

L'emploi dans la fonction publique en 2011

Baisse dans la fonction publique de l'État, hausse globale dans le versant hospitalier

Émilie Ernst, division Exploitation de fichiers administratifs sur l'emploi et les revenus, Insee et Olivier Dorotheé, département des Études et des statistiques, DGAFP

Au 31 décembre 2011, 5,5 millions de salariés travaillent en France dans la fonction publique. En un an, les effectifs globaux sont en baisse de 0,5 %. Ce repli est surtout marqué dans la fonction publique de l'État (- 2,0 %), alors que les effectifs sont stables dans la fonction publique territoriale (+ 0,3 %) et augmentent dans la fonction publique hospitalière (+ 1,3 %). Malgré la baisse des effectifs, le volume annuel total de travail dans la fonction publique est resté stable, en lien notamment avec une légère hausse du nombre d'agents à temps complet. L'évolution des bénéficiaires de contrats aidés (134 500 en 2011) et des non-titulaires est contrastée selon le versant de la fonction publique.

En moyenne, un emploi sur cinq en France relève de la fonction publique. En métropole, cette proportion varie, selon les régions, de 17 % dans les Pays de la Loire à 24 % en Limousin ; dans les Dom, elle culmine à 32 % avec une part importante de contrats aidés. La part des agents âgés d'au moins 50 ans est plus élevée dans le quart sud-ouest ainsi que dans certains départements du Sud-Est.

En France, au 31 décembre 2011, la fonction publique emploie 5,5 millions de salariés (*tableau 1*), parmi lesquels 134 500 sont bénéficiaires de contrats aidés. En un an, les effectifs se sont réduits de 0,5 % (- 0,4 % hors contrats aidés). Dans la fonction publique de l'État (FPE), les effectifs diminuent (- 2 %), alors qu'ils augmentent dans la fonction publique hospitalière (FPH) (+ 1,3 %) et sont quasiment stables dans la fonction publique territoriale (FPT) (+ 0,3 %).

La baisse des effectifs de la FPE est la conséquence du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP ; *définitions*) et dans un contexte d'augmentation de

ces départs depuis 2009. La réduction des effectifs touche particulièrement les ministères dont certaines missions ont été transférées, dans le cadre de la RGPP, vers des établissements publics à caractère administratif. C'est le cas du ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche avec le transfert de personnels vers les universités qui deviennent progressivement autonomes à partir de 2009. C'est aussi le cas du ministère du Travail, de l'emploi et de la santé avec le transfert de personnels vers les agences régionales de santé créées en 2010.

Dans la FPH, la hausse des effectifs est moins marquée dans les hôpitaux (+ 1,2 %, pour leurs activités sanitaire et médico-sociale ; *sources*) que dans les établissements médico-sociaux non rattachés à des centres hospitaliers (+ 2,1 %) et notamment dans les établissements publics d'hébergement pour personnes âgées (+ 3,4 %). En particulier, dans ces établissements médico-sociaux les effectifs d'aides-soignants augmentent fortement (+ 5,2 %).

Le volume annuel de travail reste stable

En volume annuel de travail, la fonction publique emploie, en 2011, 5,2 millions d'équivalents temps plein (EQTP ; *définitions*), en comptant les bénéficiaires de contrats aidés, soit autant qu'en 2010. Hors contrats aidés, le volume de travail s'élève à 5,1 millions d'EQTP. Cette stabilité du volume de travail, comparée à la baisse des effectifs décomptés en fin d'année, est due en partie à l'évolution de la quotité de travail des personnels : entre fin 2010 et fin 2011, le nombre d'agents travaillant à temps complet a légèrement augmenté. Dans la FPE, les volumes annuels de travail, avec ou sans les contrats aidés, ont diminué plus faiblement que les effectifs en fin d'année. Dans la FPT, la croissance du volume de travail a été plus forte que celle du nombre de salariés. À l'inverse, dans la FPH la part d'agents à temps complet a légèrement diminué et les volumes de travail ont progressé moins vite que les effectifs.

Parmi les salariés de la fonction publique, on distingue les titulaires (*définitions*), les non-titulaires,

INSEE
PREMIERE

les militaires, les bénéficiaires de contrats aidés et les « autres catégories et statuts ». L'emploi de ces derniers relève de contrats particuliers non régis par les règles de droit commun des agents non titulaires *stricto sensu*. Ces « autres catégories et statuts » recouvrent principalement des 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.

Dans les trois versants de la fonction publique, les titulaires sont les plus nombreux (*graphique*) ; ils représentent 63 % des agents dans la FPE, 75 % dans la FPT et 72 % dans la FPH. Dans la FPE, leur nombre est en diminution sur un an et reste relativement stable dans les deux autres versants.

Évolutions contrastées des effectifs de contrats aidés

Fin 2011, alors qu'il augmente dans la FPE (+ 17 %), le nombre de bénéficiaires de contrats aidés diminue très nettement dans la FPT et la FPH (- 21 %). Ces fortes baisses interviennent début 2011 dans un contexte de reprise de l'emploi et font suite à la réduction des enveloppes consacrées à cette politique de soutien à l'emploi. Fin 2010, une attention particulière est portée à certains secteurs de la FPE avec notamment les renouvellements d'emplois de vie scolaire, qui entraînent la hausse du nombre de bénéficiaires de contrats aidés dans l'Éducation nationale.

Dans le même temps, le nombre de non-titulaires diminue dans la FPE, mais augmente dans la FPH et la FPT. Dans ces deux versants, certains agents non titulaires en 2011 étaient auparavant bénéficiaires de contrats aidés. Le nombre d'agents classés en « autres catégories et statuts » diminue également dans la FPE tandis qu'il augmente dans la FPH et la FPT.

Les trois versants de la fonction publique présentent des écarts importants en termes de structures de qualification. Dans la FPE, un peu plus de la moitié des salariés appartient à la catégorie A (*tableau 2*). Dans la FPH, 28 % des agents relèvent de cette catégorie fin 2011, contre 18 % fin 2010. Cette forte augmentation est due à la réforme Licence-Master-Doctorat de 2010, qui conduit à un reclassement en

catégorie A de la moitié des infirmiers, auparavant classés en catégorie B. Les agents de catégorie C restent les plus nombreux dans la FPT (76 %) et dans la FPH (51 %).

Majoritaires dans la fonction publique (61 %), les femmes sont très présentes dans la FPH (77 %) où les professions d'infirmier, de sage-femme et d'aide-soignant sont très féminisées.

1 Effectifs par versant de la fonction publique

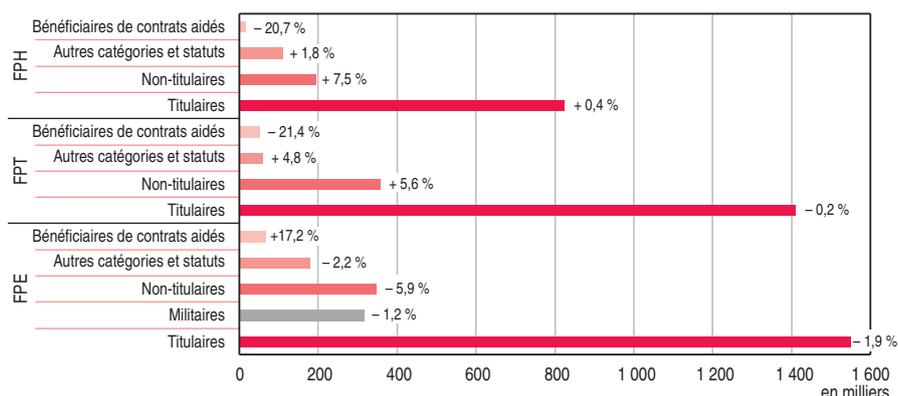
	2010		2011		Évolution sur un an (%) ¹	
	avec contrats aidés	hors contrats aidés	avec contrats aidés	hors contrats aidés	avec contrats aidés	hors contrats aidés
Effectif au 31 décembre (en milliers)²						
FPE	2 507,5	2 449,9	2 466,2	2 398,7	- 2,0	- 2,4
FPT	1 876,2	1 811,0	1 881,8	1 830,7	0,3	1,1
FPH	1 130,4	1 110,5	1 145,2	1 129,4	1,3	1,7
Total fonction publique	5 514,1	5 371,5	5 493,2	5 358,8	- 0,5	- 0,4
Volume de travail en équivalent temps plein (en milliers)³						
FPE	2 395,1	2 357,2	2 366,1	2 315,4	- 1,6	- 2,2
FPT	1 727,6	1 675,1	1 743,8	1 704,4	0,9	1,7
FPH	1 051,0	1 034,2	1 060,6	1 049,4	0,9	1,5
Total fonction publique	5 173,7	5 066,6	5 170,4	5 069,1	- 0,1	0,1

1. Évolution à périmètre de la fonction publique constant : hors intégration dans le champ en 2011 d'un établissement d'environ 8 000 salariés. 2. Postes principaux finaux au 31 décembre (voir *définitions*). 3. Tout poste actif dans l'année.

Champ : France.

Source : Insee, Siasp, 2010 et 2011.

Effectifs et évolutions* par versant de la fonction publique et par statut



* Évolution à périmètre de la fonction publique constant : hors intégration dans le champ en 2011 d'un établissement d'environ 8 000 salariés.

Lecture : le nombre de titulaires de la FPH (820 000) a augmenté de 0,4 % entre fin 2010 et fin 2011.

Champ : postes principaux finaux (actifs et non annexes) au 31 décembre, y compris bénéficiaires de contrats aidés, France.

Source : Insee, Siasp, 2010 et 2011.

2 Caractéristiques des salariés par versant de la fonction publique

	Fonction publique de l'État (FPE)	Fonction publique territoriale (FPT)	Fonction publique hospitalière (FPH)	Fonction publique (FPE + FPT + FPH)
Catégorie hiérarchique¹, en %				
Catégorie A	51,7	8,8	28,3	32,1
Catégorie B	24,2	13,2	20,9	19,7
Catégorie C ¹	22,1	75,7	50,7	46,5
Indéterminée	2,0	2,3	0,1	1,7
Âge, en %				
15-24 ans	5,8	4,8	6,7	5,6
25-34 ans	23,8	16,8	25,5	21,8
35-49 ans	42,5	45,0	40,2	42,9
50 ans et plus	27,9	33,4	27,6	29,7
Sexe, en %				
Hommes	45,8	39,6	22,6	38,8
Femmes	54,2	60,4	77,4	61,2

1. Une catégorie hiérarchique a été attribuée aux non-titulaires selon leur code grade et tous les bénéficiaires de contrats aidés sont classés ici en catégorie C.

Champ : postes principaux finaux (actifs et non annexes) au 31 décembre, y compris bénéficiaires de contrats aidés, France.

Source : Insee, Siasp, 2011.

La moitié des salariés de la fonction publique a plus de 43 ans (l'âge médian est de 41 ans pour l'ensemble des personnes en emploi). Près de 30 % d'entre eux ont moins de 35 ans et autant ont 50 ans ou plus. Dans la FPT, ces salariés plus âgés sont bien plus nombreux (33 %) que les plus jeunes (22 %).

Un emploi sur cinq relève de la fonction publique

Fin 2011, en France, une personne en emploi sur cinq (20,4 %) travaille dans l'un des trois versants de la fonction publique. La FPE regroupe 9 % de l'emploi total, la territoriale 7 % et l'hospitalière 4 %. Dans les régions de France métropolitaine, la part de l'emploi public dans l'emploi total (*définitions*) s'échelonne de 17 % à 25 % (*cartes 1*). L'emploi public est ainsi très présent dans le Limousin, en Corse, en Lorraine, dans le Languedoc-Roussillon, l'Auvergne et la Picardie (part supérieure à 22 %).

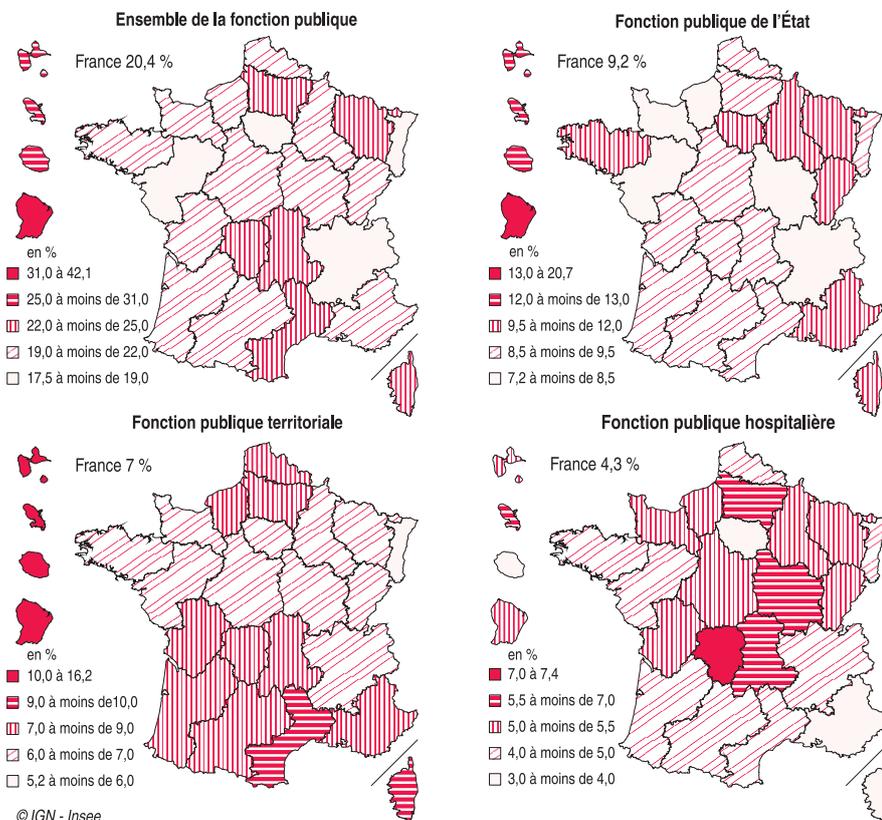
En Corse et en Lorraine, le poids de la fonction publique est surtout important dans la FPE qui regroupe 11 % de l'emploi total. Avec 9 % de l'emploi total, la FPT est également très présente en Corse et en Languedoc-Roussillon. En revanche, le poids de la FPH est plus élevé qu'en moyenne nationale dans le Limousin (7 %), en Picardie et en Auvergne (6 %). La Picardie se distingue également par une plus forte proportion d'emplois aidés : 4 % des salariés picards de la fonction publique sont bénéficiaires de contrats aidés. Cette part, équivalente à celle de la région voisine, le Nord - Pas-de-Calais, est deux fois plus forte que la moyenne métropolitaine (2 %).

À l'inverse, le poids de la fonction publique dans l'emploi total est plus faible dans les Pays de la Loire, en Rhône-Alpes et en Alsace (de 17 % à 19 %). Dans ces trois régions, le dynamisme de l'emploi privé explique cette moindre implantation, notamment dans la FPE (entre 7 % et 9 %) ou la FPT (entre 5 % et 6 %).

La situation de l'Île-de-France est singulière. L'emploi public y représente 18,3 % de l'emploi total régional, soit moins qu'en moyenne nationale (20,4 %). Cette situation s'explique en premier lieu par une concentration plus importante de l'emploi dans la région. Alors que 19 % des 15-64 ans résident en Île-de-France, la région regroupe près de 23 % de l'emploi métropolitain. De plus, en Île-de-France où les administrations centrales et les services déconcentrés (*définitions*) sont davantage présents, la part de l'emploi dans la FPE est légèrement supérieure à la moyenne nationale. La région capitale regroupe 91 % des agents civils des administrations centrales et 23 % de ceux des services déconcentrés. Le poids des deux autres versants de la fonction publique y est en revanche relativement plus faible qu'en moyenne nationale (6 % dans la FPT et 3 % dans la FPH).

Dans les quatre régions d'outre-mer, où la population est plus jeune qu'en métropole et le chômage trois fois plus important, la part de l'emploi public atteint 30 % en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion et culmine à 42 % en Guyane. Dans l'ensemble de ces quatre régions, près d'un habitant sur trois est âgé de moins de 20 ans (contre un sur quatre en métropole), d'où notamment la présence plus importante des enseignants : dans les Dom, ils représentent en moyenne 47 % des agents de la FPE, contre 39 % sur l'ensemble du territoire national. Par ailleurs, le recours aux contrats aidés est plus fréquent dans les régions d'outre-mer (7 % de l'emploi public en moyenne), à l'exception de la Guadeloupe (2 %).

① Part de l'emploi public dans l'emploi total par région et par versant de la fonction publique



Lecture : en Corse, fin 2011, la part de l'emploi territorial dans l'emploi total est de 9,3 %.

Champ : emploi au 31 décembre y compris bénéficiaires de contrats aidés, France.

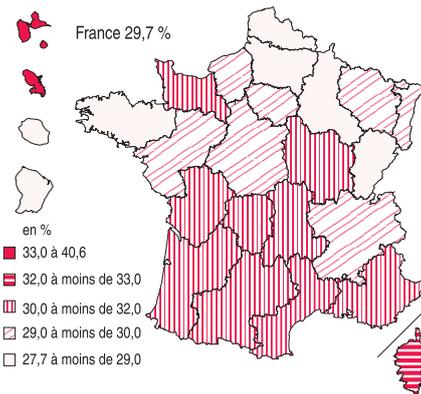
Sources : Insee, Siasp et Estimations d'emploi localisées, 2011.

Des agents plus jeunes dans les régions du Nord

En 2011, la Corse concentre la part d'agents âgés de 50 ans ou plus la plus élevée de la métropole : 32 % en moyenne dans les trois versants de la fonction publique (*carte 2*), 36 % dans la territoriale, 34 % dans l'hospitalière et 29 % dans la FPE.

Sur le continent, les régions du Nord s'opposent à celles du quart sud-ouest et à certains départements du Sud-Est. En Poitou-Charentes, Limousin, Auvergne, Aquitaine et Midi-Pyrénées, où quatre habitants sur dix ont au moins 50 ans

② Part des salariés de la fonction publique âgés de 50 ans ou plus



Lecture : en Bretagne, 28,8 % des salariés de la fonction publique sont âgés d'au moins 50 ans.
Champ : postes principaux finaux (actifs et non annexes) au 31 décembre, y compris bénéficiaires de contrats aidés, France.
Source : Insee, Siasp, 2011.

(contre 36 % en métropole), plus de 31 % des salariés de la fonction publique sont âgés d'au moins 50 ans.

La part des agents de 50 ans ou plus est plus faible dans le Nord de la France. Dans le Nord - Pas-de-Calais, la Picardie, la Haute-Normandie, la Bretagne, la Champagne-Ardenne et la Franche-Comté, ils représentent entre 28 % et 29 % des effectifs de la fonction publique. Dans ces régions, au niveau départemental, la situation est plus nuancée. Ainsi, la part d'agents de 50 ans ou plus est particulièrement importante dans le Calvados (33 %), les Côtes d'Armor (31 %) et la Moselle (30 %).

Dans les Dom, les agents d'au moins 50 ans sont relativement plus nombreux en Guadeloupe (41 %) et en Martinique (40 %). En Guyane et à La Réunion, régions les plus jeunes de France, leur part est plus faible (respectivement 28 % et 29 %).

Sources

Le système d'information sur les agents des services publics (Siasp), produit par l'Insee à partir de l'exercice 2009,

recense les données sur l'emploi et les rémunérations des agents des trois versants de la fonction publique.

Le périmètre de la fonction publique renvoie aux personnes morales et organismes soumis au droit administratif dans lesquels le recrutement se fait sur la base du droit public. Le tracé de chacun des versants (État-FPE, Territoriale-FPT et Hospitalière-FPH) s'appuie essentiellement sur la catégorie juridique de l'employeur. Les définitions, concepts et périmètres relatifs aux agents des trois versants de la fonction publique sont précisés dans « Sources et Méthodes » sur insee.fr.

L'effectif publié ici (5,5 millions de salariés) comprend les bénéficiaires de contrats aidés (134 500) et les enseignants du privé (141 000). Il correspond à un champ plus large que celui retenu dans l'édition 2012 du Rapport annuel sur l'état de la fonction publique (5,2 millions au 31 décembre 2010).

Dans Siasp, les agents des établissements médico-sociaux rattachés à un centre hospitalier sont comptabilisés dans les effectifs des hôpitaux. Par conséquent, les statistiques d'emploi publiées ici pour les hôpitaux correspondent à un périmètre plus large que celui de la Statistique annuelle des établissements de santé (SAE) qui se restreint aux personnels de la seule activité sanitaire. Sur le champ de la SAE, l'évolution des effectifs en ETP est en légère baisse (- 0,4 %) en 2011.

Définitions

L'équivalent temps plein mesure le volume de travail en termes de nombre d'heures. Un agent travaillant à temps plein toute l'année compte pour 1, les autres comptent au prorata de leur quotité de travail par rapport à un temps complet et de leur durée de poste sur l'année.

Un titulaire (ou fonctionnaire) est un agent ayant réussi un concours de la fonction publique ou devenu titulaire suite à un plan de titularisation. Dans certains cas, un agent peut être titularisé en catégorie C sans avoir passé de concours. Faute d'information sur leur statut, la distinction entre titulaires et non-titulaires ne peut être faite pour l'ensemble des militaires

(310 000 personnes) ; seuls les volontaires militaires (15 000 personnes) sont classés en non-titulaires.

Le poste principal au 31 décembre d'un agent est le poste actif non annexe qu'il occupe à cette date (ou le plus rémunérateur s'il en occupe plusieurs). Un poste est actif et non annexe s'il donne lieu à une rémunération d'activité et si le volume de travail associé est suffisant.

L'emploi total au 31 décembre recouvre l'emploi salarié et l'emploi non salarié, après prise en compte de la multi-activité de certains travailleurs (chaque personne en emploi est comptée une seule fois). Ces données sont issues des estimations d'emploi annuelles publiées par l'Insee.

La révision générale des politiques publiques, en vigueur de 2007 à 2012, consiste en une analyse des missions et actions de l'État, suivie de la mise en œuvre de scénarios de réformes structurelles visant à la réforme de l'État, à la baisse des dépenses publiques et à la modernisation des politiques publiques.

L'administration centrale rassemble les services de chaque ministère, dont la compétence est nationale. Les services déconcentrés ont une compétence territoriale et assurent la mise en œuvre au niveau local des politiques publiques nationales.

Bibliographie

- L. Besson, « L'emploi territorial en 2011 : stabilisation des effectifs globaux et moindre recours aux contrats aidés », *Bis*, n° 96, DGCL, juillet 2013.
- « Légère baisse de l'emploi dans la fonction publique entre 2010 et 2011 », *Informations Rapides*, n° 115, 17 mai 2013.
- É. Ernst, « En 2010, 5,5 millions de salariés travaillent dans la fonction publique », *Insee Première*, n° 1442, avril 2013.
- E. Baradji, O. Dorothee, S. Hama, « L'emploi dans les trois versants de la fonction publique en 2010 », Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, DGAFP, édition 2012.
- « Emploi et salaires », *Insee Références*, édition 2013.
- site internet de la Drees (ministère des Affaires sociales et de la santé) : <http://www.sae-diffusion.sante.gouv.fr/>

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

⇒ Pour vous abonner à INSEE PREMIÈRE :

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

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

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

OUI, je souhaite m'abonner à INSEE PREMIÈRE - Tarif 2013

Abonnement annuel : 84 € (France) 106 € (Étranger)

Nom ou raison sociale : _____ Activité : _____

Adresse : _____

Tél : _____

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

Date : _____ Signature

www.insee.fr

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

Directeur de la publication :
Jean-Luc Tavernier

Rédacteur en chef :
E. Nauze-Fichet

Rédacteurs :
L. Bellin, J.-B. Champion,
A. Houlou-Garcia, C. Pfister

Maquette : É. Houël

Impression : Jouve

Code Sage IP131460

ISSN 0997 - 3192

© INSEE 2013

