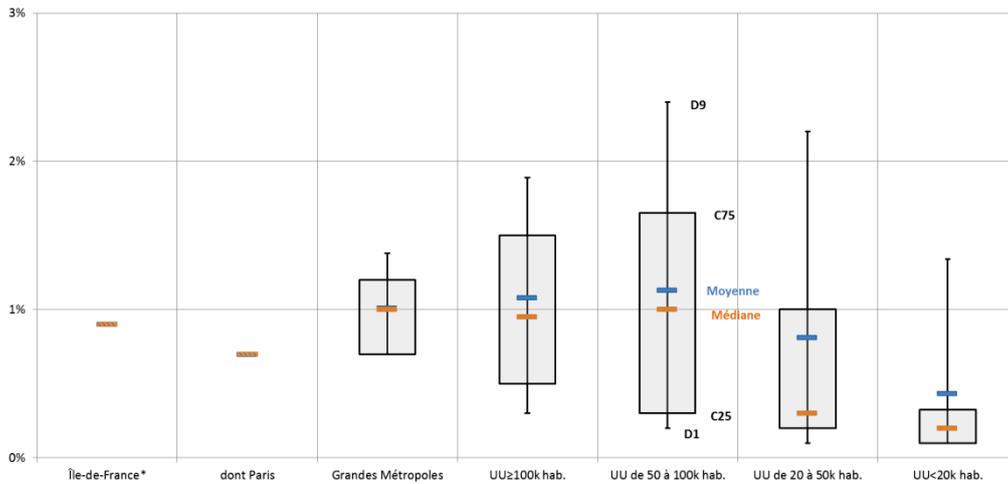
| | | | |
|--|--|---------------|--|
| | | d'agriculture | |
|--|--|---------------|--|

Note : les ministères, les services statistiques ministériels, les directions générales et délégations nationales sont considérés comme des services nationaux.

Source : France Stratégie

Données complémentaires sur la distribution des dotations en emploi public, par catégorie de zone d'emploi

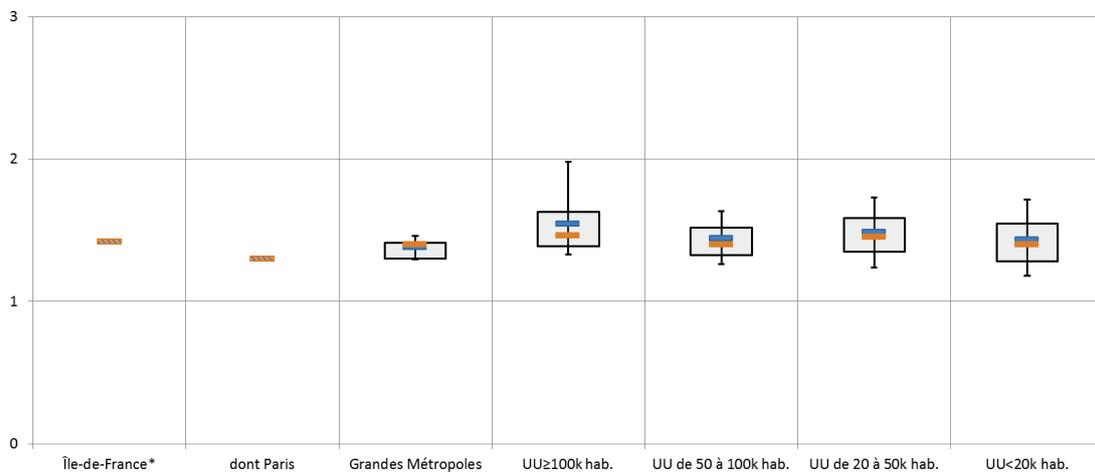
Figure A1 – Distribution de la part de l'emploi départemental de l'État dans l'emploi total, par catégorie de zone d'emploi



Lecture : dans 25% des zones d'emploi avec une unité urbaine de 20 000 à 50 000 habitants, la part de l'emploi départemental de l'État dans l'emploi total est supérieure à 1%.

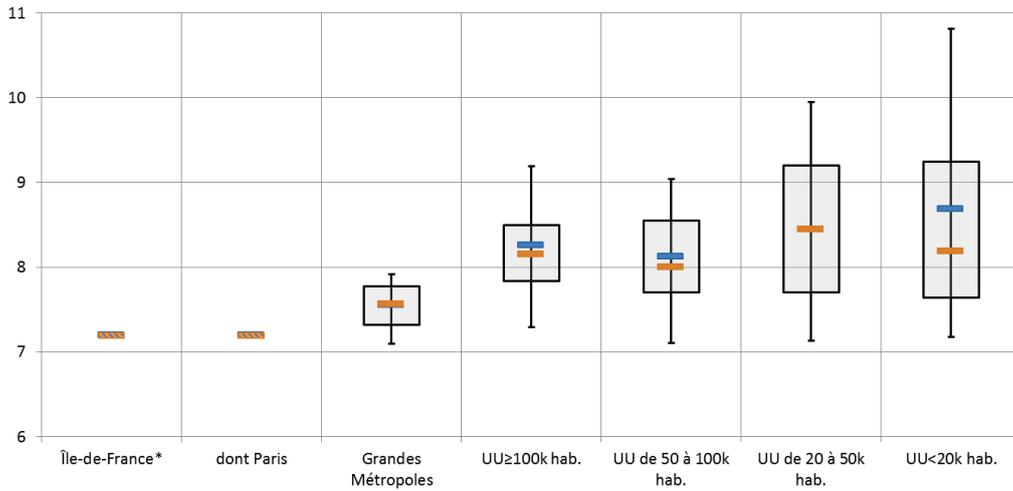
Source : France Stratégie d'après les données Insee (SIASP, ESTEL) 2015.

Figure A2 – Distribution du nombre d'emplois de l'Education Nationale pré-bac pour 100 habitants, par catégorie de zone d'emploi



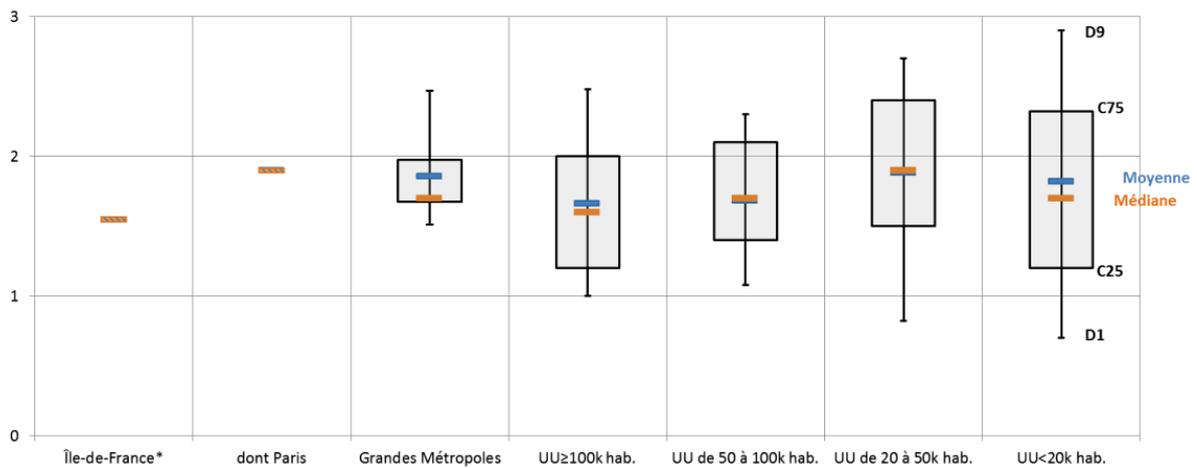
Source : France Stratégie d'après les données Insee (SIASP, recensement) 2015.

Figure A3 – Distribution du nombre d'emplois de l'Education Nationale pré-bac pour 100 habitants de moins de 16 ans, par catégorie de zone d'emploi



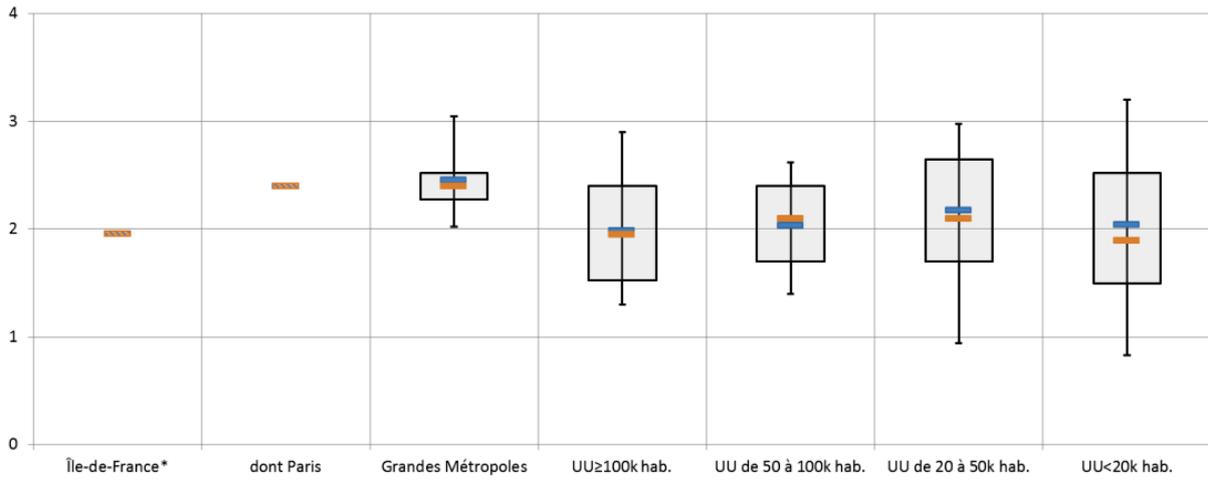
Source : France Stratégie d'après les données Insee (SIASP, recensement) 2015.

Figure A4 – Distribution du nombre d'emplois publics hospitaliers pour 100 habitants, par catégorie de zone d'emploi



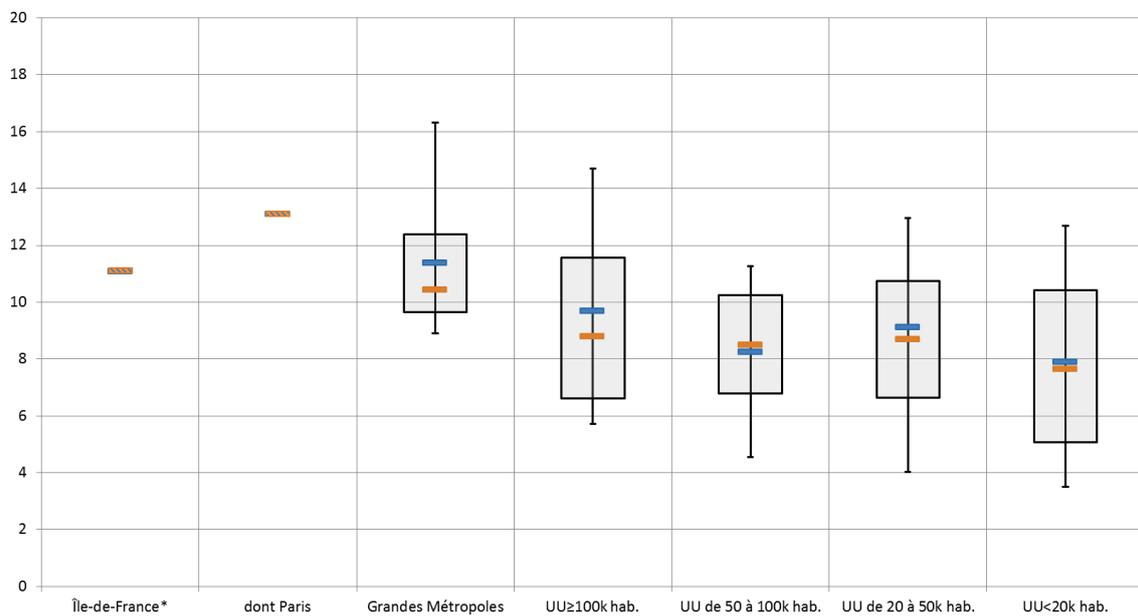
Source : France Stratégie d'après les données Insee (SIASP, recensement) 2015.

Figure A5 – Distribution du nombre d'emplois publics et privés[§] hospitaliers pour 100 habitants, par catégorie de zone d'emploi



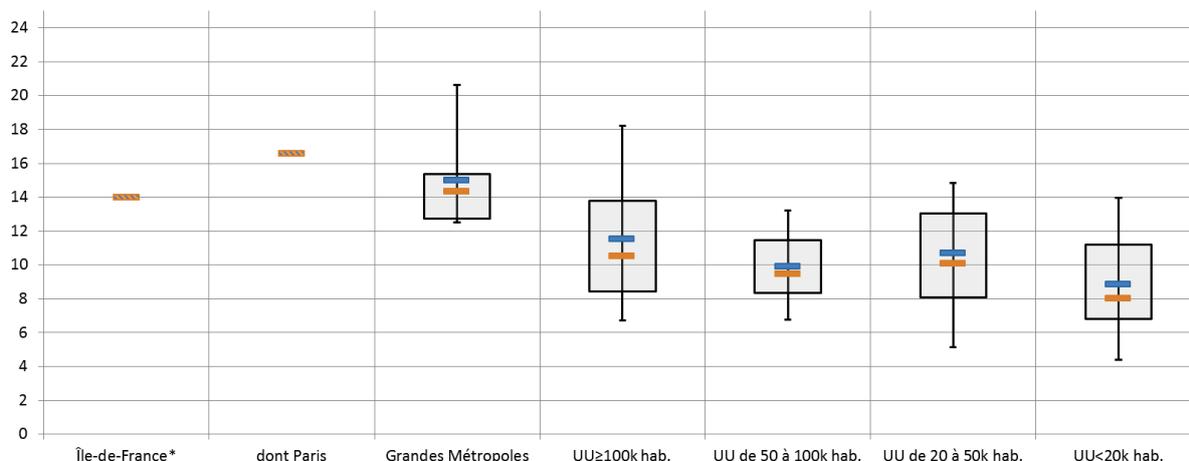
Source : France Stratégie d'après les données Insee (SIASP, recensement) 2015. [§]salariés.

Figure A6 – Distribution du nombre d'emplois publics hospitaliers pour 100 habitants de 65 ans et plus, par catégorie de zone d'emploi



Source : France Stratégie d'après les données Insee (SIASP, recensement) 2015

Figure A7 – Distribution du nombre d'emplois publics et privés* hospitaliers pour 100 habitants de 65 ans et plus, par catégorie de zone d'emploi



*salariés

Source : France Stratégie d'après les données Insee (SIASP, recensement) 2015

Tableau A3 – nombre moyen d'emplois non-locaux pour 100 habitants par catégorie de zones d'emploi

| Catégorie de zone d'emploi | Emplois pour 100 habitants | | | | | | |
|--|----------------------------|--------------|---|-----------------------------------|--|-------------------------------|-----------------|
| | Total | dont défense | dont autres emplois nationaux de l'État | dont services régionaux de l'État | dont services départementaux de l'État | dont sièges des collectivités | dont opérateurs |
| Île-de-France* | 2,9 | 0,4 | 1,1 | 0,8 | 0,4 | 0,1 | 0,1 |
| dont Paris | 4,1 | 0,6 | 1,8 | 1,1 | 0,4 | 0,1 | 0,2 |
| Grandes métropoles | 2,8 | 0,3 | 0,6 | 1,2 | 0,4 | 0,3 | 0,0 |
| Unités urbaines ≥ 100 000 hab. | 1,8 | 0,5 | 0,1 | 0,6 | 0,4 | 0,2 | 0,0 |
| Unités urbaines de 50 000 à 100 000 hab. | 1,4 | 0,4 | 0,1 | 0,3 | 0,4 | 0,2 | 0,0 |
| Unités urbaines de 20 000 à 50 000 hab. | 0,9 | 0,3 | 0,0 | 0,1 | 0,3 | 0,1 | 0,0 |
| Unités urbaines < 20 000 hab. | 0,5 | 0,2 | 0,0 | 0,1 | 0,1 | 0,0 | 0,0 |
| Total | 2 | 0,4 | 0,4 | 0,6 | 0,4 | 0,2 | 0,0 |

Annexe 3

Analyse économétrique des écarts de taux d'emploi public entre zones d'emploi métropolitaine

À l'aide de régressions linéaires, nous avons cherché à analyser le lien entre certaines caractéristiques des zones d'emploi et les niveaux d'emploi public pour 100 habitants constatés. L'analyse porte sur les zones d'emploi métropolitaines. *Les quatre DOM ont été exclus de l'analyse, compte tenu de leur singularité sur le plan socioéconomique et en termes d'emploi public.*

Les variables incluses dans le modèle sont les suivantes :

Variables d'intérêt : Emploi public pour 100 habitants

- Emploi total
- Emplois non locaux de l'État
- Emplois hospitaliers
- Emplois de l'Éducation nationale pré-bac
- Emplois locaux de l'État hors Éducation nationale pré-bac et hors opérateurs
- Emplois de l'Éducation nationale pré-bac pour 100 habitants de moins de 16 ans
- Emplois du bloc communal⁴⁴.

Variables explicatives qualitatives :

- Indicatrices régionales : zones d'emploi de l'Île-de-France (en incluant la zone interrégionale de Roissy Sud-Picardie), des régions du Sud de l'Hexagone (Provence-Alpes Côte d'Azur, Nouvelle-Aquitaine, Occitanie), autres régions.
- Catégories de zone d'emploi : la zone d'emploi de Paris, les zones des douze grandes métropoles (Bordeaux, Grenoble, Lille-Roubaix-Tourcoing, Lyon, Marseille, Montpellier, Nantes, Nice, Rennes, Rouen, Strasbourg, Toulouse), les zones avec une unité urbaine de plus de 100 000 habitants, plus de 50 000 habitants, plus de 20 000 habitants et les zones sans unité urbaine de plus de 20 000 habitants, qui sont dites rurales.
- Une variable valant 1 si la zone est une préfecture de département, 0 sinon.
- Une variable valant 1 si la zone est voisine d'une grande métropole, 0 sinon.

Variables explicatives quantitatives :

- La composition par âge de la population (part des moins de 15 ans, des 15-24 ans, des 65-79 ans et des plus de 80 ans). Source : Insee.

⁴⁴ Les emplois des collectivités régionales et départementales, dont la localisation a été imputée par zone d'emploi, n'ont pas été analysés.

- La capacité touristique par habitant, estimée à partir du nombre de lits en hôtel, de places de campings et de résidences secondaires. Source : Insee.
- Le taux de chômage localisé à la zone d'emploi. Source : Insee.
- Le potentiel financier (le potentiel fiscal plus la dotation globale de fonctionnement de l'année n-1) moyen par habitant. Source : DGFIP.
- Le niveau de vie médian des ménages. Source : Insee.
- Le taux d'accroissement de la population entre 1990 et 2015. Source : Insee
- Le nombre de médecins généralistes libéraux pour 100 habitants (Régressions emploi public hospitalier uniquement). Source : ACOSS.
- Le nombre d'emplois hospitaliers salariés pour 100 habitants (Régressions emploi public hospitalier uniquement). Source : ACOSS.
- La part d'élèves du primaire et du secondaire scolarisés dans l'enseignement privé sous contrat (Régressions éducation nationale pré-bac uniquement). Source : data.education.gouv.fr

En ce qui concerne la zone d'emploi fusionnée de Lille-Roubaix-Tourcoing, qui rassemble deux zones d'emploi de l'Insee, les variables d'emploi public et les variables socio-économiques correspondent à la moyenne des deux zones pondérées par leur population, à l'exception du niveau de vie médian. Pour cette dernière variable nous avons retenu le niveau de vie médian de l'aire urbaine de Lille, dont le territoire recouvre celui des deux zones d'emploi de l'Insee dans une très large mesure.

Le tableau A4 présente la distribution des variables quantitatives à l'échelle des zones d'emploi de France métropolitaine.

Tableau A4 - Distribution des variables quantitatives incluses dans les modèles de régression

| Variables | 5e centile | 1er décile | 25e centile | médiane | 75e centile | 9e décile | 95e centile |
|--|------------|------------|-------------|---------|-------------|-----------|-------------|
| Part des moins de 15 ans (points de pctage) | 14,3 | 15,2 | 16,2 | 17,6 | 19,0 | 20,4 | 21,0 |
| Part des 15-24 ans (points de pctage) | 8,4 | 8,9 | 9,5 | 10,2 | 11,3 | 12,8 | 13,7 |
| Part des 65-79 ans (points de pctage) | 10,2 | 10,8 | 12,2 | 14,0 | 15,7 | 17,2 | 18,2 |
| Part des plus de 80 ans (points de pctage) | 4,2 | 4,9 | 5,5 | 6,8 | 8,0 | 9,0 | 9,3 |
| Capacité touristique par habitant | 0,0 | 0,1 | 0,1 | 0,3 | 0,6 | 1,5 | 2,4 |
| Taux de chômage (points de pctage) | 6,8 | 7,5 | 8,5 | 9,7 | 11,6 | 13,2 | 14,2 |
| Emploi hospitalier salarié privé pour 100 habitants | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,2 | 0,4 | 0,6 | 0,9 |
| Nombre de médecins généralistes pour 100 habitants | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| Part des élèves scolarisés dans le privé | 0,0 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,2 | 0,3 | 0,4 |
| Potentiel financier par habitant (centaines d'euros) | 5,6 | 5,9 | 6,2 | 7,0 | 7,9 | 10,0 | 11,7 |
| Niveau de vie médian des ménages (milliers d'euros) | 17,8 | 18,2 | 18,8 | 19,6 | 20,4 | 21,5 | 22,7 |
| Taux d'accroissement de la population entre 1990 et 2015 (en%) | -9% | -6% | 1% | 10% | 19% | 30% | 36% |

Lecture : dans 5 % des zones d'emploi de France métropolitaine, les moins de 16 ans représentent moins de 14,3 % de la population totale.

Source : calculs France Stratégie à partir des données Insee, DGFIP, ACOSS et data.education.gouv.fr pour l'année 2015

Tableau A5 – Résultats des modèles économétriques

| Variables explicatives | | Variables expliquées : emploi public pour 100 habitants (moyenne nationale entre parenthèse) | | | | | | | | | | | | | |
|---|------------------------------|--|-------------------|----------------------|--------------------|--------------------------|-------------------|-------------------------|--------------------|---|--------------------|--|--------------------|---------------------|-------------------|
| | | Emploi total (8,8) | | Emploi non local (2) | | Emploi hospitalier (1,7) | | Éducation pré-bac (1,4) | | Éducation pré-bac / moins de 16 ans (7,7) | | État local hors pré-bac et hors opérateurs (0,5) | | Bloc communal (2,1) | |
| Constante | | 6.73*** (0.20) | 12.09** (4.28) | 0.44*** (0.13) | 6.48* (3.01) | 1.89*** (0.08) | 1.61 (2.27) | 1.45*** (0.02) | 0.84* (0.51) | 6.98*** (0.10) | 10.32** (2.52) | 0.43*** (0.02) | 1.53*** (0.45) | 1.77*** (0.05) | -1.73 (1.20) |
| Indicatrices régionales (ref. régions Nord) | Ile-de-France | 0.93* (0.44) | 0.22 (0.44) | 0.63* (0.28) | -0.38 (0.31) | -0.21 (0.19) | 0.30 (0.23) | 0.14** (0.04) | 0.01 (0.05) | -0.61** (0.22) | -0.00 (0.26) | -0.07* (0.04) | -0.01 (0.05) | 0.32** (0.11) | 0.33** (0.12) |
| | Sud | 0.89*** (0.22) | 0.63** (0.23) | 0.52*** (0.14) | 0.38* (0.16) | -0.19* (0.09) | -0.06 (0.12) | -0.06** (0.02) | 0.06* (0.03) | 0.40*** (0.11) | 0.33* (0.14) | 0.00 (0.02) | -0.03 (0.02) | 0.49*** (0.05) | 0.29*** (0.06) |
| Type de zone d'emploi (ref. zones rurales i.e. avec UU de moins de 20 000 hab.) | Paris | 4.20* (1.75) | 3.44** (1.32) | 2.86* (1.11) | 2.38* (0.93) | 0.21 (0.75) | 0.17 (0.70) | -0.29* (0.17) | -0.21 (0.16) | -0.26 (0.87) | -0.93 (0.78) | 0.55*** (0.16) | 0.39** (0.14) | 0.58 (0.43) | 0.33 (0.37) |
| | Grandes Métropoles | 2.71*** (0.53) | 1.40** (0.48) | 1.89*** (0.33) | 0.28 (0.34) | 0.07 (0.23) | 0.25 (0.27) | -0.04 (0.05) | -0.12* (0.06) | -0.82** (0.26) | -0.64* (0.29) | -0.02 (0.05) | 0.03 (0.05) | 0.21 (0.13) | 0.41** (0.13) |
| | Zones avec UU > 100 000 hab. | 1.42*** (0.30) | -0.01 (0.31) | 1.14*** (0.19) | -0.03 (0.22) | -0.09 (0.13) | 0.06 (0.17) | 0.03 (0.03) | -0.07* (0.04) | -0.47** (0.15) | -0.41* (0.18) | -0.07* (0.03) | -0.08* (0.03) | 0.11 (0.08) | 0.17* (0.09) |
| | Zones avec UU > 50 000 hab. | 0.80** (0.29) | 0.14 (0.26) | 0.60** (0.19) | 0.03 (0.18) | -0.12 (0.13) | 0.05 (0.14) | -0.01 (0.03) | -0.05* (0.03) | -0.45** (0.15) | -0.30* (0.16) | -0.03 (0.03) | -0.04 (0.03) | 0.08 (0.07) | 0.12* (0.07) |
| | Zones avec UU > 20 000 hab. | 0.73** (0.27) | 0.42* (0.21) | 0.32* (0.17) | 0.05 (0.15) | 0.10 (0.11) | 0.20* (0.12) | 0.02 (0.03) | 0.00 (0.03) | -0.11 (0.13) | -0.04 (0.13) | 0.01 (0.02) | 0.01 (0.02) | 0.10 (0.07) | 0.12* (0.06) |
| Structure par âge | Part des moins de 15 ans | | -0.24* (0.10) | | -0.25*** (0.07) | | 0.01 (0.05) | | 0.04*** (0.01) | | -0.16** (0.06) | | -0.04*** (0.01) | | 0.05* (0.03) |
| | Part des 15-24 ans | | 0.44*** (0.08) | | 0.29*** (0.05) | | 0.09* (0.04) | | 0.02 (0.01) | | 0.09* (0.05) | | -0.01 (0.01) | | 0.05* (0.02) |
| | Part des 65-80 ans | | 0.03 (0.11) | | 0.07 (0.08) | | -0.01 (0.06) | | 0.00 (0.01) | | -0.01 (0.06) | | -0.02 (0.01) | | 0.02 (0.03) |
| | Part des plus de 80 ans | | -0.13 (0.14) | | -0.34*** (0.10) | | 0.14* (0.08) | | -0.01 (0.02) | | -0.02 (0.09) | | 0.01 (0.02) | | 0.10* (0.04) |
| Zones d'emploi voisines des grandes métropoles | | | -0.29* (0.17) | | -0.20 (0.12) | | -0.16* (0.09) | | -0.02 (0.02) | | -0.10 (0.10) | | -0.01 (0.02) | | 0.15** (0.05) |
| Préfecture de département | | | 2.00*** (0.19) | | 0.79*** (0.14) | | 0.17 (0.10) | | 0.07** (0.02) | | 0.31** (0.11) | | 0.12*** (0.02) | | 0.08 (0.05) |
| Taux de chômage | | | -0.12* (0.05) | | -0.06* (0.03) | | -0.07** (0.03) | | 0.00 (0.01) | | -0.01 (0.03) | | -0.00 (0.01) | | 0.03* (0.01) |
| Potentiel fiscal | | | 0.13** (0.04) | | 0.06* (0.03) | | -0.03 (0.02) | | 0.00 (0.01) | | 0.02 (0.03) | | 0.01* (0.00) | | 0.07*** (0.01) |
| Taux de tourisme | | | 0.05 (0.11) | | -0.14* (0.08) | | -0.03 (0.06) | | 0.00 (0.01) | | 0.02 (0.07) | | -0.01 (0.01) | | 0.24*** (0.03) |
| Niveau de vie médian | | | -0.25** (0.08) | | -0.14* (0.05) | | -0.05 (0.04) | | -0.02 (0.01) | | -0.08* (0.05) | | -0.00 (0.01) | | 0.01 (0.02) |
| Évolution de la population | | | -0.77 (0.83) | | 1.18* (0.59) | | -0.95* (0.44) | | -0.43*** (0.10) | | -2.02*** (0.50) | | -0.16* (0.09) | | -0.43* (0.23) |
| Médecins généralistes | | | | | | | 2.23 (1.44) | | | | | | | | |
| Emploi hospitalier privé | | | | | | | -0.25* (0.14) | | | | | | | | |
| Part des élèves du privé sous contrat | | | | | | | | | 0.03 (0.09) | | 0.04 (0.43) | | | | |
| R ² | | 0.18 | 0.58 | 0.22 | 0.51 | 0.03 | 0.26 | 0.09 | 0.34 | 0.12 | 0.38 | 0.07 | 0.33 | 0.23 | 0.50 |
| Adj. R ² | | 0.16 | 0.55 | 0.20 | 0.48 | 0.01 | 0.20 | 0.06 | 0.30 | 0.10 | 0.34 | 0.05 | 0.28 | 0.21 | 0.47 |
| Observations | | 303 | 303 | 303 | 303 | 303 | 303 | 303 | 303 | 303 | 303 | 303 | 303 | 303 | 303 |
| RMSE | | 1.70 | 1.24 | 1.08 | 0.87 | 0.73 | 0.65 | 0.17 | 0.15 | 0.85 | 0.72 | 0.15 | 0.13 | 0.42 | 0.35 |

Significativité : ***p < 0.001, **p < 0.01, *p < 0.05, ·p < 0.1

Source : calculs France Stratégie à partir des données Insee, DGFIP, ACOSS et data.education.gouv.fr pour 2015

Pour chaque catégorie d'emploi public, deux modèles ont été retenus. Le premier teste uniquement l'effet statistique des variables régionales et de la taille de l'unité urbaine principale. Le deuxième contient l'ensemble des variables.

Résultats

Le tableau A5 présente les résultats des différents modèles économétriques. Nota : afin d'apprécier l'effet statistique des différentes variables qualitatives, il est nécessaire de tenir compte non seulement du coefficient de la régression, de sa significativité, mais aussi de la dispersion de la variable (voir colonne « Écarts entre déciles extrêmes ») et du fait que les différents types d'emploi public n'ont pas le même niveau (cf. dotations moyennes rappelées à côté des variables expliquées).

Annexe 4

Données complémentaires

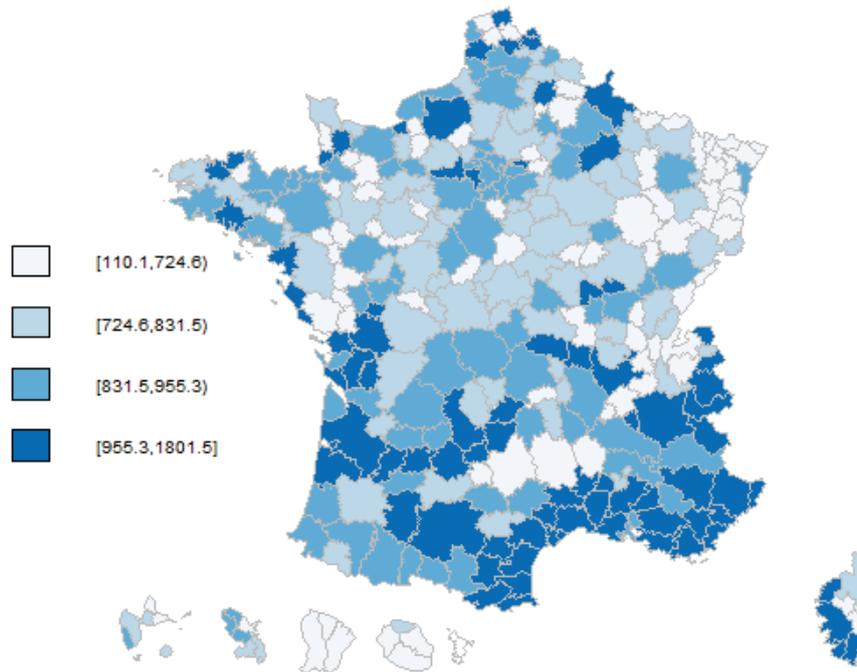
Tableau A6 – Emploi privé pour 100 habitants dans les secteurs de l'eau et des déchets

| Région (anciens périmètres) | Région actuelle | Total | dont eau* | dont déchets** |
|-----------------------------|----------------------------|-------------|-------------|----------------|
| Auvergne | Auvergne Rhône Alpes | 0,15 | 0,04 | 0,10 |
| Rhône-Alpes | Auvergne Rhône Alpes | 0,17 | 0,06 | 0,10 |
| Franche-Comté | Bourgogne-France Comté | 0,13 | 0,04 | 0,10 |
| Bourgogne | Bourgogne-France Comté | 0,21 | 0,08 | 0,13 |
| Bretagne | Bretagne | 0,17 | 0,07 | 0,10 |
| Corse | Corse | 0,17 | 0,11 | 0,06 |
| DOM (971, 972, 973, 974) | DOM (971, 972, 973, 974) | 0,26 | 0,09 | 0,16 |
| Alsace | Grand Est | 0,15 | 0,03 | 0,11 |
| Champagne-Ardenne | Grand Est | 0,17 | 0,05 | 0,12 |
| Lorraine | Grand Est | 0,18 | 0,06 | 0,12 |
| Picardie | Hauts-de-France | 0,18 | 0,07 | 0,11 |
| Nord-Pas-de-Calais | Hauts-de-France | 0,24 | 0,08 | 0,16 |
| Île-de-France | Île-de-France | 0,21 | 0,08 | 0,13 |
| Basse-Normandie | Normandie | 0,16 | 0,06 | 0,10 |
| Haute-Normandie | Normandie | 0,19 | 0,06 | 0,13 |
| Poitou-Charentes | Nouvelle Aquitaine | 0,14 | 0,04 | 0,09 |
| Limousin | Nouvelle Aquitaine | 0,16 | 0,06 | 0,11 |
| Aquitaine | Nouvelle Aquitaine | 0,17 | 0,09 | 0,09 |
| Midi-Pyrénées | Occitanie | 0,15 | 0,07 | 0,09 |
| Languedoc-Roussillon | Occitanie | 0,21 | 0,09 | 0,12 |
| Pays de la Loire | Pays de la Loire | 0,19 | 0,06 | 0,13 |
| Provence-Alpes-Côte d'Azur | Provence-Alpes-Côte d'Azur | 0,24 | 0,11 | 0,13 |
| France | | 0,19 | 0,07 | 0,12 |

* 36.00Z Captage, traitement et distribution d'eau et 37.00Z Collecte et traitement des eaux usées.

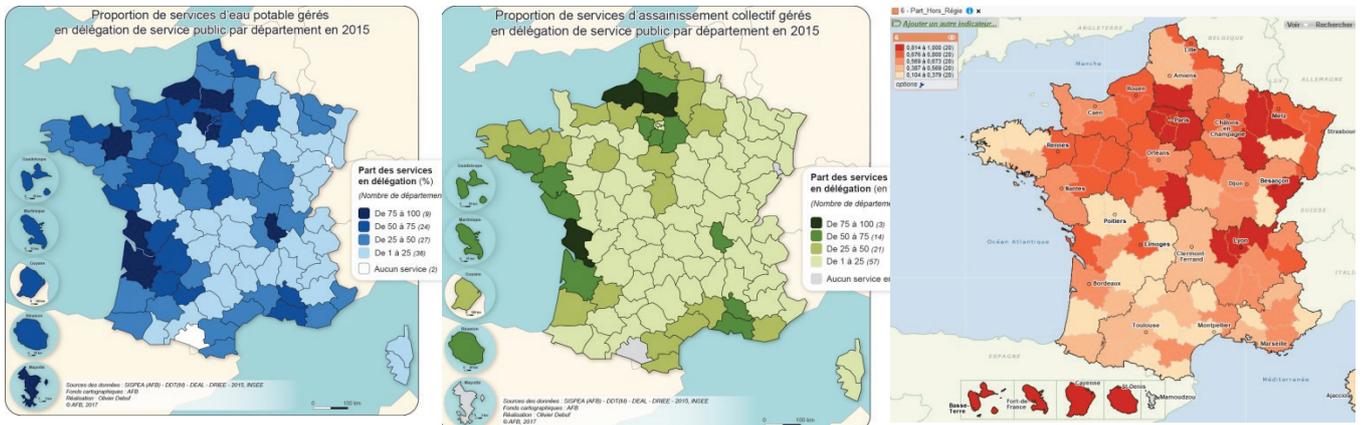
** 38.11Z Collecte des déchets non dangereux, 38.21Z Traitement et élimination des déchets non dangereux, 38.32Z Récupération de déchets triés.

Figure A8 – Recettes fiscales du bloc communal, par habitant



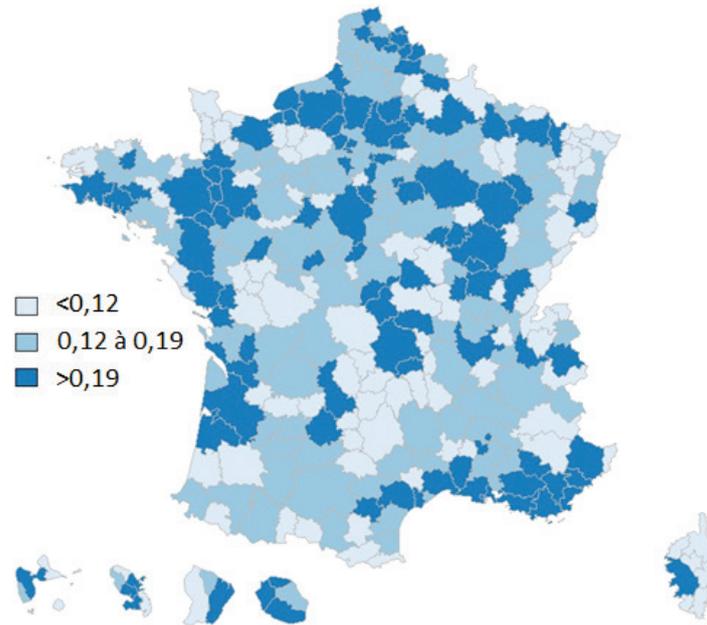
Sources : Recensement des éléments d'imposition à la fiscalité locale (2015) et recensement de population

Figure A9 – Proportion des services des collectivités locales en DSP, par secteur (déchets à droite)



Source : eaufrance.fr, Ademe

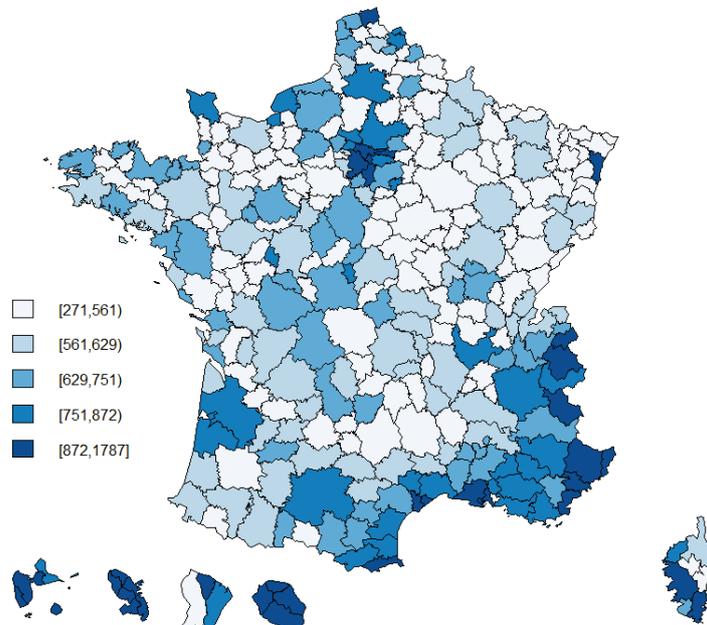
Figure A10 – Emplois privés des secteurs de l'eau* et des déchets** pour 100 habitants



* 36.00Z Captage, traitement et distribution d'eau et 37.00Z Collecte et traitement des eaux usées.

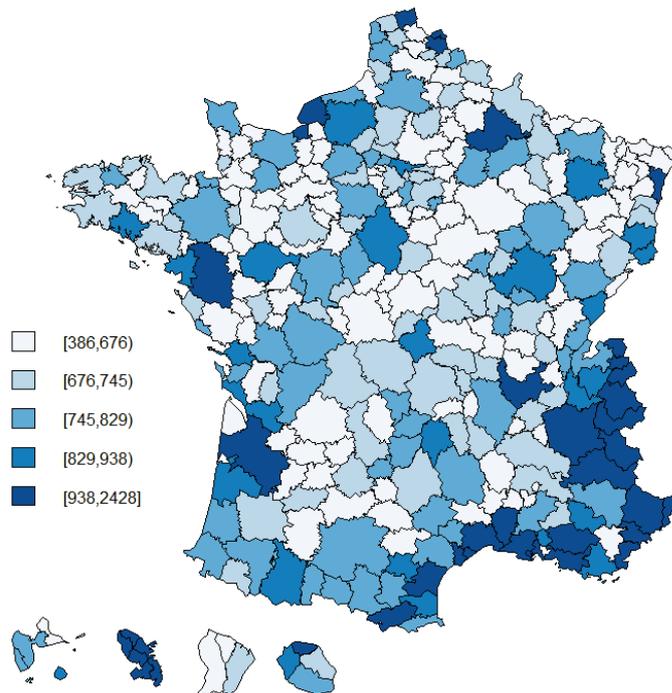
** 38.11Z Collecte des déchets non dangereux, 38.21Z Traitement et élimination des déchets non dangereux, 38.32Z Récupération de déchets triés.

Figure A11 – Frais de personnels moyens des communes et EPCI à fiscalité propre, par zone d'emploi en 2015, en euros par habitant



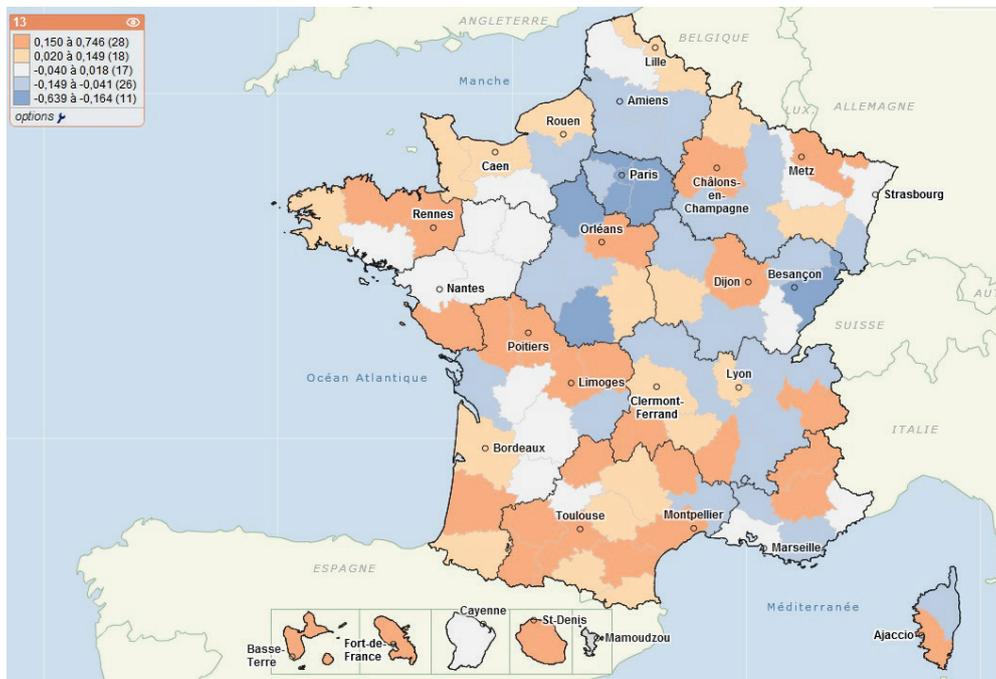
Sources : DGCL, Insee (recensement), calculs France Stratégie

Figure A12 – Dépenses moyennes de fonctionnement hors personnels des communes et EPCI à fiscalité propre, par zone d'emploi en 2015, en euros par habitant



Sources : DGCL, Insee (recensement), calculs France Stratégie

Figure 1 A13 – Évolution de l'emploi territorial pour 100 habitants entre 2005 et 2015, en écart à la moyenne nationale (+ 0,25)



Source : DGAFP, rapports annuels sur l'état de la fonction publique et INSEE (recensements).

RETROUVEZ
LES DERNIÈRES ACTUALITÉS
DE FRANCE STRATÉGIE SUR :



www.strategie.gouv.fr



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



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



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



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



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.