



Faible attractivité de la fonction publique du Grand Est Peu de mobilités et de nombreux recrutements de contractuels

Entre fin 2014 et fin 2015, 9 % de la fonction publique civile du Grand Est s'est renouvelée : 38 000 agents en sont partis, remplacés par autant de nouveaux. Seul un sur dix a effectué une mobilité géographique. Il s'agit notamment de jeunes cadres A, plus nombreux encore dans les échanges avec l'Île-de-France. La majorité de ces mobilités professionnelles se fait avec les régions limitrophes. Au sein du Grand Est, les mobilités s'opèrent essentiellement entre départements relevant de la même « ancienne région ». Les agents de l'État changent plus facilement de région et les enseignants privilégient davantage les mobilités à l'intérieur de ce périmètre régional.

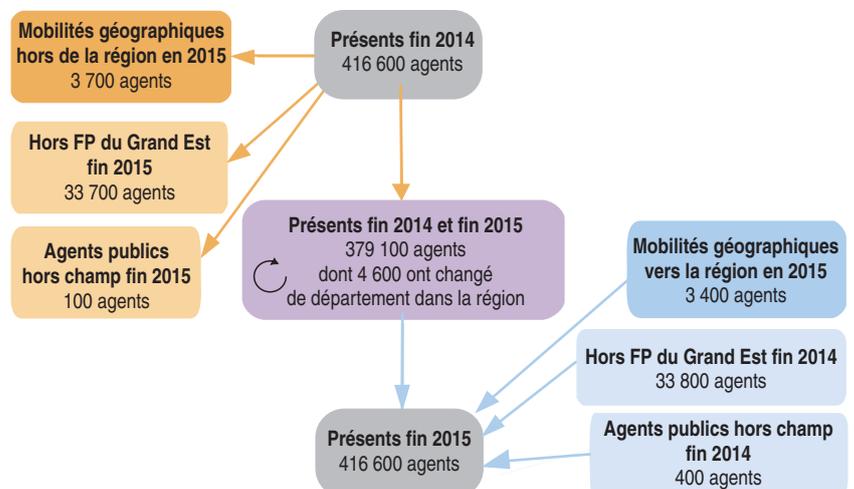
Néanmoins, la fonction publique civile du Grand Est est peu attractive : un déséquilibre existe entre le poids des mobilités dans les entrées et celui dans les sorties. S'ajoutent des difficultés à recruter de nouveaux agents titulaires : 70 % des entrants sont des non-titulaires ou des emplois aidés, soit deux points de plus que la moyenne de province. Ce déficit d'attractivité est plus prononcé dans les départements ruraux comme la Haute-Marne, la Meuse et les Vosges.

Audrey Eichwald, Vincent Nieto, Sylvain Moreau, Insee

D'année en année, la fonction publique du Grand Est se renouvelle au gré des mobilités géographiques, des départs à la retraite, mais aussi de la non-reconduction des contrats des personnels non titulaires. Les remplacements se font par des agents publics mobiles en provenance d'une autre région et par de nouveaux agents de la fonction publique. Au total, le flux entrant représente 37 600 personnes, soit 9 % des 416 600 agents civils présents dans la région fin 2015, hors personnels et stagiaires des écoles de formation de fonctionnaires (*Source et champ*). Seul un entrant sur dix (3 400 agents) était déjà agent de la fonction publique fin 2014 et a effectué une mobilité géographique vers le Grand Est en 2015 (*figure 1*). Parmi les 34 200 autres entrants, 33 800 sont des nouveaux agents de la fonction publique, le plus souvent recrutés sous un statut précaire : 77 % sont non-titulaires ou en contrat aidé. Les 400 autres entrants en 2015 sont des agents publics qui étaient hors champ

1 Moins de 10 % des effectifs renouvelés en 2015

Flux entrants et sortants de la fonction publique (FP) du Grand Est entre fin 2014 et fin 2015



Champ : fonction publique du Grand Est, hors militaires, membres du clergé et agents des écoles de formation de fonctionnaires (personnels et stagiaires).

Source : Insee, Siasp 2014 et 2015.

de l'étude fin 2014 : les deux tiers sont d'anciens militaires entamant un nouveau chapitre de leur carrière professionnelle dans la fonction publique civile.

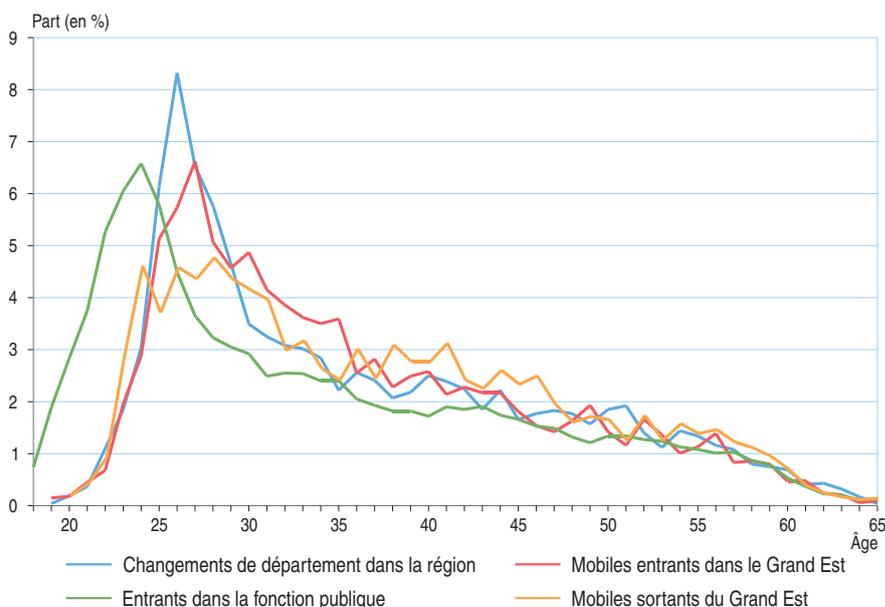
Le vieillissement des agents est un enjeu fort pour la fonction publique du Grand Est (*Insee Analyses Grand Est n° 71*). Il induit des besoins de renouvellement plus ou moins intenses selon les versants, les métiers et les territoires. Pourvoir les postes vacants peut s'avérer délicat, selon le type de recrutement envisagé : fonctionnaire expérimenté en mobilité géographique, agent titularisé ou contractuel. En filigrane se pose la question de l'attractivité de la région et de ses départements.

Mobilités géographiques : en majorité des cadres et des jeunes

Les agents publics mobiles depuis ou vers le Grand Est sont majoritairement des cadres A. Pour cette catégorie, les incitations à la mobilité sont plus fréquentes, notamment dans des perspectives de carrière. Les mobilités sont en outre facilitées par des rémunérations plus élevées que celles des agents de catégories B et C. Les agents de catégorie A représentent 36 % des agents n'ayant pas changé de département en 2015, mais leur part dans les entrées et sorties du Grand Est avoisine les 60 %. Ils sont proportionnellement encore plus nombreux dans les échanges avec l'Île-de-France, où la présence des administrations centrales contribue à une offre de postes d'encadrement plus élevée que dans les autres régions. Les cadres supérieurs sont également surreprésentés dans les mobilités à l'intérieur du Grand Est ; ils représentent 68 % des agents ayant changé de département de travail en 2015. Les mobilités géographiques s'effectuent en général en début de carrière (*figure 2*). Les changements de département au sein de la région se font le plus souvent à 26 ans et

2 Moins de mobilités après 30 ans

Répartition par âge des agents publics du Grand Est non stables dans leur département, selon la nature de leur mobilité



Lecture : le pic d'entrées dans la fonction publique (6,6 %) a lieu à 24 ans, le pic de changements de département au sein de la région (8,3 %) a lieu à 26 ans.

Champ : fonction publique du Grand Est, hors militaires, membres du clergé et agents des écoles de formation de fonctionnaires (personnels et stagiaires).

Source : Insee, Siasp 2014 et 2015.

les arrivées dans le Grand Est à 27 ans. Les départs du Grand Est interviennent de manière plus échelonnée dans les premières années de la vie professionnelle, entre 23 et 30 ans. À partir de 35 ans, la part des sorties de la région excède en général celle des entrées.

In fine, le profil de jeunes cadres est particulièrement prégnant parmi les agents mobiles géographiquement. Les agents de catégorie A âgés de moins de 36 ans représentent en effet 41 % des agents mobiles au sein de la région Grand Est. Dans les échanges avec les autres régions, cette part s'établit à 34 % des entrants et 29 % des sortants (avec des maximums de 40 % avec l'Île-de-France).

En revanche, les agents de catégorie A âgés de moins de 36 ans ne représentent que 9 % des agents n'ayant pas changé de département.

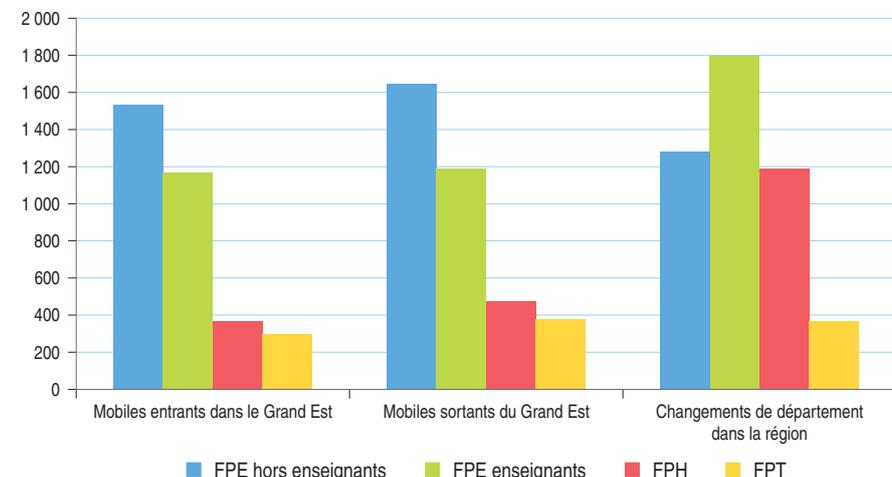
Des échanges intenses avec les régions limitrophes

Les mobilités interrégionales des agents du Grand Est se font majoritairement avec les régions limitrophes : Île-de-France, Bourgogne-Franche-Comté et Hauts-de-France. Six agents mobiles entrants sur dix proviennent de ces trois régions en 2015. En sens inverse, la moitié des 3 700 agents sortants va prendre un poste dans l'une de ces trois régions. La proximité semble être un critère important dans la décision de mobilité. Celle-ci ne sous-entend pas toujours un changement de domicile : cela peut répondre à des motivations personnelles, avec un moindre éloignement du contexte familial ou du lieu de travail du conjoint. Les échanges sont ainsi nombreux entre les départements situés de part et d'autre de la frontière du Grand Est. Les mobilités entre l'Aisne et la Marne et entre le territoire de Belfort et le Haut-Rhin forment notamment des contingents plus fournis.

Les échanges avec la majorité des régions, en particulier celles du sud de la Loire, sont marqués par un excédent des sorties sur les entrées. La région francilienne fait exception, et tout particulièrement les départements à l'est et au nord de celle-ci. Avec la Bourgogne-Franche-Comté, les entrées sont aussi nombreuses que les sorties (550 agents pour chacun des flux en 2015). La

3 Les agents territoriaux sont ceux qui effectuent le moins de mobilités

Répartition par versant des agents publics du Grand Est non stables dans leur département, selon la nature de leur mobilité



Champ : fonction publique du Grand Est, hors militaires, membres du clergé et agents des écoles de formation de fonctionnaires (personnels et stagiaires).

Source : Insee, Siasp 2014 et 2015.

faible attractivité de ces deux régions permet des échanges déjà facilités par leur proximité géographique.

Des mobilités essentiellement au sein des anciennes régions

Au sein du Grand Est, les mobilités se font majoritairement entre départements relevant de la même ancienne région. C'est le cas pour les trois quarts des mobilités infra-régionales en Champagne-Ardenne ou en Lorraine et pour les deux tiers en Alsace. Cette tendance répond non seulement à une recherche de proximité, mais aussi à l'organisation territoriale des services. Les mobilités à l'intérieur des anciennes régions offrent souvent plus de garanties sur la localisation et la nature du poste visé. À titre d'exemple, l'enseignement secondaire organise des mobilités en deux phases : entre académies puis au sein des académies, dont le périmètre s'inscrit dans celui des anciennes régions.

Les anciennes capitales régionales et les grandes villes sont des points d'entrée privilégiés. C'est la conséquence d'effectifs publics plus étoffés offrant davantage d'opportunités dans ces territoires, notamment des postes de catégorie A.

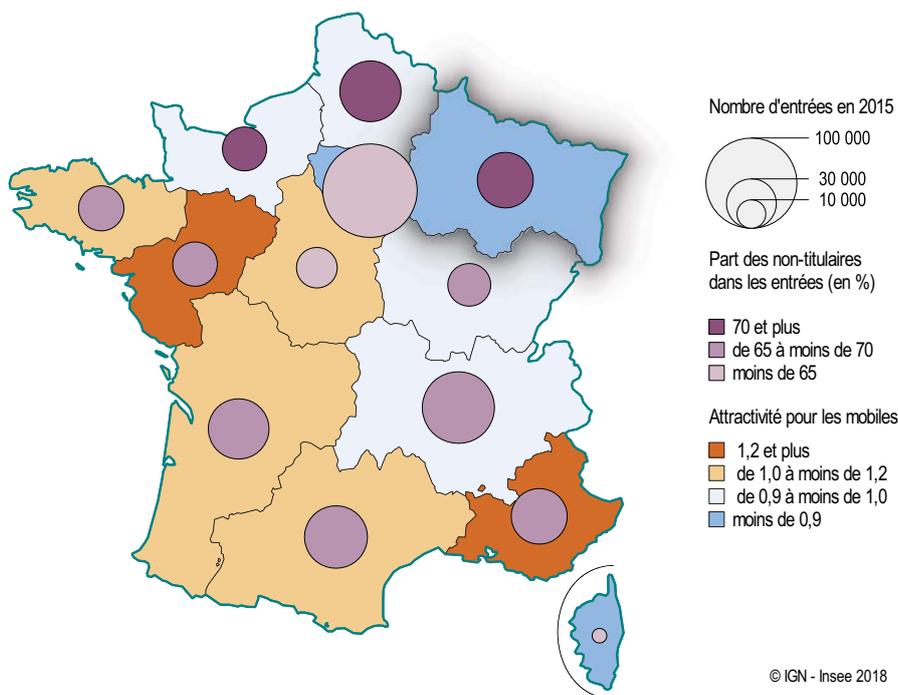
Les agents de l'État franchissent davantage les frontières régionales

Les versants de la fonction publique sont diversement concernés par les mobilités. La fonction publique d'État (FPE) rassemble plus de 80 % des entrées depuis une autre région (figure 3). Les mobilités interrégionales des agents de la FPE concernent particulièrement les non-enseignants, dans une perspective de carrière notamment. Les enseignants privilégient des mobilités à l'intérieur du Grand Est. Ils représentent 39 % des 4 600 changements de département, pour 23 % des agents stables.

Les échanges avec les autres régions sont très faibles dans la fonction publique hospitalière (FPH) et la fonction publique territoriale (FPT) : moins de 400 arrivées dans chaque versant et à peine plus de sorties. Les changements de département sont sensiblement plus nombreux dans la FPH (1 200 agents), tandis qu'ils restent faibles dans la FPT. Les agents de ces deux versants inscrivent leurs mobilités dans les périmètres de gestion de leur service. Celui-ci correspond au périmètre de la région pour les agents de la FPH, mais s'inscrit dans les limites départementales pour les agents de la FPT dont les effectifs relèvent majoritairement des communes, intercommunalités ou départements.

Les changements de versant sont rares et ne concernent que 1 500 agents dans le Grand Est. Ils ne se conjuguent avec une mobilité géographique que dans 9 % des cas. Pour les non-titulaires et emplois aidés, presque

4 Les régions du quart nord-est sont moins attractives pour les agents publics mobiles et pour les titulaires



Note : l'indicateur d'attractivité pour les mobiles correspond au rapport entre la part des mobilités géographiques dans les entrées et leur part dans les sorties. Un indicateur supérieur à 1 reflète une certaine attractivité du territoire, dans la mesure où les mobilités entrantes y ont plus de poids que les mobilités sortantes. Champ : fonction publique, hors militaires et membres du clergé, mais y compris agents des écoles de formation de fonctionnaires (personnels et stagiaires). Source : Insee, Siasp 2014 et 2015.

majoritaires, moins de 20 % des changements de versants débouchent sur une titularisation. La passerelle entre la FPE et la FPT est la plus utilisée : 460 agents de l'État intègrent la territoriale et 270 font le chemin inverse. Une partie correspond à des transferts de personnels, à l'image des 120 ouvriers des parcs et ateliers du Grand Est qui ont quitté la FPE pour la FPT suite au décret de 2014.

Au peu de mobilités vers le Grand Est s'ajoute un recours accru aux contractuels

Dans la région, la fonction publique civile peine à se renouveler par le biais des mobilités géographiques. Les agents entrant dans le Grand Est en 2015 ne représentent que 9,4 % de l'ensemble des nouveaux agents contre 11,8 % en moyenne en province, sur le champ comparable à l'échelle nationale des agents civils (y compris les personnels et stagiaires des écoles de formation de fonctionnaires, Source et champ). En miroir, les agents quittant le Grand Est pour une autre région occupent une place plus importante dans le flux sortant, soit 10,6 %, sans pour autant atteindre les 11,4 % observés en moyenne en province.

Au faible volume des mobilités géographiques, s'ajoute donc un déséquilibre entre le poids des mobilités dans les entrées et celui dans les sorties. Les régions du nord et de l'est de la France sont moins attractives pour les agents publics mobiles, ceux-ci faisant plus volontiers le choix d'une mobilité dans l'ouest ou le sud (figure 4).

La fonction publique du Grand Est cumule des difficultés à attirer des agents titulaires, que ce soit par le jeu des mobilités géographiques ou par les recrutements de nouveaux agents. Par suite, le recours aux non-titulaires ou aux emplois aidés est élevé dans la région, représentant 70 % des entrants, soit 2 points de plus qu'en moyenne de province ; les taux les plus importants s'observent dans les régions septentrionales. Ces agents aux statuts précaires sont fortement surreprésentés dans les flux entrants ou sortants, comparés à leur part dans le stock des agents stables, qui oscille entre 13 % et 16 % selon les départements du Grand Est. Leurs contrats sont en général de courte durée, tant pour les non-titulaires que pour les emplois aidés, engendrant une forte rotation de ces personnels.

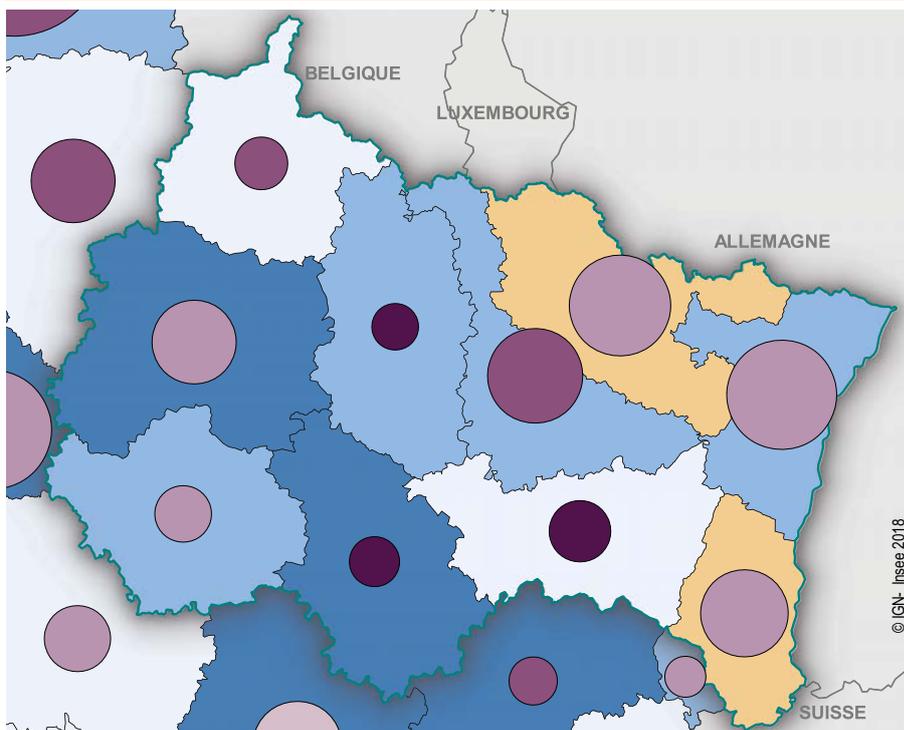
Un déficit d'attractivité marqué pour les départements plus ruraux

Au sein de la région Grand Est, la Haute-Marne, la Meuse et les Vosges apparaissent comme les départements les moins attractifs pour les agents de la fonction publique en 2015. Ces départements ruraux cumulent deux difficultés : faible pouvoir d'attraction pour les agents mobiles (mobilités sortantes supérieures aux entrantes) et recours aux contrats précaires plus fréquent, concernant plus des trois quarts des entrées (figure 5). De plus, la part des mobilités géographiques dans les arrivées est particulièrement faible dans les Vosges et la Meuse

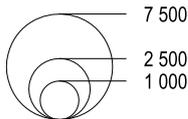
(6,3 % et 6,9 %), marquant une vraie difficulté à se renouveler par le biais des mobilités. À l'opposé, le Haut-Rhin et la Moselle sont les départements les plus attractifs du Grand Est. Les mobilités géographiques y ont le même poids dans les entrées que dans les sorties et les agents aux statuts précaires y sont relativement moins nombreux. Ce constat est toutefois tempéré en Moselle par la place restreinte des mobilités dans le renouvellement de sa fonction publique (8,2 % de l'ensemble des entrées).

La Marne et l'Aube sont les seuls départements où la part des mobilités dans le renouvellement est supérieure à la moyenne de province (respectivement 12,7 % et 14,4 %), conséquence d'échanges plus intenses avec l'Île-de-France voisine. Cette proximité s'accompagne d'un déséquilibre assez fort entre mobilités régionales entrantes et sortantes, du fait de l'attractivité de la région francilienne. Le recours à des agents aux statuts précaires y est bien moindre qu'en moyenne dans le Grand Est, comme dans le Bas-Rhin. ■

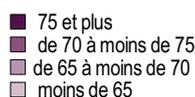
5 Au centre de la région, le renouvellement de la fonction publique passe davantage par un recrutement de contractuels



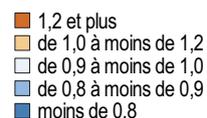
Nombre d'entrées en 2015



Part des non-titulaires dans les entrées (en %)



Attractivité pour les mobiles



L'étude a été réalisée dans le cadre d'un partenariat entre la Direction régionale de l'Insee Grand Est et le Secrétariat Général pour les Affaires Régionales et Européennes (SGARE), qui a bénéficié du financement de la DGAFP ; elle s'inscrit dans un projet conduit par la PFRH Grand Est.

Note : l'indicateur d'attractivité pour les mobiles correspond au rapport entre la part des mobilités géographiques dans les entrées et leur part dans les sorties. Un indicateur supérieur à 1 reflète une certaine attractivité du territoire, dans la mesure où les mobilités entrantes y ont plus de poids que les mobilités sortantes.

Champ : fonction publique du Grand Est, hors militaires et membres du clergé, mais y compris agents des écoles de formation de fonctionnaires (personnels et stagiaires).

Source : Insee, Siasp 2014 et 2015.

Source et définitions

Le système d'information sur les agents des services publics (Siasp), produit par l'Insee depuis 2009, recense les données sur l'emploi et les rémunérations des agents des trois versants de la fonction publique : la fonction publique d'État (FPE), la fonction publique territoriale (FPT) et la fonction publique hospitalière (FPH).

Le niveau d'emploi correspond aux postes principaux finaux, non annexes et actifs au 31 décembre.

L'étude des mobilités couvre les changements de département entre fin 2014 et fin 2015 des agents civils hors écoles de formation de fonctionnaires du Grand Est. Sont exclus les agents suivants :

- les personnels militaires et militaires volontaires (36 900 agents fin 2015) qui ont des obligations de mobilité spécifiques et un poids sensiblement plus important dans la fonction publique du Grand Est (8 % contre 3 % en province) ;

- les membres du clergé (1 300 agents), spécificité du concordat d'Alsace-Moselle et par conséquent peu mobiles ;
- les agents permanents ou stagiaires (1 100 agents) des sept écoles de formation de fonctionnaires du Grand Est (ENGEES, ENA, INET, INSET, INFOMA, IRA et ENP).

Les agents des écoles de formation sont cependant conservés dans l'évaluation de l'attractivité de la fonction publique du Grand Est, à des fins de comparaison avec les autres régions.

On distingue les salariés civils de la fonction publique par leur statut de titulaire, non-titulaire, bénéficiaire d'un contrat aidé ou « autre catégorie et statut ». Dans cette publication, un titulaire est un agent civil ayant réussi un concours de la fonction publique ou ayant bénéficié d'un plan de titularisation.

Les fonctionnaires appartiennent à des corps qui comprennent un ou plusieurs grades et sont classés en trois catégories A, B et C. Par analogie, les agents contractuels de droit public sont classés dans l'une de ces trois catégories.

Insee du Grand Est

Cité Administrative Gaujot
14 rue du Maréchal Juin
CS 50016
67084 Strasbourg Cedex

Directeur de la publication
Joël Creusat

Rédaction en chef
Laurence Luong

ISSN 2492-4547
© Insee 2018

Pour en savoir plus

- Eichwald A., Greiner V., Moreau S., « Le Grand Est confronté au vieillissement des agents publics », *Insee Analyses Grand Est* n° 71, juin 2018.
- Donzeau N., Duval J., « L'emploi dans la fonction publique en 2016 », *Insee Première* n° 1691, mars 2018.
- Donzeau N., Duval J., « L'emploi dans la fonction publique en 2015 », *Insee Première* n° 1640, mars 2017.
- « Rapport annuel sur l'état de la fonction publique », DGAFP, édition 2017.
- Isel A., Moreau S., « Une attractivité modérée dans un contexte de nombreux départs dans la fonction publique », *Insee Analyses Alsace* n° 24, novembre 2015.