

Une stabilité régionale, des contextes départementaux différents

Insee Analyses Auvergne-Rhône-Alpes • n° 176 • Mars 2024



Fin 2019, la fonction publique emploie 604 400 agents en Auvergne-Rhône-Alpes, soit 800 agents de plus que fin 2016. Cette quasi-stabilité de l'emploi public cache un taux d'administration en baisse, des évolutions statutaires variées, avec notamment une hausse de 15 % des contractuels, et des situations départementales hétérogènes. Entre fin 2016 et fin 2019, le Rhône compte en effet 1,5 % d'agents publics en plus pendant que le Cantal en perd 4 %. Le renouvellement d'agents est cependant important sur tout le territoire régional. Dans l'Allier et le Cantal, il fait plus souvent suite à des départs en retraite, phénomène qui concernera bientôt l'Ardèche. Dans l'Ain, la Drôme, le Puy-de-Dôme et le Rhône, le renouvellement est plus fréquemment lié aux mobilités géographiques, alors qu'en Isère, dans la Loire, la Haute-Loire, en Savoie et en Haute-Savoie, il se fait plus souvent via des recrutements et des départs de la fonction publique.

Fin 2019, la fonction publique, hors militaires, compte 604 400 agents en Auvergne-Rhône-Alpes (601 500 hors contrats aidés). Elle représente 17 % des emplois totaux de la région, soit deux points de moins qu'en France de province. Seuls les Pays de la Loire ont un taux plus bas.

Les agents publics civils se répartissent au sein de trois versants : fonction publique de l'État, territoriale et hospitalière. Dans la région, la fonction publique de l'État (FPE) en emploie 239 800, soit 40 % ► **figure 1**, qui travaillent par exemple dans les préfetures, les directions départementales ou les établissements d'enseignement. 221 000 agents, soit 37 %, dépendent de la fonction publique territoriale (FPT), principalement en tant que personnel des collectivités territoriales et des structures intercommunales. Enfin, près d'un quart des agents (143 600) travaille dans la fonction publique hospitalière (FPH), dans les établissements publics de santé tels que les hôpitaux ou les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad).

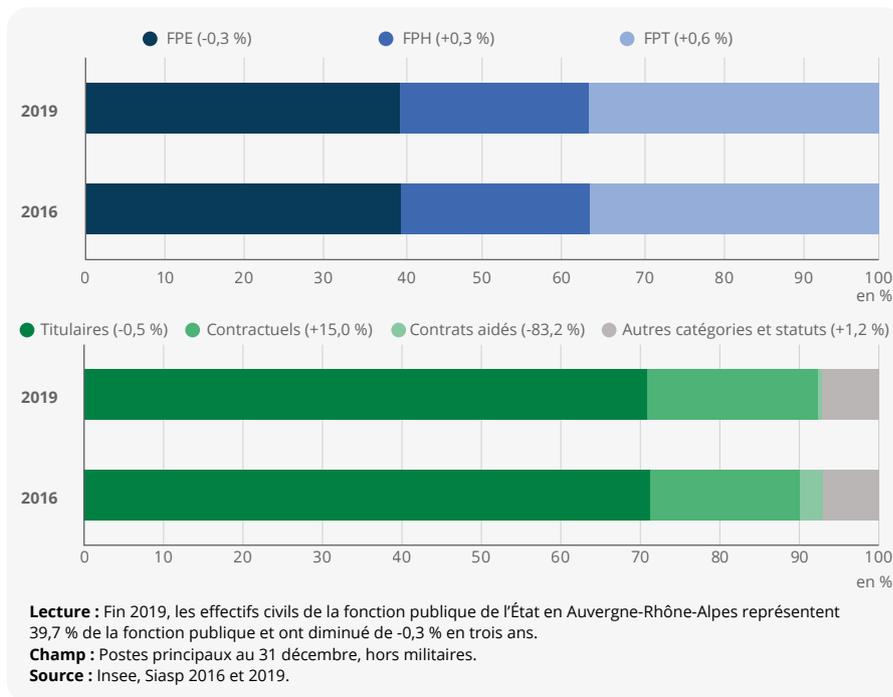
Stabilité de l'emploi public, dans un contexte démographique dynamique...

Entre fin 2016 et fin 2019, avant la crise sanitaire, l'évolution annuelle moyenne des

effectifs publics civils est quasiment nulle dans la région, contre -0,1 % en France de province, alors que celle de l'emploi total est dynamique (+1,5 %).

Cette évolution, hétérogène selon les régions (entre -0,7 % dans les Hauts-de-France et +0,6 % en Corse), est globalement corrélée à celle de la démographie.

► 1. Répartition et évolution de l'emploi public par versant et par statut entre 2016 et 2019



En partenariat avec :



► Le mot du partenaire

La connaissance de l'emploi public est un enjeu fort en Auvergne-Rhône-Alpes, région à la fois dynamique démographiquement et constituée de territoires ruraux plus fragiles. Afin de rendre un service public de qualité et adapté aux besoins, la fonction publique se doit d'être présente et attractive dans chaque bassin de vie. Attirer les talents est une condition indispensable pour garantir la mise en œuvre des politiques publiques au plus près des usagers. Ainsi, l'étude de l'Insee réalisée en partenariat avec l'État (Secrétariat général pour les affaires régionales) s'inscrit dans une démarche de renforcement de l'attractivité pilotée par l'État. Dans cette optique, en 2024, les comités locaux de l'emploi public (CLEP), à l'appui de cette étude, mettront en œuvre des actions adaptées dans les départements pour redynamiser l'emploi public.

Fabienne Buccio, Préfète de la région Auvergne-Rhône-Alpes, Préfète du Rhône

En Auvergne-Rhône-Alpes, la population croît cependant plus fortement (+0,5 % par an) que l'emploi public. En conséquence, le taux d'administration diminue ► **encadré**.

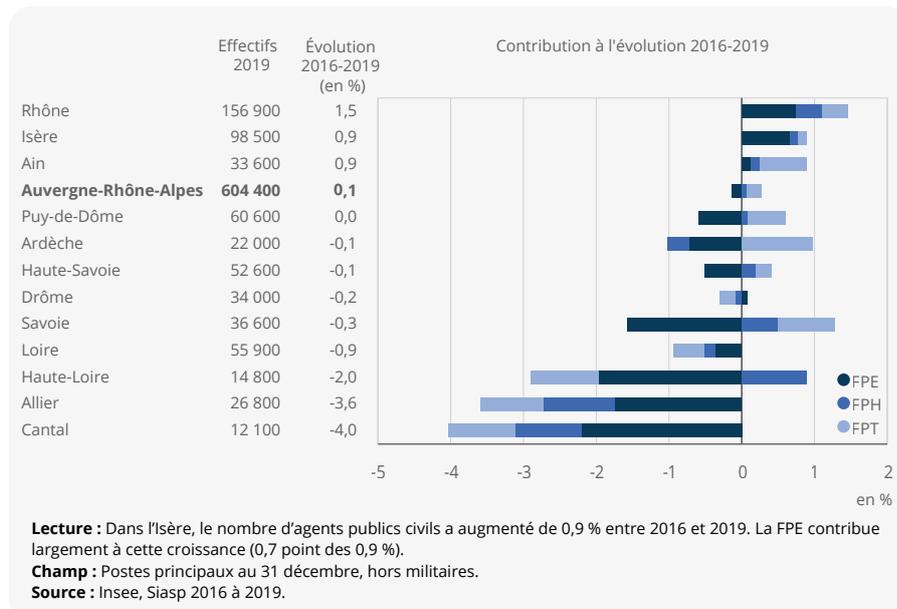
Entre fin 2016 et fin 2019, les effectifs augmentent en moyenne de 280 agents par an, contre +5 100 annuellement entre fin 2011 et fin 2016. Cet écart marqué s'explique par des contextes différents. Sur la première période, la hausse démographique (+0,6 % par an) se cumule à une politique de création de postes dans l'éducation nationale lancée en 2012, au développement du dispositif d'accompagnement d'élèves en situation de handicap (AESH) ou encore à la croissance d'emplois en province liée à la décentralisation ► **pour en savoir plus**.

... malgré un nombre de contractuels en hausse...

En 2019, un peu plus de sept agents publics civils sur dix sont **fonctionnaires**, soit 428 500, 2 000 de moins qu'en 2016. Le nombre de bénéficiaires de contrats aidés a également diminué, très fortement, passant de 17 500 fin 2016 à 2 900 trois ans plus tard, suite à la réduction du budget alloué. Ils ne concernent plus que 0,5 % des agents publics civils. Cependant, une grande partie d'entre eux a basculé sous le statut de **contractuels** dont le nombre est en nette augmentation sur la même période : +17 000, soit +15 %, ce qui compense le recul du nombre de fonctionnaires et de contrats aidés. Fin 2019, les 130 000 contractuels représentent 22 % des agents publics civils, soit 2,8 points de plus que fin 2016. Les agents sous « **autres catégories et statuts** » sont près de 43 000, soit 7 % de l'emploi public, une part stable sur la période.

Les effectifs de la FPE diminuent de 0,3 % entre fin 2016 et fin 2019, contre -0,8 % en France de province. Cette baisse est portée par celles des ministères englobant le logement, les transports et le développement durable (-7 %) ► **sources**, et de ceux concernant les affaires sociales, la santé et le travail (-5 %) et, dans une moindre mesure, des ministères économiques et financiers (-2 %). L'ensemble de ces ministères regroupe 13 % des agents de ce versant. Les effectifs du ministère de l'Éducation nationale et de l'enseignement supérieur, qui concentrent 71 % de la FPE, progressent très légèrement (0,1 %, soit +150 agents), portés par les enseignants (+0,4 %). À l'inverse, le personnel non enseignant décroît de 0,5 %, suite à la disparition des contrats aidés. Ce type de personnel compte cependant 7 % d'AESH supplémentaires et cette hausse devrait perdurer. Les effectifs d'autres ministères ont augmenté en lien avec les plans budgétaires, celui de l'Intérieur (+3 %), avec le plan de lutte contre le terrorisme, et celui de la Justice (+1 %), suite aux recrutements de surveillants pénitentiaires.

► 2. Effectifs 2019, évolution globale de l'emploi public par département et contribution de chaque versant entre 2016 et 2019



Dans la FPT, les effectifs se sont accrus de 0,6 %, soit 1 200 agents en trois ans. Cette hausse est portée par le conseil régional et les organismes intercommunaux suite à des transferts de compétence des communes et de l'État. Le nombre d'agents de catégorie A a très fortement progressé (+33 %) pendant que celui de catégorie B a diminué de 18 %, du fait de la requalification de B en A de certains métiers comme éducateur de jeunes enfants, éducateur spécialisé ou encore infirmier sapeur-pompier. La part de catégorie A atteint 13 % en 2019, soit 3,3 points de plus qu'en 2016. Hors requalifications, cette catégorie compte 5 % d'agents en plus en trois ans. La catégorie C concentre les trois quarts des agents de la FPT, et a très légèrement diminué sur la période (-0,5 %).

Dans la FPH, les effectifs sont en légère progression (+0,3 %, soit +430 agents). Le nombre d'aides soignants, un tiers des agents de ce versant, a augmenté de 4 %, soit +1 800 agents. De même, avec 900 médecins en plus par rapport à 2016, soit +7 %, la région en compte 14 800 en 2019. Ces hausses compensent la baisse du nombre de bénéficiaires de contrats aidés. Les effectifs des infirmiers, 22 % des agents de la FPH, sont stables.

... et des situations départementales hétérogènes

Le Rhône, l'Isère et l'Ain sont les seuls départements de la région où l'emploi public augmente, de 1,5 % pour le premier et 0,9 % pour les deux autres ► **figure 2**. Même si les trois versants contribuent à cette hausse, la FPE pèse particulièrement dans la dynamique du Rhône et de l'Isère et la FPT dans celle de l'Ain. *Contrairement*, les effectifs baissent fortement dans le Cantal, l'Allier et en Haute-Loire dans les trois versants (sauf la FPH dans

le dernier territoire). Cette diminution est plus limitée dans la Loire, la Savoie et la Drôme, et n'excède pas 1 %. Dans le Puy-de-Dôme, en Haute-Savoie et dans l'Ardèche, l'emploi public civil est relativement stable, avec cependant des dynamiques très différentes selon les versants.

Ces évolutions ne sont que partiellement liées aux dynamiques démographiques. En effet, la Haute-Savoie, dont la population augmente fortement, voit son emploi public stagner. Le Cantal et l'Allier connaissent un recul de l'emploi public nettement plus important que leurs pertes démographiques.

Renouvellement important dans tous les départements

La dynamique des effectifs publics résulte de nombreux mouvements, qui sont étudiés dans la suite de l'étude hors AESH, leur localisation au sein des académies n'étant pas précisée. Au regard de leur volumétrie importante, cette non-prise en compte ne permet pas de comparer les volumes d'**entrants** et de **sortants**, ni de fournir des évolutions d'effectifs.

Chaque année en moyenne, 11 % des agents publics des départements sont renouvelés, sans tenir compte des mobilités au sein de chacun d'eux. Ce taux est plutôt homogène dans les territoires de la région, allant de 10 % dans l'Allier à 12 % en Haute-Savoie.

Les effectifs publics se renouvellent bien moins par le jeu des mobilités géographiques d'agents exerçant déjà dans la fonction publique (respectivement 21 % des entrants et 19 % des sortants) que par celui d'agents intégrant la fonction publique (79 % des entrants) et la quittant ► **figure 3**. Parmi les sortants, 20 % des départs concernent des agents quittant la fonction publique et ayant

au moins 60 ans, et seront, dans la suite de l'étude, assimilés à des départs en retraite. Entre les départements, ces parts, bien qu'assez proches, révèlent quelques disparités. Ainsi, certains territoires sont plus concernés par les départs à la retraite ; alors que dans d'autres, le renouvellement d'effectifs se fait plus souvent par mobilités géographiques ou, au contraire, via des recrutements dans la fonction publique.

L'Allier et le Cantal les plus concernés par les départs en retraite, l'Ardèche en voie de l'être

Dans l'Allier et le Cantal, plus de 23 % des sortants partent à la retraite en moyenne chaque année. Cette part est supérieure de trois points à la moyenne des départements de la région. Globalement, en moyenne, un quart des sortants de la FPT part à la retraite dans les départements de la région (contre respectivement 19 % et 16 % pour la FPE et la FPH). Cette part atteint un tiers dans l'Allier et le Cantal. Dans ces deux territoires, les agents sont en moyenne plus âgés (46 ans et demi) que dans le reste de la région, au regard de la population totale (respectivement 46 et 47 ans contre 41 ans). Dans l'Allier, les départs à la retraite concernent aussi la FPH dont le personnel est parmi le plus âgé de la région. Ainsi, 21 % des agents de ce versant quittant la fonction publique ont 60 ans ou plus.

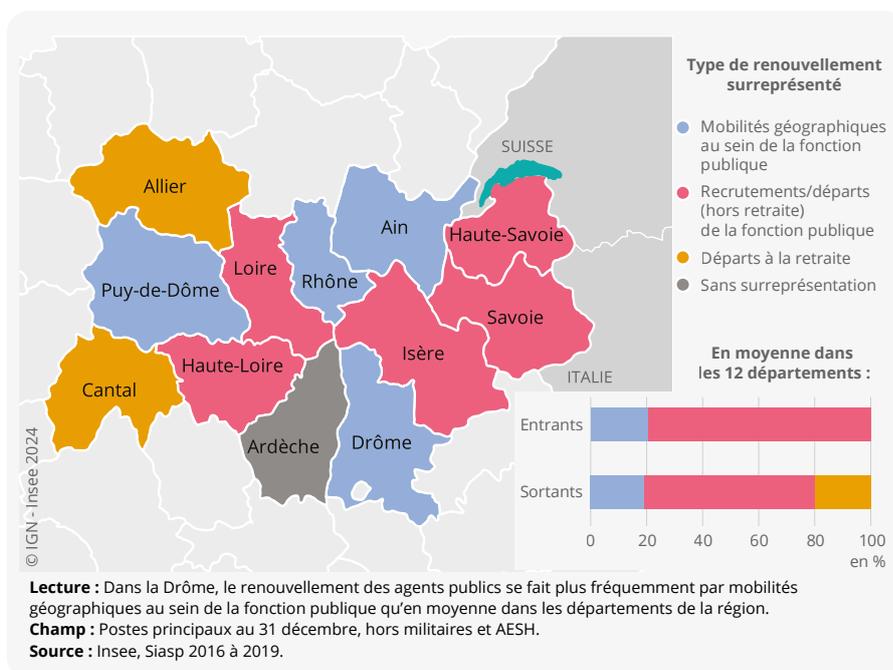
Ce phénomène de départ à la retraite devrait perdurer dans ces deux territoires. En effet, la part des 50 ans ou plus y est de 42 %, contre 40 % en moyenne dans les départements de la région. Cette part ne cesse d'augmenter, tout comme celle des 60 ans ou plus qui a progressé de plus de 1,5 point pour atteindre plus de 9 % en 2019. De plus, parmi les entrants, la part des 50 ans ou plus est supérieure à la moyenne des départements de la région.

L'Ardèche, moins concernée que l'Allier et le Cantal par les départs à la retraite (20 % des sortants), pourrait l'être prochainement. Si les 60 ans ou plus y sont encore un peu moins nombreux parmi les agents en poste, la situation est inverse pour les 50-59 ans qui représentent près d'un tiers des agents contre 31 % en moyenne dans les départements. La part des 50 ans ou plus est également plus importante parmi les entrants (18 % contre 14 % en moyenne dans les départements de la région).

Un renouvellement plus souvent lié aux mobilités géographiques dans l'Ain, la Drôme, le Puy-de-Dôme et le Rhône

Dans l'Ain, la Drôme, le Puy-de-Dôme et le Rhône, la part des mobilités géographiques dans le renouvellement du personnel est de 22 %, soit deux points de plus que la moyenne des départements de la région.

► 3. Type de renouvellement surreprésenté par département, en moyenne sur la période 2016-2019



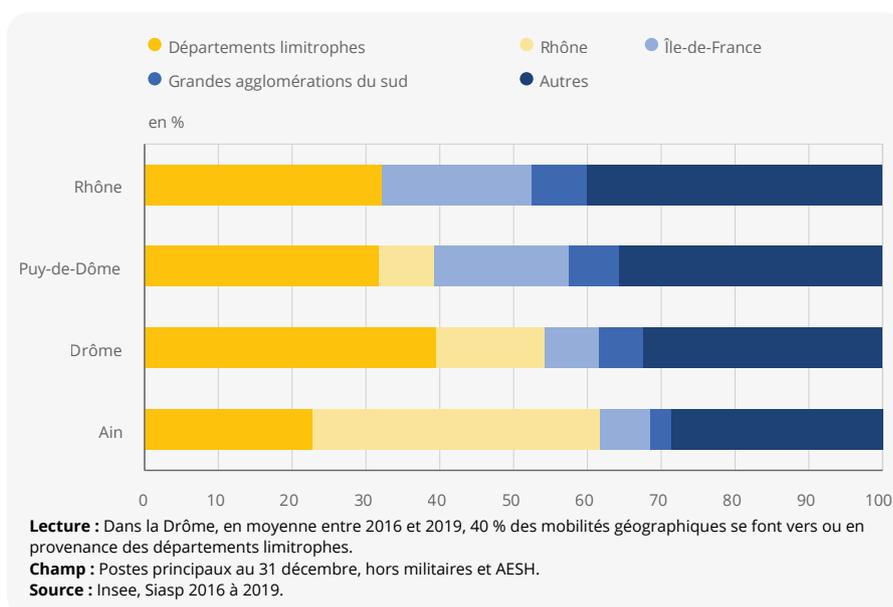
Quel que soit le territoire, la moitié des flux se fait avec les départements limitrophes et/ou le Rhône qui concentre un quart de l'emploi public régional et conserve donc une forte capacité d'émission et d'attraction. Dans l'Ain, ces échanges de proximité, principalement avec le Rhône, atteignent 62 % des mobilités géographiques ► **figure 4**, et 54 % dans la Drôme qui est très liée à l'Ardèche.

Dans le Rhône et le Puy-de-Dôme, les échanges sont fréquents avec l'Île-de-France et les départements des grandes agglomérations du sud du pays, dans lesquels se trouvent également des directions

régionales de services déconcentrés, permettant des mutations d'agents. Ces flux sont autant entrants que sortants. La Drôme échange aussi avec les départements plus au sud, proches géographiquement.

Dans l'Ain, le Puy-de-Dôme et le Rhône, la plus grande fréquence des mobilités géographiques s'explique par le poids de la FPE, plus important dans ces départements. En effet, le renouvellement d'agents par le jeu des mobilités géographiques concerne particulièrement ce versant, dans lequel le processus de mutation interdépartementale est plus aisé ; l'affectation en premier poste peut aussi ne pas correspondre au souhait

► 4. Départements de provenance et de sortie des mobilités géographiques, en moyenne sur la période 2016-2019



géographique du nouvel agent, qui réalisera une mobilité ensuite. Ainsi, en moyenne dans les départements, un peu plus de six mobilités géographiques sur dix concernent des agents de la FPE, et plus de sept sur dix dans le Rhône, le Puy-de-Dôme et l'Ain.

La raison est tout autre dans la Drôme, dans laquelle la FPE ne pèse pas plus que la moyenne. Les mobilités géographiques sont particulièrement surreprésentées dans les flux entrants, et ce dans les trois versants. Elles reflètent l'attractivité du territoire qui attire des agents publics comme il attire tout autre type d'actifs, par héliotropisme et grâce à son accessibilité.

Plus de recrutements et de départs de la fonction publique en Isère, Loire, Haute-Loire, Savoie et Haute-Savoie

Les recrutements et départs (hors ceux à partir de 60 ans) de la fonction publique sont plus fréquents dans la Loire, la Haute-Loire et les trois départements à l'est de la région. Ils concernent 82 % des entrants et 64 % des sortants, soit trois points de plus qu'en moyenne dans les départements de la région. Ces recrutements et départs de la fonction publique s'expliquent, sauf en Haute-Savoie, par un poids des contractuels et des bénéficiaires de contrats aidés plus important. Le renouvellement d'agents par le jeu des recrutements et départs de la fonction publique concerne en effet particulièrement ces statuts, dont les contrats de travail sont en très grande majorité à durée limitée. Ainsi, c'est le cas pour 76 % des recrutements et deux tiers des départs. Ces taux sont supérieurs de près de trois points dans la Loire, la Haute-Loire, l'Isère et la Savoie.

Ce recours plus fréquent aux contractuels et contrats aidés peut s'expliquer par un déficit d'attractivité pour les agents titulaires, notamment quand les départements limitrophes sont plus attractifs : par exemple, la proximité du Rhône et du Puy-de-Dôme, qui offrent un panel de postes plus important en volume et en diversité, peut être en cause en Haute-Loire et dans la Loire. Dans ce dernier, la FPH est particulièrement touchée par ce phénomène puisque 91 % des recrutements concernent un contractuel ou un contrat aidé, contre 83 % en moyenne dans la FPH des départements de la région. Une autre explication est le départ important de titulaires de la fonction publique. Il est compensé par des recrutements de contractuels, comme en Isère où le bassin d'emploi dans le privé est dynamique. Cela offre des opportunités aux fonctionnaires qui souhaitent rester sur le territoire.

En Haute-Savoie, les départs de la fonction publique de titulaires sont également fréquents : ils correspondent à un tiers de ces départs, soit huit points de plus qu'en moyenne dans les départements de la région. Cela s'explique par l'attractivité de la Suisse et touche particulièrement la FPH, versant dans lequel 75 % des sortants quittent la fonction publique contre 68 % en moyenne dans les départements. À cela s'y ajoute un déficit d'attractivité de la fonction publique, qui s'expliquerait notamment par un coût élevé du logement, pouvant ainsi limiter les arrivées d'agents via les mobilités géographiques. Cela concerne particulièrement la FPE, où 68 % des entrants arrivent suite à un recrutement, soit quatre points de plus qu'en moyenne dans les départements de la région. ●

Rémi Albert, Émilie Sénagout (Insee)



Retrouvez plus de données en téléchargement sur www.insee.fr

► Un taux d'administration bas

En Auvergne-Rhône-Alpes, le poids du secteur public est faible au regard de la population. Le taux d'administration de la région, de 75 emplois publics civils pour 1 000 habitants en 2019, est deux points inférieur à celui de France de province et s'explique en partie par un manque d'attractivité et la difficulté de pourvoir l'ensemble des postes ouverts. Il est très hétérogène selon les départements ► **pour en savoir plus**, allant de 50,8 ‰ dans l'Ain (taux le plus bas de France métropolitaine) à 88,5 ‰ dans le Puy-de-Dôme. De plus, il est en constante baisse : en 2013, il atteignait 76,3 ‰. Ce déficit d'agents publics civils concerne les trois versants et notamment celui de la territoriale (27,4 ‰ contre 28,6 ‰ en France de province). Le taux d'administration des catégories A est un peu plus élevé que celui de France de province (29,5 ‰ contre 28,9 ‰), à l'inverse de celui des catégories C (34,2 ‰ contre 36,7 ‰).

► Source et définitions

Le **système d'information sur les agents des services publics** (Siasp), produit par l'Insee à partir de 2009, recense les données sur l'emploi et les rémunérations des agents des trois versants de la fonction publique (de l'État, territoriale et hospitalière). Cela recouvre les personnes morales et les organismes soumis au droit administratif dans lesquels le recrutement est effectué sur la base du droit public. Les versants se déterminent essentiellement grâce à la catégorie juridique de l'employeur.

Les niveaux d'emploi correspondent aux **postes principaux au 31 décembre**. Pour un agent occupant plusieurs postes, ayant un volume de travail associé suffisant, son poste principal est le plus rémunérateur.

La FPE se compose de ministères dont les contours évoluent au fil des changements de gouvernement. Des **regroupements de ministères** ont ici été élaborés afin de garder la comparabilité des périmètres et ainsi de suivre leur évolution.

Les personnels militaires (y compris gendarmes et volontaires) sont exclus du champ de l'étude, leur localisation n'étant pas connue. L'étude des mobilités géographiques couvre les changements de lieux de travail intervenus entre deux années successives des agents publics, hors militaires et AESH ne changeant pas de statut.

Les **sortants** de la fonction publique une année donnée « N » sont les agents en poste au 31 décembre N-1 dans l'un des trois versants et dans le département D mais absent au 31 décembre N de ce département soit parce qu'ils ont quitté la fonction publique, soit parce qu'ils ont changé de département. Symétriquement, les **entrants** sont les personnes occupant un poste au 31 décembre N dans la fonction publique dans un département D mais pas au 31 décembre N-1.

Un **salarié de la fonction publique** peut avoir le statut de fonctionnaire, contractuel, militaire, **bénéficiaire de contrat aidé** ou « autre catégorie et statut ». Un **fonctionnaire (ou titulaire)** est un agent civil ayant réussi un concours de la fonction publique ou devenu titulaire à l'issue d'un plan de titularisation. L'emploi des « autres catégories et statuts » relève de contrats particuliers non régis par les règles de droit commun des agents non titulaires stricto sensu. Cette catégorie recouvre principalement les enseignants d'établissements privés sous contrat et des ouvriers d'État dans la FPE, des assistants maternels dans la FPT, des médecins dans la FPH et des apprentis dans les trois versants. Un **contractuel** est un agent civil de la fonction publique qui n'est ni fonctionnaire, ni bénéficiaire de contrat aidé, ni relevant des « autres catégories et statuts ».

► Pour en savoir plus

- **Senigout E., Simon A.**, « Emploi dans la fonction publique : une hausse entre 2011 et 2016, en lien avec la dynamique de population », Insee Analyses Auvergne-Rhône-Alpes n° 79, avril 2019.
- **Gauthey G., Simon A.**, « Fonction publique : moins présente dans l'Ain », Insee Flash Auvergne-Rhône-Alpes n° 39, octobre 2018.
- **Donzeau N., Pons Y.**, « En 2019, l'emploi augmente dans les trois versants de la fonction publique », Insee Première n° 1842, mars 2021.

