



Emploi dans la fonction publique : une hausse entre 2011 et 2016, en lien avec la dynamique de population

Entre fin 2011 et fin 2016, les effectifs de la fonction publique en Auvergne-Rhône-Alpes progressent plus qu'en France de province, en particulier pour les militaires. La hausse de l'emploi au sein de la fonction publique d'État est aussi soutenue par celle des établissements scolaires, notamment parce qu'ils doivent accueillir un nombre croissant d'élèves. Dans la plupart des autres ministères au contraire, l'emploi est en baisse. Le versant territorial, qui regroupe le personnel des collectivités territoriales et des structures intercommunales, reste cependant le plus dynamique, comme en province. Les effectifs de la fonction publique se renouvellent, majoritairement par des agents en contrat court intégrant ou quittant la fonction publique. La majorité des agents publics (plus de 70 %) ont cependant le statut de fonctionnaire. En proportion, les mobilités géographiques avec les autres régions sont faibles. Elles ne pèsent que 10 % dans les mouvements de personnel et concernent davantage les jeunes et les cadres de l'État.

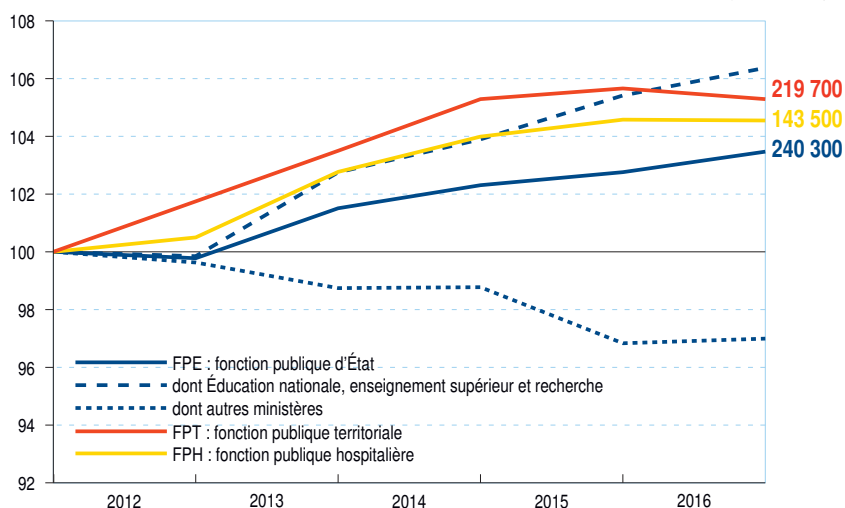
Émilie Sénigout, Anna Simon

Fin 2016, la fonction publique regroupe 631 900 personnes en Auvergne-Rhône-Alpes, soit près d'un emploi sur cinq. Sur la période 2011-2016, les effectifs publics ont contribué à la croissance globale de l'emploi dans un contexte de ralentissement économique. Dans toutes les régions, ils ont ainsi plus augmenté que l'emploi privé. Le recours aux contrats aidés dans les administrations (un quart de la hausse) a en partie compensé les moindres créations d'emploi dans le secteur privé. À moyen terme, des facteurs plus structurels comme l'objectif de retour à l'équilibre des finances publiques ou les réformes territoriales engagées depuis le début de la décennie devraient avoir des incidences sur le nombre des agents publics. Dans ce contexte, comprendre les ressorts de l'évolution des effectifs et évaluer la mobilité du personnel peuvent aider à adapter et à mieux anticiper la gestion des ressources humaines au sein de la fonction publique régionale.

1 Des évolutions contrastées au sein de la fonction publique d'État

Évolution des effectifs civils de la fonction publique en Auvergne-Rhône-Alpes, par versant entre fin 2011 et fin 2016 (base 100 fin 2011)

Nombre d'agents fin 2016
en Auvergne-Rhône-Alpes



Champ : postes principaux au 31 décembre (sources et définitions), hors militaires.
Source : Insee, Siasp 2011 à 2016

Les effectifs publics augmentent un peu plus qu'en moyenne de province

Entre fin 2011 et fin 2016, le nombre d'agents de la fonction publique augmente de 4,6 % en Auvergne-Rhône-Alpes. Cette croissance est l'une des plus fortes après celle de Corse, d'Occitanie et des Pays de la Loire. L'évolution de l'emploi public dans les régions est, en effet, liée à leur dynamique démographique sur la période. Malgré cette hausse, le poids de l'emploi public au regard de la population présente reste plus faible qu'en moyenne. Avec 80 agents publics pour 1 000 habitants, Auvergne-Rhône-Alpes est ainsi une région relativement peu administrée.

La plus forte progression de l'emploi public dans la région par rapport à la province (+ 1,2 point) s'explique pour plus de la moitié par la hausse des effectifs militaires, celle-ci étant plus forte qu'ailleurs. En effet, le nombre de gendarmes a augmenté de près de 14 % en Auvergne-Rhône-Alpes, notamment suite à la mise en place des plans de lutte contre le terrorisme et l'immigration clandestine annoncée en 2015. Ces dispositifs ont également eu un impact important en Île-de-France et Centre-Val de Loire. De plus, le déménagement d'un site militaire de la Moselle vers l'Ain a conduit à renforcer les effectifs dans la région alors que quasiment toutes les autres en perdent avec la réforme de la carte militaire.

Sans la population particulière des militaires, non prise en compte dans la suite de l'étude (*sources et définitions*), la région comptabilise 25 300 agents civils publics de plus que fin 2011. Cette croissance (+ 4,4 %) reste supérieure de 0,5 point à celle de la France de province.

Une hausse importante dans les établissements scolaires

L'écart d'évolution entre la région et la France de province sur cette période est porté en grande partie par la fonction publique d'État (FPE), qui regroupe à elle seule 40 % du personnel civil. En Auvergne-Rhône-Alpes, la croissance des effectifs dans ce versant, de 8 050 agents en cinq ans (+ 3,5 % contre + 2,6 % en province) est plus marquée que dans la plupart des régions. Cette croissance s'explique surtout par celle des ministères en charge de l'Éducation nationale, l'Enseignement supérieur et la Recherche (*figure 1*).

Les emplois des établissements scolaires, en particulier, augmentent fortement. Ces derniers ont été impactés par des annonces gouvernementales, comme celle de la création de 60 000 postes dans l'éducation sur la durée du quinquennat Hollande. Ainsi, dans la région, le personnel enseignant augmente de 2 700 agents en 5 ans (+ 2,6 %). Néanmoins, ce sont les postes dédiés à l'assistance éducative, regroupant l'aide aux élèves handicapés (auxiliaires de vie scolaire et accompagnants

des élèves en situation de handicap), l'appui au personnel administratif et la vie scolaire, qui ont le plus augmenté (+ 6 900). En effet, depuis dix ans, des dispositifs d'accompagnement d'élèves en situation de handicap¹, rendant l'école accessible à un plus grand nombre d'enfants, ont conduit à une progression forte et régulière des emplois d'assistance à ces élèves. Les postes d'assistance éducative sont le plus souvent occupés à temps partiel et sous forme de CDD.

Par ailleurs, la croissance des emplois publics dans les établissements scolaires est plus dynamique dans la région qu'en moyenne, car le nombre d'élèves scolarisés y augmente plus. Elle est d'ailleurs très forte en Haute-Savoie, dans l'Ain et le Rhône, département où le nombre d'élèves du 1^{er} degré croît de plus de 8 % sur la période. Elle est également soutenue dans la Drôme par une très forte hausse du nombre de contrats aidés, malgré une progression plus modérée des effectifs scolaires. À l'inverse, l'évolution du personnel des établissements scolaires est faible dans l'Allier et en Haute-Loire, voire légèrement négative dans l'Ardèche, départements où le nombre d'élèves diminue.

Entre fin 2011 et fin 2016, le nombre d'agents publics dans les universités a également augmenté. Cette hausse fait suite à la loi de 2007, qui a rendu ces dernières autonomes. C'est dans la région que la croissance est la plus forte (+ 19 %), mais la mise en œuvre de cette réforme s'est faite suivant des calendriers différents selon les universités.

Contrairement à ceux de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche,

¹ Loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

la plupart des autres ministères (incluant leurs établissements publics sous tutelle) voient leurs effectifs baisser dans la région. Les ministères économiques et financiers et ceux chargés de l'environnement et du logement sont parmi les premiers concernés par ces réductions, comme en province.

Le ministère de la Justice fait exception. Outre des créations de postes, certains agents y sont désormais comptabilisés en tant que collaborateurs occasionnels du service public.

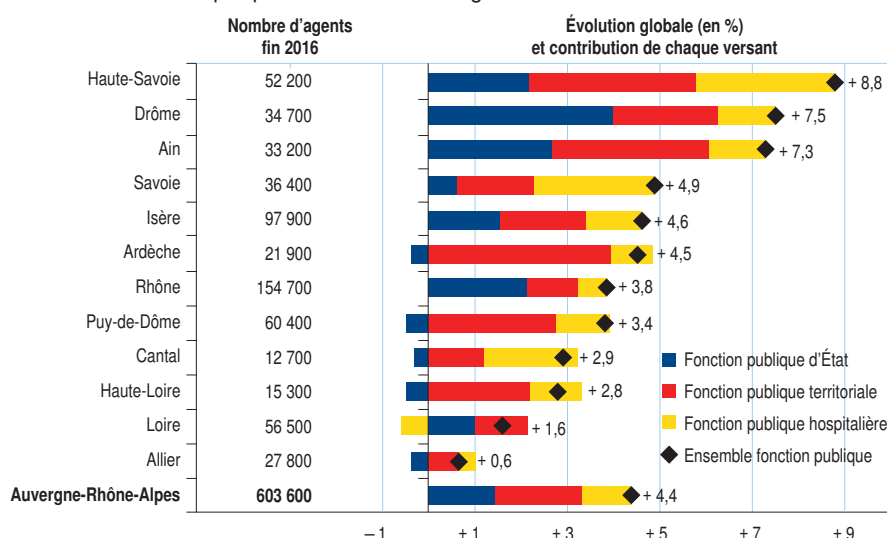
Administration territoriale : une croissance assez forte, mais qui ralentit

La fonction publique territoriale (FPT) est le versant en plus forte progression depuis 2011, avec une dynamique dans la région identique à celle de la province (+ 5,3 %). Cette hausse, entamée plusieurs années auparavant avec le développement de la décentralisation, touche principalement les effectifs des intercommunalités. Les lois de 2010 et 2014 visent notamment à favoriser le transfert de compétences des communes vers ces organismes. Avec ces nombreuses réorganisations, la croissance se tasse en 2015 et s'infléchit en 2016.

Les collectivités territoriales ont massivement recouru aux contrats aidés. Leur nombre croît de 72 % en cinq ans avec la création des emplois d'avenir fin 2012. Conclues pour une durée maximum de 3 ans, et non reconduites pour la plupart, ces emplois ont surtout été utilisés dans le secteur communal suite à la réforme des rythmes scolaires. Le nombre de fonctionnaires (*sources et définitions*) progresse aussi de 4,8 %, soit 7 600 titulaires de plus entre fin 2011 et fin 2016, leur nombre se stabilisant entre 2015 et 2016.

2 L'emploi public croît plus fortement dans la Haute-Savoie, la Drôme et l'Ain

Effectifs 2016 de l'emploi public civil et évolution globale entre 2011 et 2016



Champ : postes principaux au 31 décembre (*sources et définitions*), hors militaires.

Note de lecture : Dans le Puy-de-Dôme, le nombre d'agents publics (civils) a augmenté de 3,4 % entre 2011 et 2016, soit une hausse de 1 980 personnes en 5 ans. La FPT contribue largement à cette augmentation (+ 1 600 agents) tandis que les effectifs dans la FPE ont diminué dans le département.

Source : Insee, Siasp 2011 à 2016

Le nombre d'agents territoriaux progresse dans tous les départements, mais davantage en Ardèche, dans l'Ain, la Haute-Savoie et le Puy-de-Dôme (figure 2) où les effectifs du secteur communal augmentent tous d'au moins 8 %. À l'inverse, les effectifs territoriaux sont peu dynamiques dans l'Allier.

Une hausse de la fonction publique hospitalière plus marquée dans les deux Savoie

Dans la fonction publique hospitalière (FPH), les effectifs augmentent de 6 200 agents en 5 ans (+ 4,5 %). Auvergne-Rhône-Alpes est une des régions où l'emploi dans ce versant augmente le plus, derrière la Corse et Centre-Val de Loire. Les hôpitaux publics, qui rassemblent le plus gros volume d'emploi de ce versant (87 %), accueillent 4 600 agents supplémentaires, soit une hausse de 3,8 %. L'emploi est cependant plus dynamique dans les établissements médico-sociaux (+ 10 %).

Les deux Savoie sont les départements dans lesquels les effectifs de ce versant progressent le plus fortement (+ 12 %). La Haute-Savoie doit notamment répondre aux besoins en santé d'une population en très forte croissance. Les centres hospitaliers Annecy-Genevois, Alpes-Léman et Métropole-Savoie connaissent des hausses importantes de personnel. Ces grands établissements sont amenés régulièrement à se réorganiser dans le cadre de la politique du système de soins, avec dans certains l'extension ou la mise en place de nouveaux services. Depuis 2016, ces établissements sont les supports de Groupements Hospitaliers de Territoire. À l'opposé, l'évolution des effectifs dans la FPH est la plus faible dans la Loire et l'Allier.

De nombreux flux en entrée et sortie de la fonction publique, avec un turn-over important

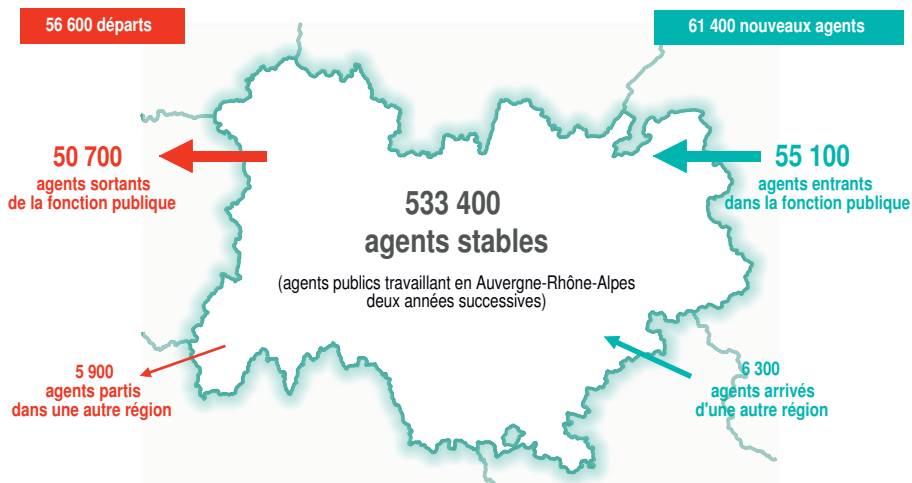
La croissance des effectifs publics est la résultante de nombreux mouvements, avec en moyenne par an 61 400 nouveaux agents et 56 600 départs depuis 2011 (figure 3), pour une augmentation nette moyenne d'environ 5 000 personnes. L'ensemble de ces flux conduit à renouveler le personnel de la fonction publique régionale à hauteur d'environ 10 % chaque année, taux de turn-over parmi les plus élevés des régions françaises.

La hausse du nombre d'agents de la fonction publique n'est pas homogène sur la période. C'est entre 2012 et 2013 qu'elle est la plus forte (+ 10 800). Elle se réduit ensuite (+ 820 entre 2015 et 2016) avec l'inflexion de l'emploi dans les versants territorial et hospitalier.

Les effectifs publics se renouvellent surtout par le jeu des agents intégrant et quittant la fonction publique, bien plus que par celui des mobilités géographiques d'agents exerçant déjà dans la fonction publique. En moyenne,

3 Plus de nouveaux agents que de départs chaque année

Flux en entrée et sortie de la fonction publique régionale en moyenne annuelle sur la période 2011-2016



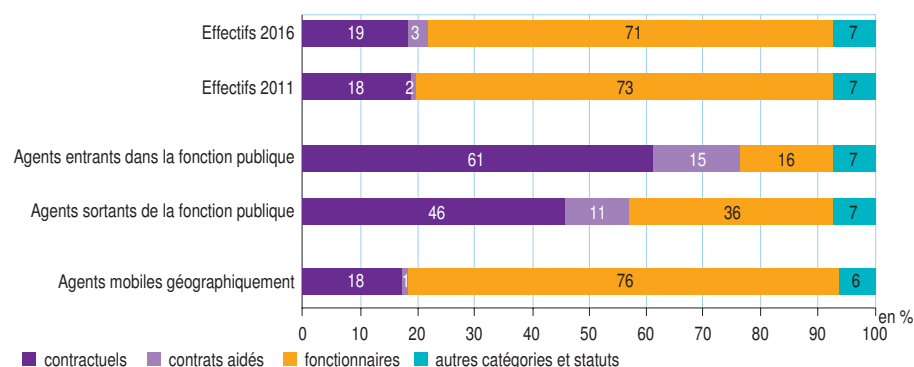
Champ : postes principaux au 31 décembre (sources et définitions) qu'on peut suivre d'une année sur l'autre, hors militaires ne changeant pas de statut.

Note de lecture : Parmi les nouveaux agents, 55 100 n'exerçaient pas dans la fonction publique l'année précédente, les 6 300 autres étant des salariés du public qui sont venus occuper un emploi dans la région suite à une mutation géographique. Les départs correspondent massivement à des cessations d'activité ou des poursuites dans le privé (50 700 agents). Ils résultent aussi plus rarement de mobilités géographiques (5 900), toujours au sein de la fonction publique, à destination d'une autre région.

Source : Insee, Siasp 2011 à 2016

4 Contractuels : beaucoup de mouvements, mais une part qui reste stable

Répartition des effectifs, des nouveaux agents et des départs de la fonction publique en Auvergne-Rhône-Alpes par statut



Champ : postes principaux au 31 décembre (sources et définitions) qu'on peut suivre d'une année sur l'autre, hors militaires ne changeant pas de statut

Note de lecture : En moyenne, chaque année, les contractuels représentent 61 % des agents intégrant la fonction publique en Auvergne-Rhône-Alpes, alors qu'ils ne constituent que 19 % des effectifs publics en 2016.

Source : Insee, Siasp 2011 à 2016

55 100 nouveaux agents sont recrutés chaque année au cours de la période 2011-2016, pour 50 700 départs. Les recrutements concernent à 61 % des contractuels (sources et définitions) et à 15 % des contrats aidés. Ils touchent une population relativement jeune. Près de la moitié des salariés concernés a moins de 30 ans. Les sorties de la fonction publique, quant à elles, sont le fait de deux catégories de personnes. Les premières sont plutôt des jeunes de moins de 30 ans dont les emplois de contractuels ou aidés arrivent à expiration. Les secondes sont des personnes partant à la retraite. Elles sont le plus souvent fonctionnaires, les agents sous ce statut étant d'ailleurs proportionnellement deux fois plus nombreux à quitter la fonction publique qu'à y rentrer. Elles travaillent aussi plus fréquemment dans la FPT, versant le plus âgé.

Le renouvellement des emplois aidés et des contractuels n'a cependant qu'un faible impact sur la structure de l'emploi public de la région (figure 4). Entre 2011 et 2016, la part des fonctionnaires recule d'1,2 point bien que leur effectif augmente de 11 000 agents, tandis que celle des contrats aidés s'accroît d'autant pour atteindre près de 3 % des effectifs. Le poids des contractuels, quant à lui, reste stable sur la période autour de 18,5 %.

Des mobilités géographiques plutôt chez les jeunes et les cadres de l'État

Les mobilités géographiques affectent peu le niveau de l'emploi public régional. Ainsi, en moyenne, parmi les nouveaux agents, à peine plus d'un sur dix (6 300 agents) était déjà agent de la fonction publique une année donnée et

a effectué une mobilité géographique vers la région l'année suivante. De plus, ces arrivées ont un impact assez limité sur la hausse du nombre d'employés de la fonction publique en Auvergne-Rhône-Alpes car des départs les compensent en partie. En moyenne, entre 2011 et 2016, les mutations inter-régionales se soldent par un excédent d'environ 400 personnes par an pour la région.

Auvergne-Rhône-Alpes est une région de destination finale ou transitoire, les flux montrant bien le déplacement vers le Sud. Il y a davantage de départs vers l'Occitanie et Paca que d'arrivées depuis ces régions. En revanche, Auvergne-Rhône-Alpes attire plus d'agents depuis Bourgogne-Franche-Comté et l'Île-de-France qu'elle n'en laisse partir vers ces régions (2 050 arrivées pour 1 580 départs en moyenne annuelle avec l'Île-de-France). Cette dernière est plus fréquemment le lieu de premières affectations « subies », souvent suivies quelques années plus tard d'une mutation obtenue à destination de la province. Les agents arrivant dans la région rejoignent principalement les départements du Rhône, du Puy-de-Dôme, de l'Isère et de la Haute-Savoie, où les postes sont les plus nombreux, l'offre plus étoffée et donc les opportunités plus larges.

Les mobilités géographiques concernent davantage des jeunes titulaires, qui ont souvent moins de contraintes familiales, et des agents de catégorie A dont les rémunérations sont en moyenne plus élevées, deux facteurs favorisant les mobilités. Elles sont également plus fréquentes dans l'administration d'État. Ce versant représente 75 % des mobilités inter-régionales dans la fonction publique alors qu'il regroupe 40 % de ses effectifs. Il comprend tout d'abord davantage de jeunes, de titulaires et de cadres que les autres versants. Il bénéficie d'un système de mutations national permettant de rendre plus visibles et accessibles les postes des autres régions. Les incitations à la mobilité y sont sans doute plus fortes, notamment dans une perspective de carrière.

Ces mobilités sont moins fréquentes dans la FPT. D'une part, elle compte des agents plus âgés et plus souvent de catégorie C, agents parmi les moins mobiles. D'autre part, au sein de ce versant, une mutation

implique presque toujours un changement d'employeur et donc une recherche d'emploi.

Au sein de la région, les changements de département de travail s'opèrent le plus souvent entre des zones limitrophes. Les principaux flux s'observent entre le Rhône et les départements de l'Isère, la Loire et l'Ain.

En moyenne, chaque année entre 2011 et 2016, seuls 28 % des agents partis travailler dans un autre département d'Auvergne-Rhône-Alpes ont à cette occasion déménagé. Ce taux est deux fois plus élevé en Haute-Savoie que dans l'Ain, la Drôme et l'Ardèche (environ 20 %), où les agents mobiles optent davantage pour des navettes quotidiennes. ■

Sources 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 (d'État, territoriale et hospitalière). Le périmètre de la fonction publique recouvre les personnes morales et les organismes soumis au droit administratif dans lesquels le recrutement est effectué sur la base du droit public. La détermination de chacun des versants s'appuie essentiellement sur la catégorie juridique de l'employeur.

Les données sur les effectifs scolaires (source MENJ-MESRI DEPP) portent sur le champ des écoles relevant du ministère en charge de l'éducation nationale (public + privé y compris hors contrat).

Les personnels militaires (y compris gendarmes et volontaires) qui répondent à des logiques d'implantation et des obligations de mobilité spécifiques, sont exclus du champ de l'étude à partir de l'analyse par versant. Ils représentent 28 300 agents, soit 4,5 % des effectifs publics d'Auvergne-Rhône-Alpes fin 2016.

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.

L'étude des mobilités géographiques couvre les changements de lieux de travail intervenus entre deux années successives des agents publics, hors militaires ne changeant pas de statut.

On distingue les **salariés de la fonction publique** par leur 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. Dans certains cas, un agent peut être titularisé en catégorie C sans avoir passé de concours. 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 d'« autres catégories et statuts ».

Les niveaux d'emploi correspondent aux **postes principaux au 31 décembre**. Le poste principal au 31/12 d'un agent est le poste actif et non annexe qu'il occupe à cette date (le plus rémunérateur s'il en occupe plusieurs). Un poste est actif s'il donne lieu à une rémunération d'activité ; il est non-annexe si cette rémunération et le volume de travail associé sont suffisants.

Insee Auvergne-Rhône-Alpes

165, rue Garibaldi - BP 3184
69401 Lyon cedex 03

Directeur de la publication :
Jean-Philippe Grouthier

Rédaction en chef :
Aude Lécroart
Philippe Mossant

Mise en page :
Agence Elixir, Besançon

Crédits photos : Fotolia

ISSN : 2495-9588 (imprimé)

ISSN : 2493-0911 (en ligne)

© Insee 2019

Pour en savoir plus

- « Fonction publique : moins présente dans l'Ain », *Insee Flash Auvergne-Rhône-Alpes* n° 39, octobre 2018
- « L'emploi dans la fonction publique en 2016 », *Insee Première* n° 1691, mars 2018
- « Rapport annuel sur l'état de la fonction publique », DGAFF, édition 2018
- « Baisse des effectifs de la fonction publique en Bourgogne-Franche-Comté entre 2013 et 2016 », *Insee Flash Bourgogne-Franche-Comté* n° 69, octobre 2018
- « Faible attractivité de la fonction publique du Grand Est », *Insee Analyses Grand Est* n° 82, octobre 2018

