



En Bretagne, deux tiers des agents publics exercent un métier présent dans au moins deux des trois fonctions publiques

En Bretagne, 284 700 agents travaillent dans l'un des trois versants de la fonction publique (État, Territoriale et Hospitalière). Cela représente 87 agents publics pour 1 000 habitants et 25 % de l'emploi salarié régional. Cette présence et ce poids plus élevés en Bretagne qu'en moyenne nationale (respectivement 85 ‰ et 23 % en France métropolitaine) s'expliquent essentiellement par une concentration plus importante d'agents du ministère de la Défense. De forts contrastes territoriaux existent toutefois entre départements comme entre zones d'emploi. Le renouvellement des effectifs s'effectue principalement par recrutement ou mobilité géographique. Les passerelles restent limitées entre les trois versants de la fonction publique, or le développement de mobilités entre les fonctions publiques constitue un enjeu. L'analyse des emplois publics par famille professionnelle permet de repérer et de quantifier les passerelles potentielles. Ainsi, en Bretagne, les deux tiers des emplois publics relèvent d'une filière présente dans au moins deux des trois versants. Cette transversalité constitue un levier potentiel pour accompagner la mobilité des agents.

Isabelle Baudequin et Michel Rouxel, Insee

Fin 2013, la Bretagne compte près de 285 000 agents de la fonction publique exerçant leur mission dans un service de l'État, une collectivité territoriale ou au sein de la fonction publique hospitalière (*figure 1*). Les emplois publics représentent 25 % des emplois salariés de la région, soit un taux supérieur de deux points à la moyenne nationale. Ainsi, la Bretagne compte 87 agents publics pour 1 000 habitants, soit un taux d'administration supérieur à ceux de la France métropolitaine (85) et de province (83). Toutefois, hors militaires, ce taux devient inférieur à la moyenne des régions hors Île-de-France (78 contre 81). Comme dans les autres régions de province, les femmes sont majoritaires en Bretagne parmi les agents de la fonction publique. Elles représentent 61 % des agents et même 63 % au sein de la catégorie A contre 62 % en moyenne hors Île-de-France.

Les agents de la fonction publique bretonne sont légèrement plus qualifiés qu'en France de province. Les parts des

catégories A et B y sont supérieures (respectivement 32,3 % et 21,0 % contre 31,7 % et 19,2 %).

Des disparités existent suivant les versants de la fonction publique. Les agents de catégorie C sont ainsi majoritaires dans la fonction publique territoriale (FPT) (76 %) et la fonction publique hospitalière (FPH) (52 %) alors qu'ils ne représentent que 22 % dans la fonction publique d'État (FPE).

À l'instar des emplois du secteur tertiaire, les effectifs de la fonction publique sont concentrés dans les communes urbaines, notamment dans les préfectures qui constituent, par

définition, des lieux où se polarisent les fonctions administratives. Le taux d'administration par zone d'emploi (*définitions*) est effectivement plus élevé dans celles où siège une préfecture : hors militaires, Rennes et Quimper comptent chacune 93 agents de la fonction publique pour 1 000 habitants, Saint-Brieuc 87 et Vannes 77. À l'opposé, la zone d'emploi de Loudéac n'en compte que 51 (*figure 2*).

Une fonction publique d'État plus présente en Bretagne

Avec 128 500 agents (y compris les

1 L'État emploie 45 % des agents de la fonction publique en Bretagne

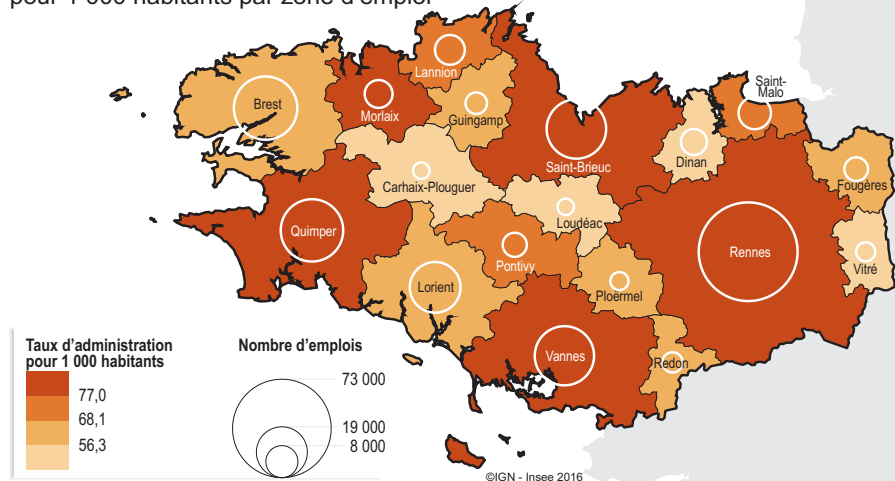
Effectifs de la fonction publique par versant au 31 décembre 2013

	État	Territoriale	Hospitalière	Ensemble
Côtes-d'Armor	14 683	19 565	10 286	44 534
Finistère	43 679	23 766	18 987	86 432
Ille-et-Vilaine	46 567	29 948	18 974	95 489
Morbihan	23 570	19 353	15 334	58 257
Bretagne	128 499	92 632	63 581	284 712
France de province	1 832 672	1 499 005	962 119	4 293 796
France	2 476 471	1 951 354	1 172 605	5 600 430

Source : Insee, Siasp

2 Une concentration des emplois publics près des préfectures

Part des agents de la fonction publique (hors militaires)
pour 1 000 habitants par zone d'emploi



Source : Insee, Siasp

militaires) à la fin de l'année 2013, la FPE regroupe 45 % des emplois publics, devant la FPT 33 % et la FPH 22 %. La FPE est plus représentée en Bretagne qu'en France de province (39 agents pour 1 000 habitants contre 35). La présence d'effectifs importants relevant du ministère de la Défense explique cette surreprésentation. D'autres fonctions sont également relativement plus fréquentes en Bretagne. Ainsi, la présence d'effectifs importants de la Marine nationale et le maintien d'équipes dans les DDTM (Direction départementale des territoires et de la mer) s'expliquent logiquement par un littoral étendu. Enfin, l'implantation à Rennes de la DIRO (Direction interdépartementale des routes de l'ouest) renforce encore les effectifs de l'État.

À l'inverse, dans les domaines qui relèvent de la culture et de la communication, de la sécurité publique et de la justice, le taux d'administration se révèle plus faible qu'en moyenne des régions de province.

La fonction publique territoriale compte en Bretagne 92 600 agents, soit 28 agents pour

1 000 habitants. Ce taux d'administration est inférieur à la moyenne française mais identique à celle de province. Toutefois, le taux d'administration varie selon les territoires de la région. En particulier, les zones d'emploi de Quimper et Saint-Brieuc, sièges des conseils départementaux du Finistère et des Côtes-d'Armor, se détachent avec des taux respectifs de 39 et 42 pour 1 000 habitants.

Enfin, avec 63 600 agents, la fonction publique hospitalière emploie autant d'agents que la moyenne de province (19 pour 1 000 habitants). Leur répartition géographique n'est pas uniforme, en raison notamment de l'implantation d'hôpitaux dans des villes moyennes comme Morlaix ou Pontivy.

Plus d'entrées que de sorties

Le renouvellement des effectifs dans la fonction publique s'opère par le recrutement de nouveaux agents ou par des mobilités géographiques d'agents déjà salariés de la fonction publique. Sur les 284 700 agents présents fin 2013, 251 400 étaient déjà

présents un an auparavant (figure 3). Au cours de l'année 2013, on dénombre 33 300 agents entrants et 28 700 agents sortants. Le taux de rotation, moyenne des entrées et des sorties dans l'année rapportée aux effectifs en début d'année, s'établit à 11 % en Bretagne, taux légèrement plus élevé qu'en moyenne nationale (10,4 %). La présence d'un fort contingent de militaires en Bretagne contribue à amplifier ce taux de rotation.

La grande majorité des entrants est constituée de nouveaux agents c'est-à-dire des personnes qui n'exerçaient pas un emploi public à titre principal un an auparavant. Ces nouveaux agents sont surreprésentés dans la FPT. En effet, cette dernière regroupe 33 % de l'ensemble des agents publics mais 39 % des nouveaux entrants. Les entrants comme les sortants sont majoritairement des non titulaires. Par ailleurs, 4 500 départs à la retraite d'agents âgés d'au moins 60 ans ont été comptabilisés en 2013 dans les trois fonctions publiques.

Chaque agent peut demander à changer de poste dans une autre région ou un autre service public. L'exercice des changements de poste (mutations) s'est traduit en 2013 par 6 600 arrivées en Bretagne et 6 000 départs, dont une part importante de militaires. Par ailleurs, à l'intérieur de la région, 2 500 agents ont changé de département de travail au cours de l'année.

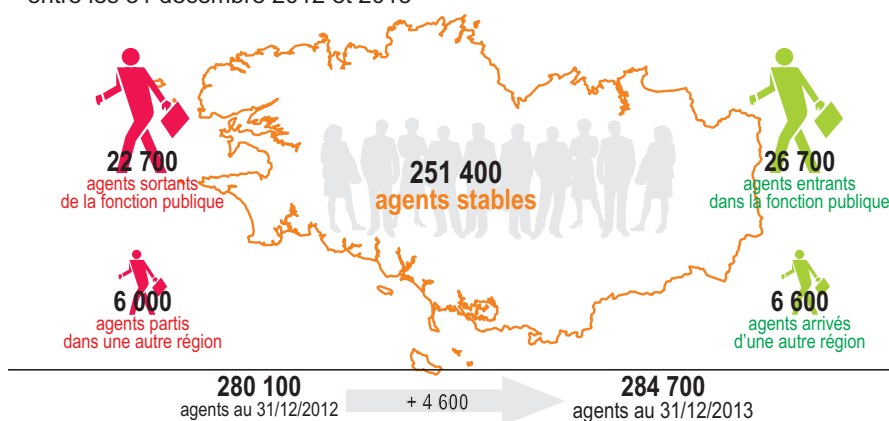
Malgré les facilités offertes par les textes législatifs et réglementaires, la pratique des mobilités inter fonctions publiques reste limitée : seulement 900 mouvements ont été enregistrés en Bretagne en 2013. La diversité des statuts, des grades, des régimes indemnitaires et une méconnaissance des possibilités offertes dans les autres versants de la fonction publique semblent constituer un frein à ce type de mobilité.

Une première approche par métiers de l'emploi public

L'organisation de la fonction publique en versants (État, Territoriale et Hospitalière) et en catégories hiérarchiques (A, B ou C) pour prendre en compte la qualification du poste de travail, ajoutée à la multiplicité des métiers exercés (enseignants, policiers, aides-soignants, inspecteurs des impôts, éducateurs, techniciens informatiques...) complexifie la gestion des ressources humaines de la fonction publique prise dans son ensemble. L'approche par famille de métiers ou par filière propose une vision plus globale de l'emploi public et permet d'identifier des passerelles entre les trois versants, de nature à favoriser la mobilité. Treize grandes familles de métiers ont ainsi été définies par le ministère de la Fonction publique (définitions), elles-mêmes déclinées en 33 filières professionnelles. En

3 Plus d'entrants que de sortants en 2013

Évolution des effectifs d'agents publics en Bretagne
entre les 31 décembre 2012 et 2013



Source : Insee, Siasp

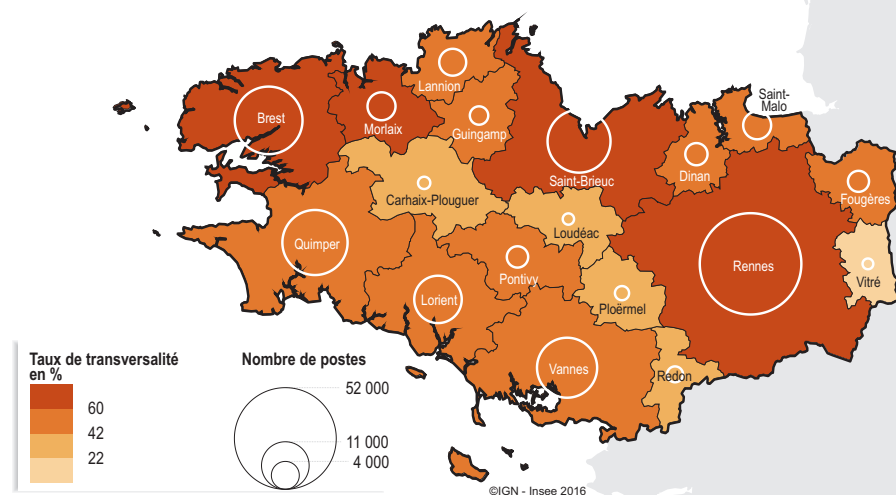
prenant en compte les catégories hiérarchiques, on aboutit à 67 croisements possibles entre filières professionnelles et catégories hiérarchiques. La plupart de ces croisements sont plutôt spécifiques à un seul versant de la fonction publique. Ainsi l'enseignement et la recherche avec près de 53 000 agents restent l'apanage des services de l'État. A contrario, d'autres croisements concernent au moins deux versants. Au niveau régional, deux tiers des agents publics exercent un métier présent dans au moins deux des trois fonctions publiques.

Des mobilités possibles pour certaines filières

En particulier, près de la moitié des agents publics de Bretagne sont employés dans une filière commune aux trois versants. Les possibilités de mobilité et le développement des passerelles dépendent alors du degré de transversalité¹ entre ces trois versants. Ce dernier est très élevé dans une des filières de l'administration : les affaires générales. Avec plus de 20 % des effectifs de la fonction publique, cette filière regroupe du personnel des trois catégories ayant des missions d'encadrement, de pilotage, de gestion, de communication et de secrétariat. Ces 58 000 agents se répartissent à hauteur de 46 % dans la FPE, 43 % dans la FPT et 11 % dans la FPH. Les opportunités de changer d'emploi sont les plus élevées pour les agents de catégorie B puisque l'emploi y est plus équilibré entre versants (respectivement 44 %, 34 % et 22 %) que pour les autres catégories. La filière entretien et maintenance composée de 21 200 agents quasi exclusivement de catégorie C présente cette même transversalité mais à un degré moindre : 61 % relèvent de la FPH, 36 % de la FPT et 3 % de la FPE. La dernière filière concernée par la transversalité entre les trois versants, l'action sociale, compte beaucoup moins d'agents : 4 300 dont la grande majorité sont de catégorie B. D'autres filières présentent également des opportunités de changement de poste, mais limitées à deux versants et pour certaines catégories. C'est le cas pour les 3 500 agents de catégorie B de la filière bâtiment et travaux publics qui travaillent principalement dans la FPT (82 %) mais également dans la FPE (18 %). Les agents de catégorie C de cette filière, beaucoup plus nombreux que leurs collègues, ont quant à eux moins de possibilités de changer de versant puisque la FPT emploie 98 % des effectifs. A contrario, dans la filière sécurité-défense, la FPE et la FPT rassemblent respective-

4 Des mobilités potentielles entre versants de la fonction publique qui varient selon les territoires

Part des emplois publics transversaux (hors militaires)



ment 79 % et 21 % des agents de catégorie C, les autres catégories exerçant exclusivement dans les services de l'État. Enfin, quelle que soit la catégorie, les agents de la filière soins exercent majoritairement dans la FPH, mais 10 % d'entre eux interviennent dans la FPT et 2 % dans la FPE.

Les probables départs en retraite impactent plus certaines filières

À l'instar du secteur privé, la gestion des ressources humaines dans le public passe par une nécessaire anticipation des départs en retraite. Fin 2013, 35 000 fonctionnaires, dont plus de la moitié de catégorie C, sont âgés de 55 ans ou plus en Bretagne. Ces futurs retraités représentent 12 % des effectifs contre 14 % au niveau national. La question de leur remplacement ne sera pas de même ampleur selon les versants. La FPT, avec 14 % de seniors et la FPE avec 12 %, sont davantage touchées par le vieillissement de leur personnel que la FPH plus jeune (10 %). Certaines filières sont particulièrement concernées par cette question du renouvellement. Ainsi, dans les prochaines années, 9 100 agents quitteront leur fonction dans la filière des affaires générales, 5 700 dans la filière bâtiment et travaux publics et 5 700 dans l'enseignement.

dans une même zone d'emploi.

En restreignant l'exercice aux limites départementales, on estime à 187 000 (soit 65,7 % du total des emplois publics) le nombre d'emplois transversaux. Cette transversalité des emplois publics apparaît moins marquée dans le Finistère (60 %), tandis qu'elle s'élève à 74 % dans les Côtes-d'Armor. Ces écarts dépendent de la répartition des métiers par département. Les emplois transversaux appartiennent en effet principalement à trois familles de métiers (administration, bâtiment-travaux publics et soins) qui occupent une part moindre dans le Finistère (46 %) que dans les Côtes-d'Armor (54 %) ou dans la région (49 %).

Un maillage par zone d'emploi, plus fin que par département fait naturellement baisser le nombre potentiel d'emplois transversaux : 170 000 soit 60 % des effectifs.

Les taux par zone d'emploi sont fortement dispersés allant de 21 % pour Vitré à 74 % pour Saint-Brieuc (figure 4). Outre Saint-Brieuc, ce taux dépasse les 60 % également dans les zones de Rennes, Brest et Morlaix et s'explique à nouveau par la répartition des métiers et notamment par la part des effectifs dans les trois familles de métiers déjà mentionnées.

Les petites zones centrales, situées à

La transversalité ou les échanges avec d'autres territoires

Les enjeux de renouvellement diffèrent selon les territoires. Le poids de l'emploi public, le degré de mobilité géographique des agents et celui de la transversalité des filières sont des facteurs à prendre en compte dans les réflexions. La mobilité des agents peut s'opérer à différentes échelles géographiques : à l'échelle nationale, à l'intérieur d'une région, d'un département, ou

Contexte de l'étude

La plate-forme d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines (PFRH), positionnée auprès du Secrétariat général pour les affaires régionales (Sgar) sous l'autorité du Préfet de région, a pour mission de favoriser la mobilité et de développer la gestion personnalisée des ressources humaines. C'est dans ce contexte que le Sgar a souhaité travailler avec l'Insee. Cette étude fournit des éléments de diagnostic de l'emploi dans la fonction publique, et notamment une approche transversale permettant d'appréhender les passerelles fonctionnelles entre les trois versants de la fonction publique.

Préfecture de la région Bretagne, Sgar

1- Possibilité pour des agents de la fonction publique d'une même qualification (catégorie et filière professionnelle) de passer d'un versant à un autre de la fonction publique. Cette transversalité peut ne concerner que deux des trois versants.

Définitions, méthodes, sources

L'étude repose essentiellement sur le système d'information sur les agents des services publics (**Siasp**). Cette source produite par l'Insee depuis 2009, recense les données sur l'emploi et les rémunérations des agents des trois versants de la fonction publique (d'État, territoriale et hospitalière). Le périmètre de la fonction publique renvoie aux personnes morales et organismes soumis au droit administratif et la catégorie juridique de l'employeur détermine le versant.

Le champ de l'étude couvre les postes principaux finaux (actifs et non annexes au 31 décembre) au lieu de travail y compris les bénéficiaires d'emplois aidés.

L'étude s'appuie également sur le recensement de la population et les estimations d'emploi localisées.

Zone d'emploi : espace géographique à l'intérieur duquel la plupart des actifs résident et travaillent, et dans lequel les établissements peuvent trouver l'essentiel de la main-d'œuvre nécessaire pour occuper les emplois offerts. Le découpage en zones d'emploi constitue une partition du territoire adaptée aux études locales sur le marché du travail. Le découpage se fonde sur les flux de déplacement domicile-travail des actifs observés lors du recensement de 2006.

La **FaPFP** est une nomenclature de métiers de la fonction publique complémentaire aux nomenclatures PCS et FAP. Sa construction résulte du rapprochement des PCS de l'Insee, des FAP de la Dares et des nomenclatures administratives des trois versants de la fonction publique. Cette nomenclature dispose de deux niveaux : le premier décrit **treize grandes familles de métiers** (Administration ; Éducation, formation et recherche ; Soins ; Bâtiment et travaux publics ; Sécurité et défense ; Entretien et maintenance ; Services à la personne et restauration ; Technique, informatique et transport ; Action sociale ; Finances publiques ; Sport et loisirs, animation et culture ; Espaces verts et paysages ; Justice) et le second énonce 33 filières professionnelles.

Les **entrants** dans la fonction publique une année donnée *n* sont les agents en poste au 31 décembre *n* dans l'un des trois versants mais absents au 31 décembre *n-1*. Symétriquement, les **sortants** sont les personnes occupant un poste au 31 décembre *n-1* dans la fonction publique mais pas au 31 décembre *n*.

Équivalent temps plein (ETP) : dans le dénombrement des emplois en équivalent temps plein, on prend en compte les quotités de travail. Ainsi, un emploi à plein temps compte pour 1 ETP et 1 emploi à mi-temps compte pour 0,5 ETP.

l'interstice des grandes aires urbaines, offrent en leur sein moins de possibilité de passerelles puisqu'elles disposent d'une offre d'emplois publics moins diversifiée.

La proximité avec les plus grandes zones leur ouvre cependant certaines possibilités de passerelles, en quittant leur zone d'emploi tout en restant dans leur département. ■

L'administration territoriale de l'État en Bretagne

L'Administration Territoriale de l'État (ATE) est représentée en Bretagne par la préfecture de région, les 4 préfectures de département, les 5 directions régionales et les 11 directions départementales interministérielles. Au 31 décembre 2014, l'ATE comptait environ 4 600 agents en équivalents temps plein contre 5 500 au 1^{er} janvier 2010, soit une baisse de plus de 20 % en cinq ans. Cette diminution s'explique par l'effet des réformes de l'administration de l'État et des collectivités.

En Bretagne, la quasi-totalité des agents sont titulaires, 24 % appartiennent à la catégorie A, 42 % à la catégorie B et 34 % à la catégorie C.

L'action de l'État et de ses agents en Région peut s'illustrer par domaines fonctionnels d'activité selon le répertoire interministériel des métiers de l'État (Rime) proposé par la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP).

5 Près de la moitié des agents concentrés dans trois domaines fonctionnels

Nombre d'agents en équivalents temps plein au 31 décembre 2014

	Effectifs	%
Affaires générales	866	19,0
Territoire et développement durable	599	13,1
Contrôle	597	13,1
Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	418	9,2
Services aux usagers	348	7,6
Elaboration et pilotage des politiques publiques	332	7,3
Soutien au développement	205	4,5
Ressources humaines	184	4,0
Etudes et évaluation des politiques publiques	171	3,7
Logistique	159	3,5
Gestion budgétaire et financière	150	3,3
Affaires juridiques	110	2,4
Systèmes et réseaux d'information et de communication	90	2,0
Culture et patrimoine	79	1,7
Bâtiment-Infrastructures	67	1,5
Éducation/formation tout au long de la vie	61	1,3
Sécurité	42	0,9
Finances publiques	33	0,7
Santé-Cohésion sociale	32	0,7
Communication	25	0,5

Source : Insee, Siasp

Dans le domaine Affaires générales, le plus important, près de 900 agents exercent des missions administratives, garantissant le fonctionnement des services. Vient en seconde position le domaine Territoire et développement durable (600 agents), dont une partie des agents est positionnée sur les missions du ministère de l'Environnement, de l'énergie et de la mer. Par voie de conséquence, les 5 corps comportant les effectifs les plus importants au niveau régional sont les adjoints administratifs, les techniciens, les techniciens supérieurs de développement durable, les secrétaires administratifs et les attachés d'administration de l'État.

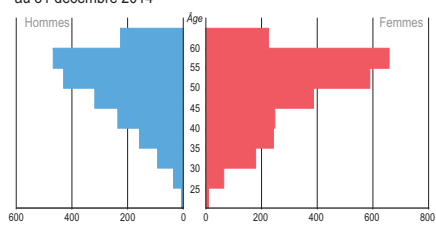
La répartition femmes-hommes est quasi-équilibrée (51 % et 49 %), l'âge moyen est de 49,6 ans. Près de 6 agents sur 10 étant âgés de 50 ans ou plus, il devient nécessaire pour les services de mettre en place des démarches prévisionnelles permettant de renouveler les effectifs et maintenir le niveau de compétences.

Au 31 décembre 2014, les projections de départ en retraite établissent que plus de 400 agents en équivalent temps plein partiront en retraite dans les trois années suivantes, soit plus de 9 % des effectifs totaux.

Franck Verger – Préfecture de Région, Sgar

6 Près de 60 % des agents âgés d'au moins 50 ans

Pyramide des âges des agents exerçant au sein des ATE au 31 décembre 2014



Source : Insee, Siasp

Insee Bretagne
36, place du Colombier
CS 94439
35044 Rennes Cedex

Directeur de la publication :
Olivier Biau

Rédacteur en chef :
Jean-Marc Lardoux

Maquettiste :
Jean-Paul Mer

ISSN 2416-9013
© Insee 2016

Pour en savoir plus

- Fonction publique en Bourgogne : À la recherche de filières transversales favorisant la mobilité / Régine Bordet-Gaudin, Mélanie Bouriez ; Insee. - Dans : *Insee Analyses Bourgogne* n°14 (2015, juillet). 4 p.
- Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, DGAFP.
- L'emploi dans la fonction publique en 2014 / Émilie Sénigout ; Insee ; Jonathan Duval ; DGAFP. - Dans : *Insee Première* n°1 586 (2016, mars). 4 p.

