

Les salaires des agents de la fonction publique territoriale en 2008

Xavier Besnard, division Salaires et revenus d'activité, Insee

En 2008, le salaire mensuel net moyen d'un agent travaillant à temps complet dans la fonction publique territoriale (FPT) s'élève à 1 743 euros. Ce salaire net moyen a augmenté entre 2007 et 2008 de 2,2 % en euros courants, soit une baisse de 0,6 % en euros constants compte tenu de la hausse des prix (+ 2,8 % en 2008). En excluant du champ en 2008 les 50 000 agents faiblement qualifiés dont la gestion a été transférée de l'État aux collectivités territoriales cette année-là, le salaire net moyen baisse de 0,2 % en euros constants. Pour les seules personnes présentes en 2007 et 2008 dans la même collectivité et travaillant à temps complet, l'évolution moyenne a été de + 3,4 % en euros courants, soit + 0,6 % en euros constants.

Au 31 décembre 2008, 1,83 million d'agents travaillaient dans les collectivités territoriales et les établissements publics locaux (hors emplois aidés), ce qui correspond à 1,67 million d'agents en équivalent temps plein. Après un accroissement de 5,5 % en 2007, ces effectifs se sont accrus de 4,8 % en 2008, alors que l'augmentation était de 1,9 % en moyenne annuelle sur la période 1986-2006. Depuis 2006, la croissance des effectifs a été plus soutenue du fait, notamment, des transferts de gestion d'environ 100 000 agents de l'État vers les régions et les départements : 50 000 agents techniciens, ouvriers ou de service (TOS) des lycées et collèges en 2007 ; puis 30 000 TOS et un peu moins de 20 000 agents de l'Équipement, soit, de nouveau, environ 50 000 agents en 2008. Hors effet de transfert, les effectifs auraient augmenté d'un peu plus de 1,6 % en 2008, soit un taux légèrement inférieur à la tendance des 20 dernières années. Les principaux employeurs de la fonction publique territoriale (FPT) sont les communes et communautés de communes (65,3 % de l'emploi total) et les départements (15,9 % - *tableau 1*). Viennent ensuite les services départementaux incendie, les centres communaux d'action sociale (CCAS), les régions et d'autres types

de collectivités. Les métiers exercés peuvent être très divers : près d'un agent de la fonction publique territoriale sur deux travaille dans la filière technique, près d'un sur quatre dans la filière administrative, un sur dix dans la filière sociale et autant pour l'ensemble des filières culturelle et animation.

Les salariés à temps complet représentent près des trois quarts des effectifs (*définitions*). Les autres salariés sont, soit à temps partiel, soit à « temps non complet » : les premiers sont embauchés sur des postes à temps complet et ont fait le choix de travailler à temps partiel, souvent avec une quotité de travail de 80 % ou plus ; les seconds sont embauchés sur des postes à temps non complets avec une quotité de travail souvent inférieure à 50 % : postes d'animation dans le domaine périscolaire par exemple ou postes budgétés dans les petites communes rurales. Ne disposant que des quotités, on ne peut distinguer les temps partiels des temps non complets.

Sur les 494 000 postes à temps partiel (*sources*), 30 % ont une quotité supérieure ou égale à 80 % (*tableau 2*). 89 % de ces derniers sont occupés par des femmes. Les agents de moins de 30 ans ou de 60 ans ou plus sont surreprésentés parmi les emplois ayant les quotités les plus faibles. Enfin, les communes de moins de 10 000 habitants emploient plus du tiers des salariés travaillant avec une quotité inférieure à 80 % mais seulement 18 % des temps complets. Le salaire horaire moyen d'un temps complet est supérieur à celui d'un temps partiel et surtout à celui d'un temps non complet.

Le salaire net moyen diminue de 0,2 % en euros constants entre 2007 et 2008 (hors transferts)

Les salariés à temps complet de la FPT, soit environ 1,33 million d'agents en équivalent temps plein (*définitions*), ont perçu en 2008 un salaire mensuel net moyen de 1 743 euros (*définitions*). Ce salaire moyen varie de 1 533 euros pour les agents des centres communaux d'action sociale (CCAS) à 2 334 euros pour les salariés d'un service départemental incendie.

En 2008, ce salaire net moyen augmente de 2,2 % en euros courants. Mais, compte tenu de la hausse des prix (+ 2,8 % en moyenne annuelle en 2008), il

INSEE
PREMIERE



INSEE

diminue finalement de 0,6 % en euros constants. Le salaire brut moyen, quant à lui, baisse de 1 % en euros constants. L'écart d'évolution entre salaire net et salaire brut s'explique essentiellement par la mise en place à l'automne 2007 d'allègements de charges salariales sur les heures supplémentaires dans le cadre de la loi dite TEPA et de rachats de jours de congé ou de compte épargne-temps (CET) en application des accords de février 2008. Au-delà de ces facteurs, l'évolution du salaire net résulte de l'augmentation moyenne de 0,6 % de la valeur du point fonction publique en 2008, de la mise en œuvre de la GIPA (Garantie individuelle de pouvoir d'achat) versée en 2008 au titre de la période 2003-2007 et des politiques spécifiques des collectivités locales en matière de primes. Elle reflète également l'arrivée dans les régions et les départements d'agents de catégorie C, personnels techniciens, ouvriers ou de service (TOS) des lycées et collèges et agents de l'Équipement, aux salaires plus faibles. En excluant ces arrivées en 2008, l'évolution du salaire net moyen demeure légèrement négative : - 0,2 % en euros constants.

Les temps complets de catégorie A (*définitions*) représentent 8,0 % des emplois de la fonction publique territoriale. Leur salaire net moyen a baissé de 1,6 % en euros constants ; celui des agents de catégorie B (15,7 % de l'emploi territorial) de 1,3 % tandis que celui des agents de catégorie C (plus des trois quarts des emplois de la fonction publique territoriale) diminuait moins nettement (- 0,4 % en euros constants), que l'on prenne ou non en compte les TOS et les agents de l'Équipement, agents exclusivement de catégorie C.

Le salaire moyen évolue différemment selon le type de collectivité. Ainsi, les départements et les régions se distinguent en 2008, comme en 2007, par une baisse apparente du salaire moyen en euros constants qui s'explique, en grande partie, par l'arrivée des TOS et des agents de l'Équipement. Hors transferts, le salaire net moyen augmenterait de 0,7 % en euros constants dans les départements et de 0,8 % dans les régions. En 2008, près des deux tiers des agents transférés l'ont été vers les départements et un tiers vers les régions. Pour les régions, cela s'est traduit par une croissance de l'emploi de près de 50 % en un an (moins de 25 % dans les départements) et par de profondes modifications de leurs structures des qualifications.

Le salaire des agents présents en 2007 et 2008 augmente de 0,6 % en euros constants

La rémunération moyenne des personnes en place (RMPP - *définitions*), c'est-à-dire le salaire net moyen des seules personnes présentes en 2007 et en 2008 chez le même employeur et à temps complet sur toute la période augmente, quant à elle, de 0,6 % en euros constants (*tableau 3*) contre 1,6 % dans la fonction publique d'État. La différence entre les évolutions du salaire net moyen (SMPT) et de la RMPP s'explique traditionnellement par l'effet de noria (*définitions*) résultant des entrées et des sorties dans la fonction publique territoriale : en 2008, l'effet de noria traditionnel est accentué du fait du transfert de gestion des TOS et d'agents de l'Équipement aux régions et départements.

C'est dans les régions (+ 1,9 %) et les communautés de communes (+ 1,3 %) que la RMPP est la plus dynamique en 2008. Par contre, dans les communes, elle ne croît que de 0,3 %.

La filière est un autre déterminant de la RMPP. En 2008, les évolutions de salaires en euros constants (*définitions*) les plus favorables s'observent dans les filières sécurité (+ 1,9 %), animation (+ 1,2 %) et incendie et secours (+ 0,8 %). La filière technique bénéficie d'une hausse de 0,7 %, les filières culturelle, administrative et médico-techniques d'une augmentation de 0,4 %. La hausse est plus faible pour la filière médico-sociale (+ 0,1 %).

C'est en début de carrière que les rémunérations croissent le plus rapidement. Ainsi, le salaire net moyen des personnes en place de moins de 30 ans a augmenté de 1,7 % en euros constants

1 Structure des effectifs et évolution des salaires nets mensuels moyens

	Structure des effectifs en 2008 (%)	Salaires 2008 (euros)	Évolution 2007-2008 (% en euros constants)
Hommes	47,2	1 857	- 0,6
Femmes	52,8	1 642	- 0,7
A (cadres)	8,0	3 117	- 1,6
B (professions intermédiaires)	15,7	2 016	- 1,3
C (employés et ouvriers)	76,3	1 543	- 0,4
Communes et communautés de communes	65,3	1 693	- 0,5
Centres communaux d'action sociale et caisses des écoles	5,8	1 533	- 0,5
Autres établissements locaux administratifs	4,2	1 742	- 0,3
Départements	15,9	1 906	- 2,2
Incendie - Secours	3,6	2 334	- 0,5
Régions	4,8	1 684	- 4,4
Autres collectivités locales	0,4	1 773	- 0,8
Ensemble	100,0	1 743	- 0,6
Ensemble (TOS* et agents Équipements exclus)		1 751	- 0,2

* TOS = personnels techniciens, ouvriers ou de service.

Champ : France. Salariés à temps complet des collectivités territoriales.

Source : Insee, DADS définitif (complet).

2 Les postes à temps non complet et à temps partiel en 2008 selon la quotité de travail

	Quotité			
	80 et plus	50 à 80	25 à 50	Total
Homme	11	19	29	20
Femme	89	81	71	80
A (cadres)	5	4	9	6
B (professions intermédiaires)	25	19	23	22
C (employés et ouvriers)	70	77	68	72
Communes de 10 000 habitants et plus	31	26	31	29
Communes de moins de 10 000 habitants	23	36	38	33
Communautés de communes	8	8	9	8
Départements et régions	24	9	4	12
Autres collectivités locales	15	21	18	18
Ensemble (effectifs)	148 700	192 973	152 200	493 873
Répartition (%)	30,1	39,1	30,8	100,0

Champ : France. Salariés à temps partiel ou à temps non complet des collectivités territoriales.

Source : Insee, DADS définitif (complet).

alors que celui des quinquagénaires baisse légèrement (-0,1 %).

L'augmentation de la RMPP est légèrement plus favorable pour les A (+0,8 %) que pour les B et les C (+0,5 %) car ils ont un déroulement de carrière plus favorable. Les C bénéficient de la croissance de l'indice minimum de la fonction publique qui est passé de 283 à 288 en mai 2008 puis de 288 à 290 en juillet 2008 - ces deux augmentations étant consécutives aux deux revalorisations du Smic en 2008 pour compenser l'inflation (+2,3 % le 1^{er} mai et +0,9 % le 1^{er} juillet) - et, en haut de leur grille indiciaire, de l'ajout en 2005 d'un onzième échelon pour les échelles 2 à 5 et de la création de l'échelle 6 en 2007. La hausse de la RMPP est également imputable aux exonérations salariales sur les heures supplémentaires, aux rachats de

jours de congé ou de CET, mais aussi à l'instauration de la GIPA. En 2008, environ 74 000 agents de la FPT ont bénéficié de la GIPA. Parmi eux, les cadres C sont sous-représentés : alors qu'ils occupent plus des trois quarts des emplois de la FPT, ils ne représentent que 48 % des bénéficiaires de la GIPA. À l'inverse, les cadres A sont surreprésentés : 22 % des bénéficiaires pour 8 % des emplois, mais les A sont nombreux à avoir atteint relativement tôt le sommet de la grille indiciaire. Enfin, 28 % des bénéficiaires de la GIPA sont des B (15,7 % de l'emploi territorial).

Promotions et titularisations dynamisent les salaires

L'âge, la catégorie socioprofessionnelle, la filière et le type de collectivité n'expliquent

toutefois que partiellement l'hétérogénéité des évolutions individuelles de salaire net en 2008. Pour 47,1 % des agents à temps complet ayant travaillé en 2007 et 2008 chez le même employeur, cette évolution est inférieure à l'inflation contre 23,5 % l'année précédente. À l'opposé, pour un quart de la population, la hausse des salaires nets est supérieure, en euros constants, à 5,7 %. Et pour 10 % de ces agents, elle est même supérieure à 10,7 %. Les fluctuations des diverses primes et les rappels de salaires consécutifs à une promotion intervenue antérieurement expliquent pour partie ces contrastes.

Mais les promotions et les titularisations, bien qu'elles ne concernent chaque année qu'une faible part des agents, y contribuent aussi. Ainsi, les personnes en place qui ont bénéficié d'une promotion en changeant de corps ou de catégorie, c'est-à-dire d'un passage, par concours ou « au choix », de C en B ou de B en A, ont eu des hausses de salaires nets plus fortes : en moyenne +5,8 % en euros constants (tableau 4). De même, les agents titularisés en 2008 (20 % des non-titulaires de 2007) ont eu une augmentation de 6,6 % en euros constants.

Pour les autres agents présents sur l'ensemble des deux années, à temps complet, et n'ayant bénéficié cette année-là ni de promotion dans le corps ni de titularisation, soit plus de 90 % des personnels, le salaire net moyen a augmenté de 0,5 % en euros constants : 0,5 % pour les C, 0,3 % pour les B et 0,9 % pour les A.

Salaire net moyen des agents présents en 2004 et 2008 : +1,5 % par an

Sur une année donnée, les effets de carrière sont concentrés sur les agents qui ont bénéficié d'une promotion d'échelon, de grade ou de corps, cette année-là. Or, du fait des règles statutaires, ce type d'événement (changement d'échelon notamment) survient assez régulièrement : tous les deux ou trois ans, surtout en début de carrière. Aussi, est-il pertinent d'observer les distributions des évolutions individuelles sur plusieurs années.

Ainsi, le salaire des agents à temps complet présents en 2004 et 2008 dans la fonction publique territoriale chez le même employeur a augmenté en moyenne

3 Structure des effectifs et évolution des salaires nets mensuels moyens des temps complets présents en 2007 et 2008

	Structure des effectifs en 2008 (%)	Salaires 2008 (euros)	Évolution 2007-2008 (% en euros constants)
Hommes	48,9	1 905	0,8
Femmes	51,1	1 694	0,3
A (cadres)	7,6	3 252	0,8
B (professions intermédiaires)	15,4	2 115	0,5
C (employés et ouvriers)	77,1	1 590	0,5
Communes	62,2	1 711	0,3
Communautés de communes	8,6	1 899	1,3
Centres communaux d'action sociale et caisses des écoles	5,4	1 584	0,2
Autres établissements locaux administratifs	3,9	1 829	0,6
Départements	12,8	2 022	0,8
Incendie - Secours	3,9	2 396	1,1
Régions	2,9	1 868	1,9
Autres collectivités locales	0,3	1 810	0,0
Moins de 30 ans	8,8	1 515	1,7
30 à 39 ans	24,2	1 676	1,2
40 à 49 ans	35,9	1 800	0,6
50 à 59 ans	29,2	1 957	-0,1
60 ans ou plus	1,9	2 118	-0,6
Ensemble	100	1 797	0,6

Champ : France. Salariés à temps complet des collectivités territoriales présents sur l'ensemble des deux années 2007 et 2008 chez le même employeur.

Source : Insee, DADS définitif (complet).

4 Impact des titularisations et promotions intervenues en 2008 sur les salaires des temps complets présents en 2007 et en 2008

	Structure des effectifs en 2007 (%)	Salaires mensuels en 2008 (euros)	Évolution 2007-2008 (% en euros constants)
Titulaires	77,3	1 826	0,4
Titulaires promus	1,0	2 466	5,8
Autres titulaires	76,3	1 817	0,3
Non titulaires	8,0	1 704	1,9
Titularisés	1,5	1 589	6,6
Autres non titulaires	6,5	1 731	1,0
Statut non renseigné	14,7	1 691	0,5
Ensemble	100	1 797	0,6

Champ : France ; salariés à temps complet des collectivités territoriales présents sur l'ensemble des deux années 2007 et 2008 chez le même employeur.

Source : Insee, DADS définitif (complet).

annuelle et en euros constants de 1,5 % sur la période (tableau 5). Cette évolution est quasi identique à celle observée dans la fonction publique de l'État (+ 1,4 % en 2008). Les agents de catégorie A ont bénéficié, sur cette période, de hausses de salaire moyen légèrement plus favorables en moyenne annuelle : + 1,7 % pour les A contre + 1,4 % pour les B et pour les C.

Ce sont les salaires des agents des services départementaux incendie-secours et des régions qui ont augmenté le plus sur la période avec des hausses annuelles moyennes de + 2,6 % et + 1,8 % sur la période. À l'opposé, cette hausse n'est que de 1,3 % pour les employés communaux. Les plus jeunes (moins de 30 ans en 2004) ont bénéficié d'une hausse de salaire 3 fois supérieure à celle des quinquagénaires (+ 2,7 % contre + 0,9 %).

Au total, 25 % des agents présents en 2004 et 2008 ont eu une augmentation de salaire inférieure à l'inflation sur la période. Cette proportion est sensiblement la même dans toutes les catégories d'emploi mais différenciée selon l'âge : de 13 % pour les moins de 30 ans à près de 30 % pour les 50 ans ou plus.

Sources

Les salaires annuels et les effectifs de la fonction publique territoriale (FPT) sont issus des DADS (déclarations annuelles de données sociales) que les collectivités territoriales adressent à l'administration. Tous les salariés, titulaires ou non titulaires présents ou non toute l'année, de métropole ou des DOM, sont concernés, à l'exception des bénéficiaires de contrats aidés, exclus du traitement quand on a pu les identifier. L'exploitation du fichier exhaustif des déclarations de 2004, 2007 et 2008 a fourni les résultats présentés ici.

Le fichier des DADS est un fichier de postes de travail. Pour les postes à temps complet, la correspondance entre le nombre de postes et celui de salariés est assez bonne. En revanche, le nombre de postes à temps partiel est supérieur au nombre d'agents à temps

5 Structure des effectifs et évolution annuelle des salaires nets mensuels moyens entre 2004 et 2008

	Structure des effectifs en 2004 (%)	Salaires 2008 (euros)	Évolution annuelle moyenne 2004-2008 (% en euros constants)
A (cadres)	7,2	3 352	1,7
B (professions intermédiaires)	21,7	2 077	1,4
C (employés et ouvriers)	71,1	1 616	1,4
Communes et communautés de communes	76,7	1 761	1,3
Centres communaux d'action sociale et caisses des écoles	4,7	1 630	1,3
Autres établissements locaux administratifs	3,1	1 864	1,6
Départements	11,0	2 201	1,7
Incendie - Secours	3,5	2 497	2,6
Régions	1,0	2 553	1,8
Autres collectivités locales	0,4	1 812	1,3
Moins de 30 ans	9,0	1 572	2,7
30 à 39 ans	27,2	1 728	2,0
40 à 49 ans	40,2	1 876	1,2
50 à 59 ans	23,1	2 013	0,9
60 ans ou plus	0,4	2 062	0,8
Ensemble	100,0	1 841	1,5

Champ : France. Salariés à temps complet des collectivités territoriales présents en 2004 et 2008 chez le même employeur.
Source : Insee, DADS définitif (complet).

partiel. En effet, dans certains cas, des agents peuvent occuper simultanément deux postes à temps partiel dans deux collectivités distinctes. Pour les temps partiels, on n'a retenu que les postes correspondant à des quotités supérieures ou égales à 25 %.

Définitions

Le **salaires net** est calculé à partir du salaire net imposable disponible dans les DADS. Il est net de toutes cotisations sociales, y compris CSG (contribution sociale généralisée) et CRDS (contribution au remboursement de la dette sociale) non déductibles. Pour les **salariés à temps complet**, les effectifs sont convertis en années-travail au prorata de leur durée de présence. Les salaires sont rapportés à cette durée. Par exemple, un salarié ayant travaillé durant six mois et ayant perçu 10 000 euros compte pour 0,5 année-travail rémunérée à 20 000 euros par an dans le calcul des salaires moyens.

Les **évolutions en euros constants** sont calculées en tenant compte de la progression de l'indice des prix à la consommation (y compris tabac) de l'ensemble des ménages. L'évolution moyenne du salaire diffère selon la population sur laquelle elle est calculée : soit elle est calculée pour l'ensemble des

agents en équivalent temps plein (ETP) présents une année, on suit alors l'évolution du **salaires moyen par agent en équivalent temps plein (SMPT)**, soit elle l'est pour les seules personnes en place deux années de suite, c'est la **rémunération moyenne des personnes en place (RMPP)**. L'écart entre les deux évolutions résulte de l'**effet de noria**, c'est-à-dire de la différence de salaire moyen entre les sortants de l'année n-1 et les entrants de l'année n.

Les **catégories d'emploi** de la fonction publique (cadres A, B et C) sont des catégories statutaires qui recouvrent assez largement les catégories socioprofessionnelles. La catégorie A recouvre la totalité de l'encadrement, les B correspondent aux professions intermédiaires et les C aux ouvriers et employés.

Bibliographie

- « Emploi et salaires », *Insee Références* édition 2011, mai 2011.
- « Rapport annuel sur l'état de la Fonction Publique - Faits et chiffres 2008-2009 », la *documentation française*, DGAFP.
- « Les salaires des agents de l'État en 2008 », Xavier Besnard, *Insee Première*, n° 1324, novembre 2010.

⇒ Pour vous abonner aux avis de parution : <http://www.insee.fr/abonnements>

⇒ Pour vous abonner à INSEE PREMIÈRE :

- Par internet : <http://www.webcommerce.insee.fr/liste.php?idFamille=16>

- Par courrier : retourner ce bulletin à l'adresse ci-après ou par fax au (33) 03 22 97 31 73

INSEE/CNGP - B.P. 402 - 80004 Amiens CEDEX 1

OUI, je souhaite m'abonner à INSEE PREMIÈRE - Tarif 2011

Abonnement annuel : 81 € (France) 101 € (Étranger)

Nom ou raison sociale : _____ Activité : _____

Adresse : _____

Tél : _____

Ci-joint mon règlement en Euros par chèque à l'ordre de l'INSEE : _____ €.

Date : _____ Signature

www.insee.fr

Direction Générale :
18, Bd Adolphe-Pinard
75675 Paris cedex 14

Directeur de la publication :
Jean-Philippe Cotis

Rédacteur en chef :
E. Nauze-Fichet

Rédacteurs :
L. Bellin, A.-C. Morin,
C. Perrel, C. Pfister

Maquette : C. Kohler

Impression : Jouve

Code Sage IP111367

ISSN 0997 - 3192

© INSEE 2011



INSEE
INSTITUT NATIONAL
DE LA STATISTIQUE
ET DES ÉTUDES
ÉCONOMIQUES