

L'emploi public est tiré par la fonction publique territoriale

Philippe Raynaud*

Entre 1980 et 2001, l'emploi public a augmenté presque deux fois plus vite que l'emploi total (23 % contre 13 %). Cette forte croissance repose en majeure partie sur la fonction publique territoriale (FPT) (+ 38 %) et dans une moindre mesure sur la fonction publique hospitalière (FPH) (+ 28 %), alors que la fonction publique de l'État (FPE) augmentait à un rythme voisin de celui de la population active (+ 15 %).

Sur cette période, l'emploi des non-titulaires a reculé dans la FPT, celle des trois fonctions publiques qui compte le plus d'agents de cette catégorie (un sur cinq fin 2001). En revanche, il a progressé dans les hôpitaux, compensant ainsi le développement du temps partiel chez les titulaires.

La FPE reste de loin le plus gros employeur public : elle représente plus d'un emploi public sur deux, dont neuf sur dix relèvent des ministères, les autres dépendant d'établissements publics nationaux à caractère administratif (EPA). L'Éducation nationale emploie un agent de l'État sur deux et représente deux tiers de la croissance des effectifs de l'État. Les transferts de mission des ministères à des EPA se traduisent, au contraire, par une diminution des effectifs de certains d'entre eux (Affaires étrangères, Équipement).

La croissance relativement mesurée de la FPE s'est accompagnée d'une progression de la part des emplois de catégorie A, de plus en plus fréquemment occupés par des femmes. Cette féminisation accrue des emplois explique, en partie, la progression du temps partiel. Celle-ci est également liée au vieillissement des effectifs, plus accentué que dans le secteur privé et dans les deux autres fonctions publiques, et au développement des cessations progressives d'activité qui en est résulté.

* Philippe Raynaud appartient au bureau des statistiques, des études et de l'évaluation de la Direction générale de l'Administration et de la Fonction publique (DGAFP).
Les noms et dates entre parenthèses renvoient à la bibliographie en fin d'article.

Les définitions adoptées pour les contours de l'emploi public en déterminent également le niveau. Dans la définition retenue dans cet article, qui est la plus stricte, l'emploi public réunit l'ensemble des agents travaillant dans des organismes de droit administratif dont le droit public est le statut normal de recrutement. Les définitions de la fonction publique (et les champs qui en découlent), avec leurs extensions éventuelles, sont données dans l'encadré 1.

On distingue ainsi les services civils et militaires de l'État (administrations centrales, services déconcentrés), les collectivités territoriales (régions, départements, communes) et des établissements publics à caractère administratif (EPA) tels que les hôpitaux publics et les maisons de retraite publiques (861 000 personnes), le CNRS, l'ANPE, les universités, les centres de gestion de la fonction publique territoriale, les caisses des écoles, etc. L'emploi public se répartit de la sorte en trois branches : la fonction publique de l'État (FPE), la fonction publique territoriale (FPT), et la fonction publique hospitalière (FPH), désignées dans la suite sous le terme de « trois fonctions publiques ». Le champ de la fonction publique, ainsi défini, ne comprend ni la Poste, ni les enseignants de l'enseignement privé sous contrat. Chacune des trois fonctions publiques peut être dénombrée au moyen de sources statistiques spécifiques dont le détail est donné dans l'encadré 2.

Au moyen de ces données, il est possible, sur une période de 20 ans (1980-2001), de comparer les évolutions respectives de l'emploi public et de l'emploi privé, et, au sein de l'emploi public, des trois fonctions publiques. Au-delà de ces données de cadrage, l'évolution des structures de la fonction publique de l'État est ensuite détaillée : partage entre les différents ministères, entre ces derniers et les établissements publics. Place des titulaires, extension du temps partiel, féminisation accrue des emplois et vieillissement des effectifs : autant d'aspects du développement de la fonction publique de l'État qui se trouvent ainsi analysés.

L'emploi a davantage augmenté dans la fonction publique

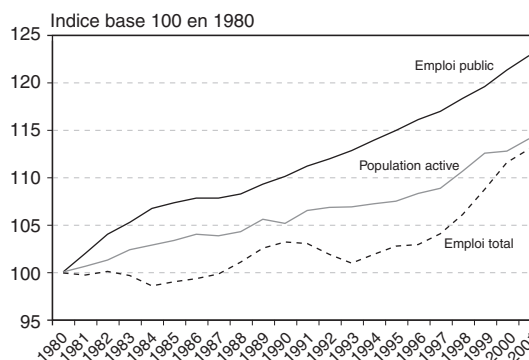
La fonction publique employait 4,8 millions de personnes au 31 décembre 2001, sans compter les emplois aidés (cf. encadré 1), ce qui représentait un cinquième des emplois sur le territoire national. Entre 1980 et 2001 l'emploi public a augmenté de 23 % (891 000 emplois),

dans le même temps, l'emploi total augmentait de 13 % (cf. graphique I).

Cette évolution se décompose en plusieurs périodes. Les années 1980-1982 ont été marquées par de forts recrutements dans la fonction publique. Les taux d'évolution annuels atteints ces années-là (2,1 %) ne se renouvelleront pas au cours des vingt années suivantes (cf. graphique II). Ensuite, jusqu'en 1987, la progression de l'emploi public se ralentit jusqu'à devenir presque nulle. L'année 1988 marque une reprise, puis l'évolution reste stable en dessous de 1 % par an jusqu'en 1997, la croissance des effectifs s'accroissant au-delà (cf. tableau 1).

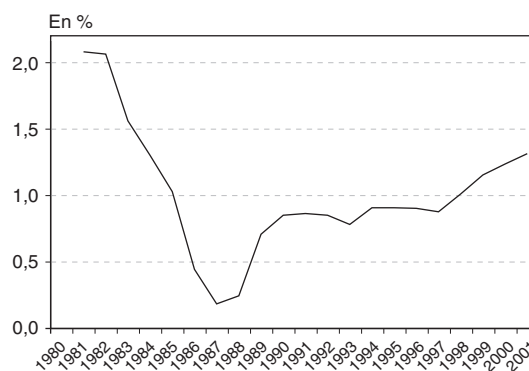
L'emploi public a augmenté à un rythme sensiblement plus élevé que la population active

Graphique I
Évolution de l'emploi public, de l'emploi et de l'activité



Champ : emploi public hors emplois aidés, emploi total et population active en France métropolitaine.
Source : fichiers de paie des agents de l'État, enquête sur les collectivités territoriales, DADS, estimation d'emploi (Insee) ; enquête SAE et H80 (Drees).

Graphique II
Taux d'évolution annuel de l'emploi public (lissage)



Champ : emploi public hors emplois aidés.
Source : fichiers de paie des agents de l'État, enquête sur les collectivités territoriales, DADS (Insee) ; enquête SAE et H80 (Drees).

Encadré 1

DÉFINIR LES LIMITES DE LA FONCTION PUBLIQUE

Les critères qui définissent les contours de l'emploi public en déterminent le niveau. Compter les effectifs est en effet avant tout une question de concepts. Le champ des organismes composant la fonction publique et celui des agents dénombrés doivent être définis. Si on s'intéresse à l'impact des règles de gestion des agents publics, on privilégiera une approche juridique. Si, en revanche, la question est celle de la maîtrise des prélèvements obligatoires, le concept à retenir est le concept économique.

Approche juridique : 4,8 millions d'agents et 289 000 emplois aidés

Dans une approche juridique, la fonction publique réunit, au sens du décret de création de l'Observatoire de l'emploi public du 13 juillet 2000, les organismes de droit public à caractère administratif dont les agents sont soumis aux règles du droit public.

Elle comprend 4,8 millions d'agents titulaires et non-titulaires en 2001, auxquels on peut ajouter les 289 000 agents bénéficiant de contrats aidés, soit un total de 5 millions.

Dans cette acception, la fonction publique rassemble les agents, quel que soit leur statut, qui travaillent dans les services civils et militaires de l'État, dans les collectivités territoriales et dans les établissements publics à caractère administratif (EPA), à l'exclusion de ceux dont le régime normal de recrutement est le droit privé. Les EPA non compris dans la fonction publique sont les quatre caisses nationales de Sécurité sociale (Acoss, CNAMTS, Cnaf, CNAVTS) et le centre national d'études de sécurité sociale. Les autres EPA autorisés, pour une partie seulement de leur personnel, à recruter des agents de droit privé, pour leur part, restent dans le champ de la fonction publique.

On observera qu'il ne suffit pas d'être fonctionnaire pour appartenir à la fonction publique puisque, notamment, les agents fonctionnaires de La Poste (service public à caractère industriel et commercial) ou ceux de France Télécom (société anonyme), représentant 80 % des effectifs de ces deux organismes, sont exclus du champ. Inversement, une personne travaillant dans un ministère, une collectivité territoriale, ou un établissement public est comptée dans l'emploi public, même si elle n'a pas le statut de fonctionnaire.

Dans une approche juridique toujours, on peut aussi retenir un champ plus large que celui découlant du décret de création de l'Observatoire, et inclure dans la fonction publique des agents appartenant à tous les organismes non marchands de droit public, quel que soit le droit auquel sont soumis les agents, voire à des organismes privés que les conditions de financement ou de fonctionnement placent, de fait, sous la tutelle étroite des pouvoirs publics. Les frontières de cette fonction publique élargie sont mouvantes car soumises à des considérations plus subjectives ou à des principes contradictoires, lorsque le critère agent et le critère employeur agissent en sens inverse. On peut en

particulier retenir comme critères suffisants pour appartenir à la fonction publique :

- la qualité de fonctionnaire, quelle que soit la nature de l'employeur. La fonction publique doit alors inclure les fonctionnaires de La Poste (établissement public à caractère industriel et commercial - EPIC) ou de France Télécom (société anonyme) qui constituent encore la grande majorité du personnel (340 000 titulaires au total en 2001) ainsi que ceux travaillant dans des organismes publics marchands ou non marchands, ou dans des organismes privés (19 000) ;

- la nature de droit public du lien entre l'agent et l'État, ce qui conduit à inclure les enseignants de l'enseignement privé sous contrat, dont la rémunération est imputée sur le budget de l'État bien que leur employeur direct appartienne au secteur privé (148 000 personnes en 2001) ;

- la qualité de personne morale de droit public de l'employeur. Les agents des EPIC « non marchands » doivent alors être inclus (36 000). En effet, certains EPIC, tels la Cité des sciences et de l'industrie, l'Opéra national, le Commissariat à l'énergie atomique, le Centre national d'études spatiales, etc. ont certes une activité commerciale mais leur finalité est non marchande. Ils peuvent recevoir des subventions des pouvoirs publics et être soumis aux règles de la comptabilité publique ;

- la qualité d'établissement public à caractère administratif lorsque le régime normal de recrutement y est le droit privé ou un droit public particulier. On compte alors les agents des caisses nationales de Sécurité sociale (14 700 personnes en 2001), les chambres consulaires (51 300), et les associations syndicales autorisées (ASA, 1 400) et autres organismes (6 400).

En plus des 5 millions d'agents (4,8 hors emplois aidés) correspondant à la définition juridique de la fonction publique, au sens du décret de création de l'Observatoire, les quatre critères énumérés ci-dessus conduisent ainsi à dénombrer 610 000 personnes supplémentaires environ (hors doubles comptes).

Approche économique : 5,7 millions d'agents

Dans une approche économique où l'économie nationale est divisée en secteurs institutionnels, la fonction publique correspond à celui des administrations publiques. Ce secteur rassemble les personnes appartenant à l'ensemble des organismes non marchands qui sont financés par des prélèvements obligatoires. Les entreprises nationales, organismes marchands, ne sont évidemment pas concernées par cette définition.

Elle comprend 5,7 millions d'agents au 31 décembre 2001 (y compris les emplois aidés), ce qui représente environ 25,5 % des salariés de métropole et des DOM. Parmi ces personnes, seules 3,8 millions sont titulaires.

Dans cette approche sont comptabilisés :

- pour le secteur des administrations publiques centrales, l'ensemble des agents des services de l'État et de ses établissements publics administratifs mais →

entre 1980 et 1984, et entre 1990 et 1993. Au cours de ces deux périodes, les parts relatives de l'emploi public dans la population active et dans l'emploi total se sont considérablement accrues. À l'inverse, les périodes allant de 1984 à 1990, et plus encore de 1993 à 2001, ont vu ces parts relatives se stabiliser (1984-1990), voire même se réduire (1993-2001) (cf. graphique I).

En équivalent temps plein (ETP), la croissance de l'emploi public entre 1980 et 2001 est plus faible qu'en effectif physique, du fait de l'augmentation du temps partiel sur l'ensemble de la période : elle est ramenée à 19 % (cf. tableau 2). L'écart entre l'emploi public et l'emploi total reste cependant du même ordre, le secteur privé ayant connu sur cette période un développement similaire du temps partiel.

La croissance de l'emploi public repose sur la FPT

Il est possible de décomposer l'évolution de l'emploi public entre ses trois branches (fonction publique d'état (FPE), fonction publique territoriale (FPT), fonction publique hospitalière (FPH), cf. encadré 1). En début de période, jusqu'en 1987, l'État tire la plus grande partie de la croissance de l'emploi public (0,8 % sur les 2,1 % de croissance annuelle entre 1980 et 1982 et 0,3 % sur 0,7 % entre 1982 et 1987). Après 1987, la FPT prend le relais (0,4 % sur les 0,8 % de croissance annuelle entre 1987 et 1997 et 0,7 % sur 1,2 % entre 1997 et 2001, (cf. tableau 1 et graphique III).

Sur l'ensemble de la période, la FPT enregistre la plus forte progression des effectifs (+ 38 %), suivie de la FPH (+ 28 %) et enfin de la FPE (+ 15 %). Cette forte croissance de la FPT est une tendance longue amorcée dès les années 1960. En effet, la forte augmentation de la population urbaine et celle de l'offre de services communaux qui en a découlé ont induit un fort développement des effectifs communaux. À partir des années 1990, les communes continuent de jouer un rôle important dans l'évolution de la FPT. Cependant la décentralisation et le transfert de certaines compétences de l'État vers les collectivités territoriales deviennent un facteur de plus en plus important de la croissance de l'emploi territorial.

Le rôle moteur joué par l'État dans les années 1980 n'est dû qu'à sa taille (54 % des emplois publics en 1990) : cette branche est en effet celle qui a la plus faible progression tout au long de la période examinée. Après 1990, cet effet de taille est surpassé par la dynamique de l'emploi territorial, dont la contribution à la croissance totale de l'emploi public devient prédominante. Alors que la FPT ne représente que 30 % de l'emploi public en 2001, elle a absorbé à elle seule 43 % des 891 000 emplois publics créés pendant ces 21 années. Ces évolutions différentes de l'emploi des trois fonctions publiques ont bien évidemment modifié leur part relative (cf. graphique IV).

Dans les collectivités territoriales, les communes, avec 65 % du total des agents (915 100 emplois) restent, au 31 décembre 2001, les premiers

Encadré 1 (suite)

aussi ceux des établissements publics industriels et commerciaux non marchands nationaux, ceux des organismes privés à financement public majoritaire (exemple : l'Afpa (association pour la formation professionnelle des adultes)) et ceux de l'enseignement privé sous contrat ;

- pour le secteur des administrations publiques locales, l'ensemble des agents des régions, communes, départements et de leurs établissements publics administratifs, mais aussi ceux des établissements publics industriels et commerciaux non marchands locaux, ceux des organismes privés à financement public majoritaire (les associations locales) et ceux des organismes consulaires ;
- pour le secteur des administrations publiques de sécurité sociale, les agents des hôpitaux publics mais aussi ceux des hôpitaux privés fonctionnant sous le régime de la dotation globale de fonctionnement (les hôpitaux privés participant au service public hospita-

lier) et ceux des assurances sociales : caisses nationales et caisses locales.

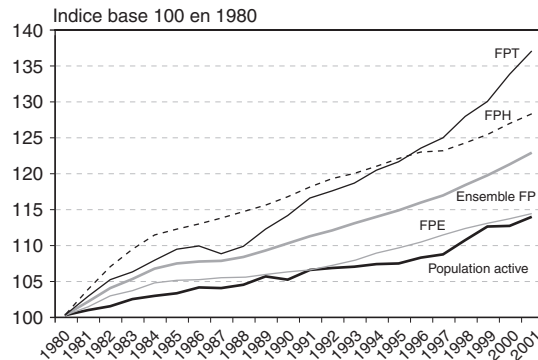
La notion de fonction publique au sens du décret de l'Observatoire de l'emploi public définie plus haut se trouve englobée dans cette définition économique. Néanmoins, quelques établissements publics administratifs, considérés comme marchands par la comptabilité nationale, n'appartiennent pas au secteur des administrations publiques. Il s'agit notamment des établissements d'hébergement pour personnes âgées, des OPHLM, de la Caisse des dépôts et consignations et des caisses de crédit municipal.

Une troisième approche consisterait à assimiler la fonction publique à l'ensemble des personnels exerçant une mission de service public. Les réflexions permettant de définir ce concept avec une précision suffisante sont encore trop récentes pour permettre d'en donner une mesure chiffrée.

employeurs mais leur part dans l'emploi territorial total a baissé depuis 1983. La part occupée par les départements a elle aussi baissé. Ce mou-

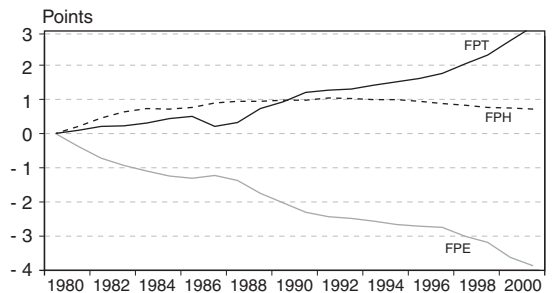
vement s'est effectué au profit des établissements publics communaux, intercommunaux et départementaux mais aussi des régions. Celles-ci, éri-

Graphique III
Croissance de l'emploi dans les trois branches de la fonction publique



Champ : emploi public hors emplois aidés, emploi total et population active en France métropolitaine.
Source : fichiers de paie des agents de l'État, enquête sur les collectivités territoriales, DADS, estimation d'emploi (Insee); enquête SAE et H80 (Drees).

Graphique IV
Évolution des parts relatives des trois fonctions publiques



Lecture : en 2001, le poids de la FPT dans l'emploi public est supérieur de 3,1 points au poids de la FPT en 1980. Le poids de la FPE est inférieur de 3,8 points à celui de 1980.

Champ : emploi public hors emplois aidés.
Source : fichiers de paie des agents de l'État, enquête sur les collectivités territoriales, DADS (Insee); enquête SAE et H80, Drees.

Encadré 2

LES SOURCES STATISTIQUES SUR LA FONCTION PUBLIQUE

Dans la fonction publique de l'État (FPE)

L'exploitation des fichiers de paie par l'Insee permet de recenser tout agent ayant perçu une rémunération imputée sur le budget de l'État ou d'un établissement public national. Les effectifs étant calculés à partir de l'origine de la rémunération, le ministère ou l'établissement public où l'agent est réellement en fonction peut être différent de l'organisme payeur. Il en est ainsi, notamment, des personnes travaillant au ministère de l'Environnement dont la rémunération est versée par le ministère de l'Équipement, de l'Agriculture ou des Finances.

Une même personne peut exercer plusieurs emplois dans la FPE (un emploi principal et un ou plusieurs emplois secondaires). Ne sont retenus que les agents sur emploi principal présents au 31 décembre de l'année. Cependant, certaines personnes (non-titulaires à moins de mi-temps) occupent, du point de vue de l'employeur État, un emploi principal tout en exerçant un autre emploi dans le secteur privé ou dans une autre collectivité publique. Ces emplois, appelés accessoires par l'Insee, sont dénombrés lorsqu'ils sont en fonction au 31 décembre (19 000 personnes fin 2001).

Dans la fonction publique territoriale (FPT)

L'enquête sur les effectifs des collectivités territoriales effectuée par l'Insee est fondée sur le même principe que pour l'État : tout agent en fonction au 31 décembre est recensé, quel que soit son statut, la nature permanente ou non de son emploi, et que cet emploi soit principal ou secondaire (par exemple, instituteur exerçant à titre secondaire les fonctions de

secrétaire de mairie). Les personnes fournissant une collaboration exceptionnelle ne sont cependant pas recensées. Ne sont retenus que les agents sur emploi principal.

Une catégorie particulière de personnel est susceptible d'influer également sur le volume de l'emploi territorial selon qu'elle est intégrée ou pas aux effectifs : les assistantes maternelles à domicile (57 000 fin 2001). Celles-ci sont recensées et ont été comprises dans les effectifs de cette étude. Les proportions de femmes et de non-titulaires sont à apprécier en conséquence.

Dans la fonction publique hospitalière (FPH)

L'enquête statistique annuelle sur les établissements de santé effectuée par le ministère de la Santé recense les personnels permanents. Les agents non-titulaires sur crédits de remplacement ne sont recensés qu'en équivalents temps plein moyen sur l'année. Ils ne figurent pas dans les tableaux présentés dans cet article.

Cette source distingue les deux types de personnel employés par les hôpitaux : les praticiens et, par opposition, le personnel non médical. Seul le personnel non médical est soumis aux dispositions de la fonction publique hospitalière. Les praticiens sont soumis à des dispositions statutaires particulières. C'est pourquoi ils sont parfois absents du décompte des effectifs dans les publications du ministère de la Santé fondées sur le critère statutaire. Ils figurent dans les tableaux de cette étude.

gées en collectivités territoriales en 1986 seulement, représentent une faible part de l'emploi total (0,8 % en 2001) mais elles connaissent une montée en puissance de leurs effectifs, multipliés par six depuis 1983 (cf. tableau 3).

Sous l'effet de la progression de la coopération intercommunale, les organismes intercommunaux ont vu leurs effectifs passer de 66 500 personnes en 1983 à 108 200 en 2001. Alors que ces établissements constituent 8 % de l'emploi territorial, 13 % des nouveaux emplois territoriaux entre 1983 et 2001 leur sont imputables.

Un regroupement au niveau du département de la filière incendie (dont les communes se sont totalement retirées) a eu lieu en 2000 et en 2001. Il a contribué au mouvement de progression des effectifs des établissements départementaux au cours de ces dernières années. 14 % des nouveaux emplois territoriaux leur sont imputables alors qu'ils ne représentent que 5 % des effectifs totaux en 2001.

L'emploi des non-titulaires recule dans la FPT...

Près d'un emploi sur deux des collectivités territoriales ressortit à la filière technique, un sur quatre, à la filière administrative, et un sur dix, à la filière sociale. Les filières culturelle et ani-

mation rassemblent chacune 4 % des emplois territoriaux. Avec la filière sportive, ce sont également celles qui emploient, le plus de non-titulaires : 71 % des emplois d'animation sont occupés par des non-titulaires, 42 % de ceux de la filière culturelle, 27 % de ceux de la filière sportive.

Un agent territorial sur cinq est non-titulaire au 31 décembre 2001. Le recours aux non-titulaires semble lié à l'absence de cadres d'emploi (1) correspondant à certains besoins de recrutement (informaticiens par exemple) et au fait que dans certaines filières, le recrutement se pratique essentiellement sur des emplois non permanents répondant à des besoins occasionnels ou saisonniers. C'est en particulier le cas dans la filière animation, dont 71 % des emplois sont occupés par des non-titulaires. La création progressive des différents cadres d'emploi dans la FPT s'est accompagnée d'une diminution de la part de non-titulaires (30 % en 1983 et 20 % en 2001).

Les taux de non-titulaires varient selon le type de collectivité (35 % dans les EPA communaux,

1. Dans la fonction publique territoriale, les agents relèvent de grades rattachés aux statuts particuliers de 59 cadres d'emplois. Les cadres d'emplois correspondent au regard des fonctions exercées ou des domaines de compétences, à des « filières » : filière administrative, filière technique, filière culturelle, filière sportive, filière médico-sociale, police municipale, sapeurs-pompiers professionnels, filière animation.

Tableau 1
Emploi dans les trois fonctions publiques, emploi total et population active

	Effectifs (en millions)					Contribution au taux de croissance annuel global des effectifs de la fonction publique (en %)				Évolution 1980-2001 (en %)
	1980	1982	1987	1997	2001	1980- 1982	1982- 1987	1987- 1997	1997- 2001	
État										
Ministères	2,06	2,12	2,15	2,24	2,29	0,7	0,2	0,2	0,3	11
EPA nationaux	0,11	0,12	0,14	0,18	0,20	0,1	0,1	0,1	0,1	76
Total État	2,17	2,23	2,29	2,42	2,49	0,8	0,3	0,3	0,4	15
Fonct. pub. territoriale										
Collectivités territoriales	0,84	0,89	0,92	1,03	1,11	0,6	0,2	0,3	0,4	31
EPA locaux	0,18	0,19	0,19	0,24	0,30	0,1	0,0	0,1	0,3	68
Total Fonct. pub. territoriale	1,02	1,07	1,11	1,28	1,40	0,7	0,2	0,4	0,7	38
Fonct. pub. hospitalière	0,67	0,72	0,76	0,83	0,86	0,6	0,2	0,1	0,2	28
Total fonction publique	3,86	4,03	4,17	4,53	4,76	2,1	0,7	0,8	1,2	23
Emploi	21,69	21,71	21,63	22,58	24,49					13
Population active	23,50	23,81	24,41	25,59	26,83					14

Lecture : l'emploi public a progressé de 2,1 % par an entre 1980 et 1982. Sur la même période, l'emploi de l'État a progressé de 1,4 % par an, celui de la FPT de 2,5 % par an et celui de la FPH de 3,4 %. Les 2,1 % d'évolution globale de la fonction publique se décomposent ainsi : 0,8 % (de la part de la FPE) + 0,7 % (FPT) + 0,6 % (FPH).

Champ : emploi public hors emplois aidés.

Source : fichiers de paie des agents de l'État, enquête sur les collectivités territoriales, DADS (Insee) ; enquête SAE et H80 (Drees).

20 % dans les communes, 12 % dans les départements, 8 % dans les EPA départementaux par exemple). Ces écarts s'expliquent par la différence de missions entre collectivités. Selon le type de collectivité, les compétences nécessaires ne sont pas les mêmes et les cadres d'emploi pèsent alors d'un poids différent. Certaines filières relèvent plus spécifiquement de certains

types de collectivités. Les fonctions de police relèvent des communes, celle de lutte contre l'incendie des départements ou de leurs EPA, les métiers de l'animation et de la culture dépendent, pour l'essentiel, des communes ou des établissements intercommunaux, la filière médico-sociale ressortissant aux communes et aux départements. Seules les filières technique et

Tableau 2
Effectifs physiques et équivalents temps plein dans les trois fonctions publiques

	Effectifs (en millions)						Évolution des effectifs (en %)					
	1980		1990		2001		1980-1990		1990-2001		1980-2001	
	Physiques	Équivalents temps plein	Physiques	Équivalents temps plein	Physiques	Équivalents temps plein	Physiques	Équivalents temps plein	Physiques	Équivalents temps plein	Physiques	Équivalents temps plein
Ministères	2,06	2,02	2,17	2,08	2,29	2,19	5	3	6	5	11	8
EPA nationaux	0,11	0,10	0,14	0,12	0,20	0,16	26	17	39	37	76	61
Total État	2,17	2,12	2,31	2,20	2,49	2,35	6	4	8	7	15	11
Collectivités territoriales	0,84	0,00	0,96	0,87	1,11	0,99	14		15	13	31	
EPA locaux	0,18	0,00	0,20	0,18	0,30	0,26	15		47	47	68	
Total fonct. pub. territoriale	1,02	0,93	1,17	1,05	1,40	1,25	14	14	20	19	38	35
Fonction pub. hospitalière	0,67	0,64	0,78	0,73	0,86	0,77	17	15	10	6	28	22
Total fonction publique	3,86	3,69	4,26	3,98	4,76	4,38	10	8	12	10	23	19
Emploi total	21,69	21,47	22,37	21,92	24,49	23,14	3	2	9	6	13	8
Population active	23,50		24,71		26,83		5		9		14	

Champ : FPE, ministères et EPA nationaux, FPT, emplois principaux des collectivités territoriales et des EPA locaux (hors ASA), FPH, y compris les praticiens hospitaliers et les établissements d'hébergement pour personnes âgées. Hors emplois aidés.

Source : fichiers de paie des agents de l'État, enquête sur les collectivités territoriales, DADS, estimations d'emploi (Insee) ; enquête SAE et H80, (Drees).

Tableau 3
Effectifs de la fonction publique territoriale

	1983		1990		2001			Évolution 1983-2001		
	Effectifs	Part de non-titulaires (en %)	Effectifs	Part de non-titulaires (en %)	Effectifs	Structure (C8)/(C8L10)	Part de non-titulaires (en %)	Solde (C8)-(C1)	% (C15)/(C1)	Contribution à la croissance (C15)/C1L10
	(C1)	(C2)	(C3)	(C4)	(C8)	(C9)	(C10)	(C15)	(C16)	(C17)
Collectivités territoriales										
Communes (L1)	720 941	29	803 857	23	915 115	65	20	194 174	26,9	17,9
Départements (L2)	173 982	26	154 235	12	179 311	13	12	5 329	3,1	0,5
Régions (L3)	1 682	81	5 132	41	11 329	1	30	9 647	573,5	0,9
Total collectivités territoriales (L4)	896 605	28	963 224	21	1 105 755	79	24	209 150	23,3	19,3
EPA Locaux										
EPA communaux (L5)	69 116	49	77 537	44	96 832	7	35	27 716	40,1	2,6
EPA intercommunaux (L6)	66 503	26	72 218	22	108 211	8	25	41 708	62,7	3,8
EPA départementaux (L7)	18 517	14	26 675	11	64 104	5	8	45 587	246,2	4,2
Autres EPA locaux (L8)	34 325	50	26 710	34	29 117	2	31	- 5 208	- 15,2	- 0,5
Total EPA locaux (L9)	188 461	38	203 140	31	298 264	21	13	109 803	58,3	10,1
Total fonction publique territoriale (L10)	1 085 066	30	1 166 364	23	1 404 019	100	20	318 953	29,4	29,4

Lecture : entre 1983 et 2001, les effectifs territoriaux ont augmenté de 29,4 %. Cette augmentation se décompose ainsi : 19,3 % (collectivités territoriales) + 10,1 % (EPA locaux).

Champ : emplois principaux, y compris assistantes maternelles, hors emplois aidés.

Source : enquête sur les collectivités territoriales (Insee).

administrative sont présentes dans toutes les collectivités. À cadre d'emploi donné, les taux de non-titulaires varient peu selon le type de collectivité.

... et progresse dans les hôpitaux

Dans la fonction publique hospitalière, le nombre de non-titulaires permanents est évalué à 50 000 personnes au 31 décembre 2001 : 48 000 d'entre eux travaillent dans les hôpitaux et les autres dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées (EHPA). Ces non-titulaires permanents représentent 5,5 % de l'emploi total hospitalier (personnel des établissements pour personnes âgées et personnel médical compris).

L'enquête de la DHOS (Direction de l'hospitalisation et de l'offre de soin du ministère de la Santé) dite SPE (Statistique du personnel non médical des établissements publics de santé) évalue à 46 900 le nombre de non-titulaires sur crédits de remplacement des hôpitaux fin 2001 (2), ce qui double le nombre de non-titulaires. Ce complément de taille porte ainsi le taux de non-titulaires de 5,5 % à 10,7 % dans la fonction publique hospitalière. Ce taux se rapproche de celui constaté dans la fonction publique de l'État (13 %) mais reste le plus faible des trois fonctions publiques.

Entre 1995 et 1999, période pour laquelle on dispose des données homogènes les plus détaillées sur les hôpitaux publics, l'emploi de non-titulaires a progressé pour compenser, semble-t-il, le développement du temps partiel des titulaires.

Contrairement à la situation dans la FPT, où les non-titulaires sont surreprésentés dans certaines filières professionnelles, leur présence varie peu d'une filière à l'autre de la FPH. Tout juste peut-on noter une certaine sous-représentation dans la filière médico-technique. Le recours aux non-titulaires serait plutôt lié au type d'établissement. Ce sont les hôpitaux locaux qui font le plus appel à ce type d'agents et les centres hospitaliers régionaux qui y ont le moins recours. Ce phénomène semble s'expliquer par un plus fort taux de rotation des agents dans les grandes structures et par les possibilités accrues d'intégration qui en découlent.

L'Éducation nationale emploie un agent de l'État sur deux...

L'État est le plus gros employeur public : au 31 décembre 2001, il employait 2,5 millions de

personnes. 2,3 millions étaient en fonction dans les ministères et 200 000 dans les établissements publics administratifs.

72 % des agents de l'État sont des titulaires. Le reste se partage entre militaires (13 %), ouvriers d'État (2 %) et non-titulaires (13 %). L'Éducation nationale emploie près de la moitié des agents des ministères, la Défense en emploie 17 %, et l'Économie 8 % (cf. graphique V).

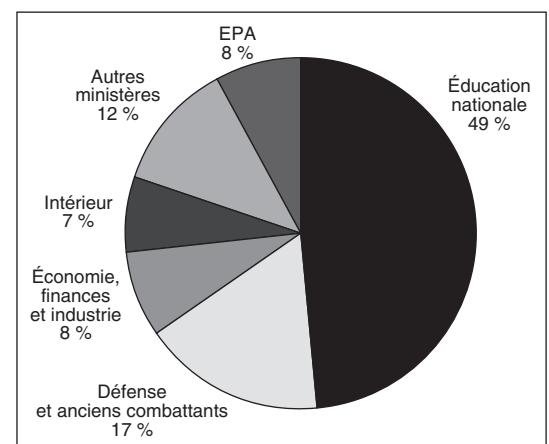
Les effectifs de l'État, à champ constant (3), ont progressé de 15 % entre 1980 et 2001 (318 000 emplois). Dans le même temps, en France métropolitaine, la population active (emploi et chômage) progressait de 14 % et l'emploi de 13 %.

Sur 2 491 000 agents de la fonction publique de l'État, 92 % appartiennent à des ministères (2 295 000) et 8 % à des établissements publics nationaux à caractère administratif (196 300).

2. Cette enquête est la première à dénombrer ce type de personnel. L'enquête SAE de la Drees ne recense, quant à elle, ces personnels qu'en équivalents temps plein moyen sur l'année. La distinction entre non-titulaires permanents et non permanents payés sur crédit de remplacement n'est pas disponible pour le personnel non médical des EHPA.

3. Les séries commentées dans cet article, s'entendent, dans la mesure du possible, à « champ constant ». C'est-à-dire que le périmètre de l'État est celui de 2001. Les effectifs des PTT, notamment, qui étaient statutairement inclus dans les effectifs ministériels jusqu'en 1991 ne figurent jamais dans les séries commentées. En revanche, en cas de transfert entre les budgets de l'État et celui d'un établissement public, les agents ont été affectés au budget sur lequel ils étaient effectivement rémunérés. Les agents de Météo France après 1994, par exemple, sont dénombrés avec les EPA, avant ils figuraient dans les effectifs de l'État.

Graphique V
Répartition des effectifs de l'État par ministère



Lecture : le regroupement des ministères vise l'homogénéité des séries sur la période.

Champ : ministères et EPA, hors emplois aidés.

Source : fichiers de paie des agents de l'État (Insee).

... et représente les deux tiers de la croissance des effectifs de l'État

Dans les 15 % d'évolution des effectifs de l'État entre 1980 et 2001, l'Éducation nationale compte pour 10 points, les autres ministères civils pour trois points, les établissements publics pour quatre points. Le ministère de la Défense, pour sa part, a une contribution négative (deux points).

Les ministères de la Justice, de l'Intérieur, de la Culture et de l'Outre-mer enregistrent eux aussi de fortes progressions (4). À l'Intérieur, c'est la partie « hors Police nationale » (les préfetures notamment) qui se développe le plus. Cette évolution a lieu aussi dans les Dom et se répercute sur le budget du ministère de l'Outre-mer qui a la charge des préfetures de ces départements. Au ministère de la Culture, 32 des 72 % de progression des effectifs entre 1980 et 2001 concernent la période 1980-1982. Pendant la décennie 1990-2001, l'apparente progression de ce ministère (cf. tableau 4) est due au transfert des écoles d'architecture du budget du ministère de l'Équipement à celui de la Culture.

La hausse constatée à l'Équipement en 1987 et 1988 est due à la possibilité offerte aux agents territoriaux des directions départementales de l'équipement (DDE) mis à disposition de l'État

d'être rattachés à celui-ci. Les ministères de l'Éducation nationale (5) et de l'Intérieur ont, pour leur part, progressé de 22 % en 21 ans (224 000 emplois à l'Éducation nationale et 30 000 à l'Intérieur).

Le ministère de la Défense a vu ses effectifs diminuer de 15 % entre 1980 et 1994 (- 71 000 emplois, cf. graphique VI). Depuis, l'embauche consécutive à la professionnalisation des armées a ramené la baisse à 10 % entre 1980 et 2001 (- 46 000 emplois). En dehors du ministère de la Défense, deux autres ministères ont connu une décroissance de leurs effectifs sur la période examinée : - 46 % pour les Affaires étrangères et la Coopération (- 16 000), et - 0,9 % pour l'Économie et les finances (- 1 700). À l'Équipement et aux Finances la tendance est à la baisse des effectifs depuis le milieu des années 1980.

4. La répartition par ministère, tels qu'ils apparaissent ici et dans la suite vise l'homogénéité des séries sur la période. Ainsi, ont été regroupés : l'Industrie, le Commerce et l'Artisanat au sein du ministère de l'Économie et des Finances ; la Jeunesse et les Sports, la Recherche et l'Enseignement supérieur au sein du ministère de l'Éducation nationale ; le Tourisme, l'Environnement, les Transports et la Mer au sein du ministère de l'Équipement ; l'Aménagement du territoire, avec les services du Premier ministre ; les Anciens Combattants avec le ministère de la Défense ; la Coopération, enfin, avec les Affaires étrangères.

5. Les effectifs des budgets de l'enseignement scolaire, de l'enseignement supérieur, de la recherche et de la jeunesse et des sports ont été rassemblés.

Tableau 4
Effectifs de l'État par ministère

	Effectifs physiques au 31 décembre 2001			Évolutions 1990-2001					
	Ministères	EPA	Total FPE	Ministères		EPA		Total FPE	
				Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%
Affaires étrangères et Coopération	18 339	11 603	29 942	- 7 672	- 29,5	7 750	201,1	78	0,3
Agriculture	40 285	21 890	62 175	6 077	17,8	6 467	41,9	12 544	25,3
Culture	14 697	8 153	22 850	1 350	10,1	5 347	190,6	6 697	41,5
Défense et anciens Combattants	415 032	6 158	421 190	- 1 874	- 0,4	1 671	37,2	- 203	0,0
Économie, Finances et Industrie	199 643	11 685	211 328	- 10 080	- 4,8	2 816	31,8	- 7 264	- 3,3
Éducation nationale	1 223 932	88 804	1 312 736	125 308	11,4	16 237	22,4	141 545	12,1
Emploi et solidarité	27 538	31 759	59 297	227	0,8	7 920	33,2	8 147	15,9
Équipement	115 307	12 863	128 170	- 7 368	- 6,0	5 583	76,7	- 1 785	- 1,4
Intérieur	166 813	39	166 852	9 452	6,0	33	550,0	9 485	6,0
Justice	67 782	979	68 761	12 995	23,7	420	75,1	13 415	24,2
Outre-mer	2 254	997	3 251	- 561	- 19,9	997		436	15,5
Services du Premier ministre	3 156	1 392	4 548	9	0,3	180	14,9	189	4,3
Total	2 294 778	196 322	2 491 100	127 863	5,9	55 421	39,3	183 284	7,9

Champ : ministères et EPA, hors emplois aidés.
Source : fichiers de paie des agents de l'État (Insee).

Certaines missions sont transférées des ministères aux établissements publics

Les baisses d'effectifs observées dans certains ministères traduisent parfois des transferts de missions entre les ministères et les EPA dont ils ont la tutelle. C'est le cas aux Affaires étrangères et à la Coopération où les 7 700 emplois perdus par le ministère entre 1990 et 2001 correspondent à la création, comme EPA, de l'agence pour l'enseignement français à l'étranger. De même, la création de Météo France au début des années 1990 s'est traduite par le transfert de 3 000 emplois du ministère de l'Équipement vers le budget de l'établissement public.

En moyenne, 8 % des effectifs de la fonction publique ressortissent à un établissement public. Le ministère de l'Emploi et de la Solidarité, administration d'effectifs relativement faibles, est celui qui a le plus recours à de tels dispositifs. Sur 59 300 agents, 27 500 appartiennent au ministère lui-même, soit moins de la moitié, et 31 800 à un établissement public (cf. tableau 4). Et encore ne compte-t-on pas les caisses nationales de Sécurité sociale, classées hors fonction publique, mais qui sont juridiquement des EPA dérogatoires (cf. encadré 3). Aux Affaires étrangères, à la Culture et à l'Agriculture, les proportions s'établissent aux environs de deux tiers dans les ministères et un tiers dans les établissements. D'autres ministères, à effectifs plus faibles, comptent également une part importante de leurs agents dans des établissements publics. À l'inverse, comme l'on pouvait s'y attendre, la répartition des

agents des plus gros ministères (en dehors de celui de la Défense), s'avère assez proche de la moyenne : 7 % des agents de l'Éducation nationale appartiennent à des établissements publics, 5,5 % de ceux de l'Économie et 10 % de ceux de l'Équipement.

Plus de cadres...

La structure hiérarchique de la FPE est marquée par le poids de certains métiers. Les enseignants occupent la moitié des emplois de titulaires fin 2001. Rien d'étonnant alors à ce que 51 % des titulaires de l'État soit de catégorie A (cf. tableau 5).

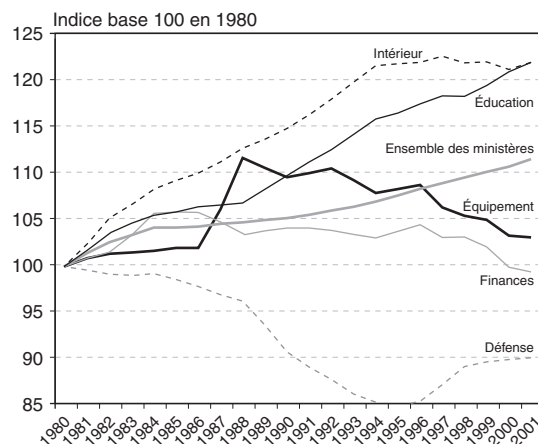
Le poids des enseignants rend la part de cadres dans la FPE exceptionnelle en comparaison des deux autres branches de la fonction publique (10 % pour les titulaires de l'hospitalière et 7 % pour ceux de la territoriale) ou du secteur privé (14 % (6)).

La FPE, répartie au début des années 1980 en trois parts sensiblement égales entre les catégories A, B et C, a vu sa structure se déformer progressivement en faveur de la catégorie A. Cette évolution est largement imputable à la création, en 1990, du corps de professeur des écoles, classé en catégorie A, qui a vocation à se substituer au corps des instituteurs classé en catégorie B (7). Elle s'explique aussi par l'augmentation du nombre relatif d'enseignants et par l'extension des cadres A chez les non-enseignants.

Au cours des 21 dernières années, la place des agents de catégorie A augmente aussi, en dehors de l'enseignement, mais beaucoup plus faiblement (de 17 % à 19 %). La progression est surtout marquée chez les personnels non enseignants des établissements scolaires, dans les services déconcentrés de l'Éducation nationale, dans la Police nationale et dans les administrations centrales (cf. tableau 5).

En dehors de l'enseignement, les agents de catégorie C occupent une place prépondérante, dans la FPE comme dans les autres fonctions publiques (60 % chez les titulaires de l'État, 79 % chez ceux de la FPT et 50 % dans la FPH).

Graphique VI
Évolution des effectifs des principaux ministères



Champ : ministères hors emplois aidés.
Source : fichiers de paie des agents de l'État (Insee).

6. Enquête Emploi 2001 (Insee).

7. 270 000 instituteurs étaient en fonction en 1990, 120 000 fin 2001 et 102 000 fin 2002.

... qui sont de plus en plus souvent des femmes

La progression de l'Éducation nationale tire aussi la féminisation de l'État vers le haut. Si certaines fonctions demeurent plus féminisées que d'autres (au 31 décembre 2001, un salarié sur deux des ministères civils et de la Défense est une femme), la part des femmes a augmenté dans tous les cas. Les métiers de la Police (8), de l'armée ou des prisons (9), qui sont traditionnellement peu féminisés (11 % pour la police et le personnel de prison, 9 % pour les militaires en 2001), enregistrent une importante progression

des effectifs féminins depuis 1980. La proportion de femmes a presque doublé chez les militaires, elle a plus que doublé dans le personnel des prisons, et a été multipliée par sept dans la Police où elle était quasi nulle en 1980.

8. Sont classés comme policiers les personnels appartenant aux corps suivants : capitaine de police, lieutenant de police, enquêteurs de la Police nationale, gradés et gardiens de la Police nationale.

9. Sont classés comme personnels des prisons les agents appartenant aux corps suivants : adjoints techniques des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire, chefs de service pénitentiaire, personnel de surveillance des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire, techniciens des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire.

Encadré 3

LA FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT : UNE TYPOLOGIE DES NON-TITULAIRES

Le statut général pose le principe que les emplois civils permanents de l'État à temps complet sont occupés par des titulaires. Dans le respect de ce principe, l'emploi de non-titulaires est néanmoins prévu par certaines dispositions législatives.

Dans les ministères, 108 200 personnes (54 % des non-titulaires) appartiennent à des catégories d'emplois qui ne peuvent être occupées que par des non-titulaires en raison du caractère particulier des missions accomplies ou en raison de leur caractère non permanent. Ils occupent des fonctions n'ayant pas vocation à être exercées par des titulaires car elles sont « statutairement » temporaires ou les tâches sont spécifiques et, éventuellement, accompagnées d'un mode d'exercice à temps incomplet. La dimension particulière des fonctions occupées place ces catégories de non-titulaires hors du champ de la loi de résorption de l'emploi précaire du 3 janvier 2001 (plan Sapin). Compte tenu du fait que les fonctions sont, dans certaines de ces catégories, exercées à temps incomplet, on observe qu'en moyenne, une personne physique correspond à 0,8 agent converti en équivalents temps plein (ETP).

En croisant définitions juridiques et données statistiques disponibles dans le fichier de paie de l'Insee, on peut identifier les catégories homogènes suivantes :

- les maîtres d'internat et surveillants d'externat (MISE, 53 500 agents) constituent à eux seuls plus du quart des non-titulaires de l'État. Leur emploi est exercé parallèlement à la poursuite d'études supérieures ;

- les enseignants ou chercheurs temporaires (27 900 personnes) représentent 14 % de l'ensemble des non-titulaires. 9 500 sont allocataires de recherche ; les autres exercent notamment les fonctions d'enseignants associés, d'attachés temporaires d'enseignement et de recherche (ATER), d'assistants hospitalo-universitaires. Certains intégreront les corps de la fonction publique par la voie des concours d'enseignants ou de praticiens hospitaliers, d'autres choisiront d'exercer dans le secteur privé ;

- les recrutés locaux (8 900 personnes) sont des personnes recrutées à l'étranger ou dans les territoires d'outre-mer et dont le contrat est soumis aux dispositions juridiques locales. Ils occupent généralement des emplois de service, de surveillance et d'ouvriers ;

- les personnels de service (7 400 personnes mais moins de 4 000 en ETP) étaient, avant la jurisprudence Berkani (1998), considérés comme relevant du droit privé. La loi du 12 avril 2000 a donné aux personnels alors en fonction la possibilité d'opter avant fin 2000 pour un contrat de droit public de durée indéterminée. Les intéressés sont principalement employés par trois ministères ayant d'importants services déconcentrés : l'Économie, l'Intérieur, l'Équipement ;

- les cas particuliers (10 000 personnes soit 3 500 en ETP) concernent des situations plus ponctuelles d'emploi temporaire ou particulier. On citera, par exemple, les assistants de justice (personnes à mi-temps auprès de magistrats), les académiciens ou les aumôniers des prisons. Sont également comprises dans cette catégorie les personnes qui occupent, au sein de l'État, une activité secondaire à leur activité professionnelle principale (membres de commissions médicales, conseillers des prud'hommes, certains emplois exercés à moins de mi-temps). La conversion des effectifs de cette catégorie en ETP (0,3 ETP pour une personne physique) montre bien le caractère accessoire de ces emplois.

En dehors de ces catégories spécifiques de non-titulaires, d'autres emplois peuvent, à titre dérogatoire, être ouverts au recrutement de non-titulaires pour assurer une certaine souplesse de gestion. Cette population de 91 400 personnes (46 % des non-titulaires) constitue un ensemble aux caractéristiques relatives aux missions exercées, à la quotité d'emploi, au niveau hiérarchique notamment, très variées. Ces « autres non-titulaires » correspondent à 80 400 ETP. La majorité de ces agents est rémunérée soit sur emploi vacant de titulaire bloqué, soit sur crédits de personnel, voire de fonctionnement. Le quart d'entre eux est rémunéré sur emploi budgétaire de contractuel.

Même dans les populations où les femmes étaient déjà largement majoritaires, leur place augmente. Ainsi chez les enseignants du primaire et du secondaire, le taux de féminisation a augmenté de 11 points depuis 1980 en catégorie A et de sept points en catégorie B (cf. tableau 6). Dans cette dernière catégorie, l'augmentation de la part relative des femmes concerne un corps en extinction, celui des instituteurs : les femmes ont eu une propension plus forte à rester dans ce corps que les hommes (10).

C'est dans la catégorie A que la féminisation revêt toute son ampleur. Hors enseignants, policiers, militaires et personnels des prisons, la proportion de femmes dans cette catégorie s'est accrue de 17 points pour s'établir à 43 % en 2001. Parmi les titulaires des ministères civils, l'augmentation la plus spectaculaire de cette proportion dans la catégorie A concerne les A + (11) : leur taux de féminisation a plus que doublé en 21 ans et s'établit à 34 % en 2001. Il est vrai qu'un retard important reste à combler dans cette catégorie qui présente encore un faible taux de féminisation.

Moins de non-titulaires dans les ministères

Au 31 décembre 2001, 317 000 agents de l'État sont non-titulaires, 200 000 travaillent dans les ministères et 117 000 dans les EPA.

La loi du 13 juillet 1983 a marqué une rupture dans le recrutement des non-titulaires. En effet, elle a rendu obligatoire le recours à des fonctionnaires pour pourvoir les emplois civils permanents de l'État, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics à caractère administratif. À sa suite ont été prononcées des titularisations massives et le recrutement de non-titulaires s'est fortement ralenti. De sorte qu'entre 1982 et 1986 le nombre de non-titulaires a diminué de 67 000 (- 25 %) pour s'établir

10. Le corps des instituteurs étant classé dans une catégorie active, les agents qui y ont passé plus de 15 ans, ont la possibilité de partir en retraite dès 55 ans. Ainsi, des arbitrages individuels peuvent inciter des agents à ne pas quitter ce corps avant d'y avoir accompli 15 années de service.

11. Sont normalement classés en A +, les corps dont l'indice terminal se situe hors échelle B. Il s'agit notamment des magistrats et des corps d'administrateurs et d'ingénieurs des « grands corps ».

Tableau 5
Structure par catégorie hiérarchique

	1980				1990				2001			
	Effectifs	Structure (en %)			Effectifs	Structure (en %)			Effectifs	Structure (en %)		
		A	B	C		A	B	C		A	B	C
Ministères civils												
Établissements d'enseignement (y compris hors Éducation nationale)												
Enseignants	652 808	49	51	0	751 870	55	45	0	838 336	84	16	0
Non-enseignants	158 042	14	9	77	182 987	16	10	74	217 214	20	12	68
Total	810 850	42	43	15	934 857	47	38	14	1 055 550	71	15	14
Autres services déconcentrés de l'Éducation nationale	35 795	38	25	38	39 962	33	25	42	44 987	41	26	33
Police nationale	109 271	2	15	82	121 487	2	15	83	126 076	5	10	84
Services pénitentiaires	10 884	2	8	90	20 043	2	9	89	25 552	4	13	84
Autres services déconcentrés	341 374	21	24	55	382 748	19	24	57	390 754	21	28	50
Administrations centrales	25 291	29	17	54	28 378	26	17	57	31 497	32	21	47
Ensembles des ministères civils	1 333 465	33	34	33	1 527 475	35	32	33	1 674 416	52	18	30
Défense et anciens Combattants	36 357	12	25	63	37 180	11	24	65	41 157	12	29	59
Ensembles des ministères												
Tous agents	1 369 822	32	34	34	1 564 655	35	31	34	1 715 573	51	19	31
dont : non-enseignants (1)	717 014	17	19	64	812 785	16	19	65	877 237	19	21	60

1. Ne sont exclus que les enseignants en poste dans des établissements d'enseignement.

Champ : titulaires civils des ministères.
Source : fichiers de paie des agents de l'État (Insee).

à 197 000 agents. Ensuite après une reprise jusqu'en 1992 (220 000 non-titulaires), de nouveaux plans de titularisation ont ramené leur niveau à celui de 1986.

En 2001, parmi les 200 000 agents non titulaires, 108 000 appartiennent à des catégories

d'emplois spécifiques qui n'ont pas vocation à être occupés par des agents titulaires (cf. encadré 4). Les autres non-titulaires représentent, à cette date, 4 % des effectifs des ministères (91 000 agents) contre 6 % en 1990 (128 000) (cf. tableau 7). C'est parmi eux que figurent les personnels susceptibles d'être titu-

Tableau 6
Part de personnel féminin suivant la catégorie de personnel

	Effectifs 2001 (en milliers)	Part des femmes (en %)			Évolution (en points)		
		1980	1990	2001	1980-1990	1990-2001	1980-2001
Ministères civils							
Titulaires							
Catégorie A	866,0	44	47	57	3,3	9,9	13,2
Enseignants (primaire et secondaire)	640,3	53	54	64	1,3	9,5	10,8
Enseignants (supérieur)	70,3	25	27	33	2,2	6,2	8,4
Autres A	155,4	26	34	43	8,6	8,3	17,0
dont niveau A +	26,9	16	25	34	9,2	9,0	18,2
dont magistrats	6,1	32	45	52	13,0	7,3	20,3
dont professions médicales	1,7	47	52	67	5,0	14,8	19,8
dont autres A + (administratifs, techniques, etc.)	19,1	9	16	25	6,7	9,0	15,7
dont niveau attaché, inspecteur, ingénieur des travaux principal et divisionnaire	39,0	21	25	34	3,7	9,7	13,4
dont niveau attaché, inspecteur, ingénieur des travaux	86,3	31	42	50	11,0	7,3	18,3
dont autres emplois	3,3	18	29	33	10,8	3,9	14,7
Catégorie B	308,1	65	67	67	2,4	- 0,6	1,7
Enseignants (primaire et secondaire)	137,3	71	74	78	2,5	4,1	6,7
Policiers (1)	11,6	6	8	17	1,4	9,2	10,5
Autres B	159,2	53	57	60	4,2	3,3	7,5
Catégories C et D	500,3	49	52	51	2,5	- 0,4	2,1
Policiers (1)	95,6	1	5	10	4,0	5,7	9,8
Personnels des prisons (1)	19,7	5	7	11	1,6	4,2	5,8
Autres C et D	385,0	62	65	64	2,1	- 0,9	1,2
Total titulaires	1 674,4	53	55	57	2,2	2,2	4,3
dont total enseignants primaire et secondaire	777,6	63	63	66	0,9	2,7	3,5
dont total policiers	107,2	1	5	11	3,6	6,0	9,5
Non titulaires	192,2	55	57	58	1,1	1,6	2,7
Militaires	0,8	1	3	4	3,0	0,6	3,5
Ouvriers d'État	12,4	4	5	5	0,5	0,6	1,0
Total ministères civils	1 879,7	53	55	57	2,0	2,2	4,2
Défense							
Titulaire	41,2	59	64	56	5,3	- 7,6	- 2,2
Non titulaire	7,5	38	31	28	- 7,3	- 3,4	- 10,7
Militaires	320,6	5	7	9	1,5	2,4	4,0
Ouvriers d'État	45,8	18	19	17	1,1	- 1,5	- 0,4
Total Défense	415,0	12	15	15	2,1	0,5	2,6
Total ministères	2 294,8	44	47	49	3,2	2,4	5,5

1. Se reporter aux notes de bas de page 8 et 9.

Lecture : il y a 57 % de femmes dans les ministères civils en 2001. Cette part a progressé de 4,2 points entre 1980 et 2001 (de 53 % à 57 %).

Champ : ministères hors emplois aidés.

Source : fichiers de paie des agents de l'État (Insee).

larisés dans le cadre du plan Sapin de résorption de l'emploi précaire. Les effectifs de cette catégorie de non-titulaires ont nettement diminué depuis 1990 (- 29 %), notamment à la suite des différents plans de titularisation. Dans le même temps, les effectifs des catégories dites spécifiques ont fortement progressé. En particulier ceux du ministère de l'Éducation nationale : maîtres d'internat et surveillants d'externat (Mise) et enseignants et chercheurs temporaires. De sorte que la baisse de 8 % du nombre de non-titulaires dans les ministères, enregistrée entre 1990 et 2001, se décompose en une hausse de 9 % des catégories spécifiques et une baisse de 17 % des autres non-titulaires.

Dans les EPA en revanche, la part d'agents non titulaires est passée de 54 % à 60 % entre 1990 et 2001. Cette progression s'explique, en partie, par le développement des EPA dit « dérogatoires » dans lesquels le statut normal de recrutement n'est pas celui de fonctionnaire (12) (cf. encadré 4) et dont le personnel est composé presque exclusivement de non-titulaires (cf. tableau 8).

Le développement du temps partiel va de pair avec celui de la cessation progressive d'activité

Comme on l'a vu au niveau global, l'augmentation des effectifs s'est accompagnée d'une extension du temps partiel, à la fois dans les ministères et dans les établissements publics. Cette hausse n'est pas due uniquement à la progression de la part des catégories spécifiques de non-titulaires ou à l'augmentation de la féminisation de la fonction publique. Elle traduit également une tendance générale.

Fin 2001, 278 000 agents civils des ministères civils travaillent à temps partiel. Ils représentent 15 % du personnel. Le temps partiel est davantage développé chez les femmes (21 % des femmes sont dans ce cas). Ces agents à temps partiel se décomposent en 197 000 titulaires, 3 800 ouvriers d'État et 77 000 non-titulaires. Leur nombre a été multiplié par 2,5 entre 1980 et 2001.

12. Les plus importants établissements de ce type sont l'ANPE, les Crous, les agences de l'eau et le Crasea.

Encadré 4

LA FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT ET LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS ADMINISTRATIFS

L'action de l'État s'exerce principalement grâce aux ministères et aux établissements publics, personnes morales distinctes, dotées de l'autonomie administrative et financière. En contrepartie de cette autonomie, les établissements sont soumis à la tutelle des ministères compétents. Les établissements publics permettent aux ministères d'exercer une action dans un domaine spécialisé : formation, recherche, diffusion culturelle, santé, etc. Le rapport sur les établissements publics nationaux (EPN) établi par la délégation interministérielle à la réforme de l'État (1) en juillet 2002 insiste sur le caractère essentiel de ce critère de spécialité : « on crée un EPN pour rechercher une meilleure efficacité dans la mise en œuvre d'une politique publique ». En personnalisant une action, la forme de l'établissement public donne à une activité un caractère plus opérationnel. Outre une certaine souplesse dans la réglementation comptable et budgétaire, la création d'un établissement public offre notamment des facilités d'organisation administrative : création de services extérieurs, de filiales, prises de participation, conventions avec des associations et, en matière d'emploi, recrutement de compétences spécifiques.

Les établissements publics administratifs dérogatoires

Pour permettre aux établissements publics administratifs de répondre aux besoins particuliers auxquels

leur mission les destine, il existe des dérogations spécifiques au principe selon lequel les emplois civils permanents de l'État sont occupés par des fonctionnaires. La liste des établissements, dans lesquels la spécificité des missions justifie le recrutement de personnels non titulaires ayant une expertise adaptée, compte actuellement une cinquantaine d'établissements ou groupes d'établissements. Figurent notamment l'Agence nationale pour l'emploi, les Agences de l'eau, les Centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires, le musée du Louvre, l'Institut géographique national et, de création plus récente, les établissements institués dans le cadre de la politique de sécurité sanitaire (l'Établissement français du sang, l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé, l'Institut de veille sanitaire, l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales, etc.). Les agents de ces établissements dits « dérogatoires » relèvent généralement du droit public mais, dans certains cas, le recrutement de personnel de droit privé est même autorisé.

1. Ex DIRE aujourd'hui intégrée à la DMGPSE.

Le temps partiel des non-titulaires ne correspond pas toujours à un choix : les postes correspondants sont fréquemment définis à temps non complet. En 1980, il concernait déjà 26 % des agents. Le temps partiel des non-titulaires s'est développé, jusqu'à toucher, 21 ans plus tard, 40 % des agents de cette catégorie. Toutefois, cette progression du temps partiel subi chez les non-titulaires est à relier à la forte progression des catégories particulières, notamment des Mise et des attachés temporaires d'enseignement et de recherche (Ater), emplois généralement réservés à des étudiants et défini à temps non complet. Ces deux catégories représentaient 32 % des non-titulaires en 1990 et 46 % en 2001. Chez les autres non-titulaires, la proportion d'agents à temps partiel a peu évolué, de 27 % en 1990 à 29 % en 2001.

Le travail à temps partiel choisi, assorti en 1982 d'incitations financières dans le cadre de la

politique de l'emploi, s'est beaucoup développé dans la fonction publique, rapidement les premières années, plus modérément après 1985 (cf. graphique VII). Parmi les titulaires civils la proportion d'agents à temps partiel est passée de 3 % en 1980 à 12 % en 2001 (18 % pour les femmes). Dans la fonction publique de l'État, le temps partiel des titulaires ne peut être le fait que d'une démarche individuelle volontaire.

Les titulaires de catégorie B ou C (hors enseignants, personnels de police et des prisons) choisissent plus souvent que les catégories A de travailler à temps partiel : c'est en 2001 le cas de 19 % des agents de catégorie B ou C (et de 29 % et 28 % des femmes de ces catégories), alors que seulement 8 % des cadres A (hors enseignants, personnels de police et des prisons) souscrivent à un tel dispositif.

Tableau 7
Non-titulaires des ministères par catégorie

	Effectifs		Taux de croissance 2001/1990 (en %)	Contribution au taux de croissance global des effectifs de non-titulaires (en %)
	1990	2001		
Catégories spécifiques				
Maîtres d'internat et surveillants d'externat (Mise)	46 835	53 534	14	3
Enseignants et chercheurs temporaires	12 514	27 914	123	7
Recrutés locaux	9 980	8 897	- 11	0
Personnels de nettoyage et de service	7 269	7 442	2	0
Cas particuliers	13 044	10 402	- 20	- 1
Ensemble	89 642	108 189	21	9
Autres non-titulaires				
Éducation nationale	69 742	52 056	- 25	- 8
Hors éducation nationale	58 618	39 378	- 33	- 9
Ensemble	128 360	91 434	- 29	- 17
Ensemble non-titulaires des ministères	218 002	199 623	- 8	- 8

Champ : ministères, hors emplois aidés.
Source : fichiers de paie des agents de l'État (Insee).

Tableau 8
Part de non-titulaires : ministères et EPA

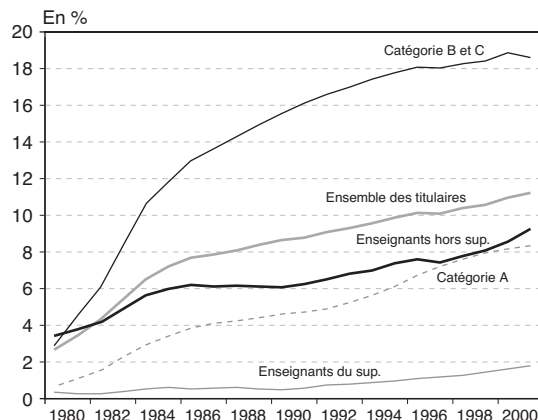
	1990			2001		
	Effectifs	Non-titulaires	Part de non-titulaires (en %)	Effectifs	Non-titulaires	Part de non-titulaires (en %)
Ministères	2 166 915	218 002	10	2 294 778	199 623	9
EPA nationaux						
EPA non dérogatoires	116 922	52 923	45	152 449	75 657	50
EPA dérogatoires	23 979	22 957	96	43 873	41 871	95
Ensemble	140 901	75 880	54	196 322	117 528	60
Ensemble État	2 307 816	293 882	13	2 491 100	317 151	13

Champ : ministères et EPA hors emplois aidés.
Source : fichiers de paie des agents de l'État (Insee).

Les enseignants du primaire et du secondaire, qui jusqu'en 1997 se démarquaient des autres agents de catégorie A par un recours plus fréquent au temps partiel, ont, depuis, un comportement presque analogue. Ils se différencient toutefois des autres titulaires de catégorie A à temps partiel par une quotité moyenne de travail plus faible (59 % contre 75 %). Les enseignants ont en revanche plus fréquemment recours à la cessation progressive d'activité (CPA). Les agents en CPA (13) travaillent à mi-temps tout en percevant une rémunération correspondant à 80 % de leur traitement brut à temps plein et à la moitié de leurs primes. Un enseignant (hors supérieur) de plus de 55 ans sur quatre avait choisi de bénéficier de ce dispositif en 1996. En 1997, la mise en place du congé de fin d'activité (CFA) (14) a toutefois freiné le développement de la CPA (cf. graphique VIII).

Ce sont les titulaires de catégorie C (hors policiers et personnels des prisons) qui ont la plus forte contribution à la dynamique du temps partiel observée entre 1980 et 2001 : 54 % des 149 % d'augmentation du temps partiel leur est dû, alors que la catégorie C représente 20 % des effectifs civils fin 2001. Les enseignants du primaire et du secondaire, malgré leur poids important dans l'État (41 % des civils, le double de la catégorie C), n'arrivent qu'en seconde position avec 46 % de la croissance globale du temps partiel. Une caractéristique du temps partiel chez les enseignants est qu'il concerne d'abord les plus âgés. Sur les 46 % de contribution à la croissance globale, 17 % sont à attribuer aux plus de 55 ans (souvent dans le cadre de la CPA) alors qu'ils ne représentent que 15 % des enseignants.

Graphique VII
Part d'agents à temps partiel



Champ : titulaires des ministères civils.
Source : fichiers de paie des agents de l'État (Insee).

Un vieillissement des effectifs plus accentué dans la FPE

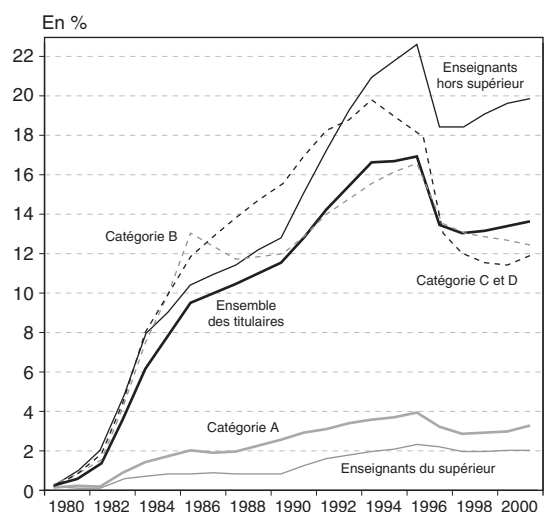
Dans le cas des enseignants, le vieillissement est perceptible au travers de cette progression du temps partiel : elle est liée au développement de la CPA, qui résulte elle-même de l'augmentation de la part des 55 ans dans l'ensemble des agents. Ce vieillissement est une tendance globale, qui concerne l'ensemble des agents de la fonction publique.

En décembre 2001, les titulaires des ministères civils ont, en moyenne, 42,7 ans, soit cinq ans de plus que leurs collègues en activité au début des années 1980. Parmi les titulaires civils, les enseignants du supérieur sont les plus âgés (45,7 ans en moyenne en 2001), les personnels de la police et des prisons sont les plus jeunes (37,9 ans). Jusqu'en 1994, la population enseignante vieillissait rapidement au rythme de cinq mois par an. Depuis, à la suite d'importants recrutements, l'âge moyen des enseignants s'est stabilisé autour de 42 ans. La part d'agents de plus de 50 ans, 31 % en 2001, a presque doublé chez les titulaires des ministères civils. À l'exception des catégories où l'âge minimum de départ en retraite a été abaissé, comme les gar-

13. La loi portant réforme des retraites a modifié le dispositif en le rendant moins attractif pour les nouveaux entrants à partir du 1^{er} janvier 2004.

14. Le CFA est une modalité particulière de préretraite pour la fonction publique qui disparaîtra progressivement à l'horizon 2005.

Graphique VIII
Part de titulaires de plus de 55 ans en cessation progressive d'activité



Champ : titulaires des ministères civils.
Source : fichiers de paie des agents de l'État (Insee).

diens de prisons, cette part a progressé dans toutes les catégories.

Selon les données de la Caisse nationale de Retraite des Agents des Collectivités locales (CNRACL), l'âge moyen des titulaires des deux autres fonctions publiques est proche de celui des agents de l'État : 43,2 ans pour la FPT et 42,2 ans pour la FPH. La part d'agents de plus de 50 ans est en revanche inférieure (28 % pour la FPT et 23 % pour la FPH). Dans le secteur privé, la population est plus jeune : 39,8 ans en moyenne (15), pour une part de salariés de plus de 50 ans de 21 % en 2001.

Deux raisons se conjuguent pour expliquer la faible part des agents de plus de 50 ans dans la FPH. D'une part, avec ses 40 % d'infirmiers parmi le personnel non médical, la FPH compte une part importante de ses effectifs en catégorie active, catégorie à qui est donnée la possibilité de partir en retraite dès 55 ans. D'autre part, la possibilité offerte à toute fonctionnaire mère de trois enfants de liquider sa retraite dès qu'elle a accompli 15 années de service, avec le droit de cumuler sa pension avec un revenu d'activité, est utilisée par beaucoup d'infirmières. Elles trouvent, en effet, des reclassements aisés dans le secteur privé. En 2001, 18 % des liquidations

de pensions dans l'hospitalière concernaient des femmes de moins de 55 ans (9 % dans la FPT et 8 % dans la FPE (16)).

La FPE a connu une décennie de recrutements massifs entre 1968 et 1978 qui ont pleinement profité aux générations du *baby-boom* (âgés de 52-55 ans en 2001). Ces classes d'âge sont d'ailleurs sensiblement davantage représentées dans la FPE que dans les deux autres fonctions publiques et dans le secteur privé. Cette sur-représentation est en grande partie concentrée dans le secteur de l'éducation, important pourvoyeur d'emploi dans les années 1970.

Dans la FPT et la FPH, le mouvement de forte croissance des effectifs a commencé dès 1963 et s'est poursuivi bien après que la tendance se soit interrompue dans la fonction publique de l'État.

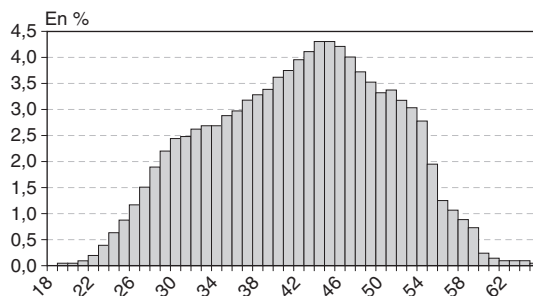
15. Selon l'Enquête Emploi de mars 2001. Le champ est celui des salariés des entreprises privées, hors CDD, apprentis, intérim, stagiaires et emplois aidés.

16. Source CNRACL pour la FPH et la FPT, Service des pensions pour la FPE.

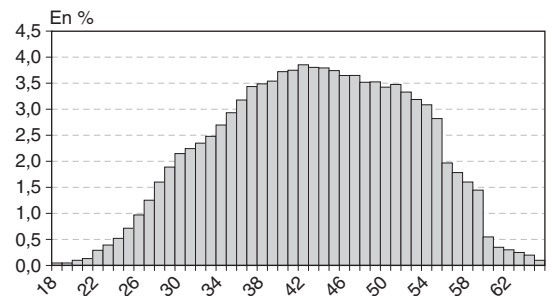
Graphique IX

Pyramides des âges de la fonction publique et du secteur privé

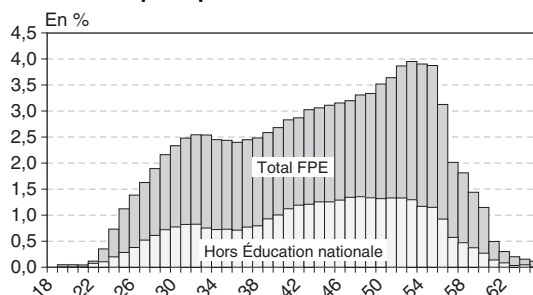
A - Fonction publique hospitalière



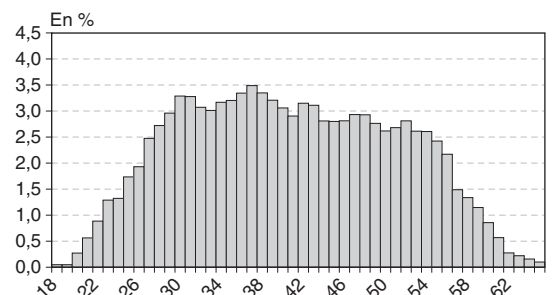
B - Fonction publique territoriale



C - Fonction publique de l'État



D - Secteur privé



Champ : FPE, titulaires civils des ministères civils, hors emploi aidés. FPT et FPH, titulaires affiliés à la CNRACL. Privé, salariés des entreprises privées, hors CDD, apprentis, intérim, stagiaires et emplois aidés.

Source : fichier de paie des agents de l'État au 31 décembre 2001, enquête sur l'emploi de mars 2001 (Insee), CNRACL.

Dans la FPT la forte croissance des effectifs s'est prolongée jusqu'en 1984, puis elle s'est tout d'abord paradoxalement ralentie avec les lois de décentralisation (17), entre 1984 et 1988, pour reprendre avec l'attribution de nouvelles missions. Cet étalement des recrutements explique la forme aplatie de la pyramide entre 42 et 55 ans (cf. graphique IX).

Dans la FPH, comme dans la FPT, des recrutements importants ont eu lieu jusque dans le milieu des années 1980 mais les sorties très précoces de la FPH expliquent une décroissance

des effectifs dès 46 ans, et par contraste, un pic à 44-45 ans en 2001. □

17. Les premières lois de décentralisation entre 1982 et 1984 stipulaient le transfert aux collectivités territoriales d'une partie du personnel des directions départementales de l'action sanitaire et sociale (DDASS) et de certains services des directions départementales de l'Équipement (DDE). Avant la décentralisation, 98 000 agents départementaux étaient mis à disposition de services du ministère de l'Équipement. Avec la décentralisation, des services sont passés sous la tutelle des départements. Les agents territoriaux des services qui sont restés de la compétence de l'État ont pu choisir, à partir de 1987, de devenir agents de l'État de sorte qu'à court terme, les premières lois de décentralisation se sont soldées par une baisse des effectifs départementaux, et une hausse des effectifs de l'État.

BIBLIOGRAPHIE

Brenot-Ouldali A. (2002), « Les non-titulaires de l'État de 1990 à 2000 », Observatoire de l'emploi public, Rapport annuel, annexe 2, La documentation Française, octobre.

Brenot-Ouldali A. (1999), « Les salariés du secteur public : les fonctionnaires... et les autres », Futuribles, n° 42, mai 1999.

Boudet G., Lemaire E. et Romain O. (2002), « L'évolution des personnels non titulaires de la fonction publique hospitalière entre 1995 et 1999 », Observatoire de l'emploi public, Rapport annuel, annexe 4, La documentation Française, octobre.

Kerouanton M.-H. et Quarré D. (2003), « L'emploi dans les collectivités locales au 31 décembre 2001 », *Insee Première*, n° 924.

Le Pors A. et Milewski F. (2003), *Promouvoir la logique paritaire*, deuxième rapport du comité de pilotage pour l'égal accès des femmes aux emplois supérieurs des fonctions publiques, La documentation Française.

Martinez R. (2003), « Les femmes dans l'encadrement supérieur de l'État en 2001 », Ministère de la Fonction publique et de la réforme de l'État et de l'aménagement du territoire, *Point Stat*, n° 1-2003.

Ministère de la Fonction publique, de la réforme de l'État et de l'aménagement du territoire (2003), *La fonction publique de l'État*, Rapport annuel 2002.

Ministère de la Fonction publique, de la réforme de l'État et de l'aménagement du territoire (2002), *Les établissements publics nationaux : un chantier pilote pour la réforme de l'État*, juillet.

Ministère de l'intérieur (2001), *Les agents des collectivités locales*, Édition 2001.

De Montricher N. et Le Lidec P. (2004), *Décentraliser et gérer : l'action publique territoriale et les logiques de l'emploi public*, La documentation Française, à paraître.

Observatoire de l'emploi public (2004), Rapport annuel juin 2003, Ministère de la Fonction publique et de la réforme de l'État, La documentation Française.

Pauron A. et Quarré D. (2003), « Les agents de l'État au 31 décembre 2001 », *Insee Première*, n° 922.

Raynaud P. (2002), « Les non-titulaires dans la Fonction publique territoriale à partir des données issues de l'enquête de l'Insee », Observatoire de l'emploi public, annexe 3, Rapport annuel, annexe 3, La documentation Française, octobre.

Statut général des fonctionnaires de l'État (2003), *Journaux officiels* (mise à jour au 10 octobre 2002).