

## La Réunion



N° 54

Février 2021

## La Réunion-Mayotte

### L'emploi public de 2011 à 2018 à La Réunion

## Forte croissance de l'emploi public, malgré une chute des contrats aidés en fin de période

Fin 2018, 80 900 personnes travaillent dans la fonction publique à La Réunion, soit près d'une personne en emploi sur trois. Parmi elles, 9 % bénéficient d'un contrat aidé, une part six fois plus élevée qu'en France de province. Entre 2011 et 2018, l'emploi public augmente deux fois plus vite à La Réunion (+ 1,2 % en moyenne annuelle contre + 0,5 % en province). Mais la chute du nombre de contrats aidés à partir de la mi-2016 tire l'emploi à la baisse entre 2016 et 2018. Entre 2011 et 2018, la fonction publique territoriale constitue le principal moteur de la hausse de l'emploi public. La dynamique de l'emploi est forte aussi dans la fonction publique hospitalière. Avec 94 agents pour 1 000 habitants, l'île se situe au 3<sup>e</sup> rang des régions françaises qui présentent les taux d'administration les plus élevés. Ce constat est lié principalement à la fonction publique territoriale, et ses effectifs plus conséquents qu'ailleurs avec un nombre élevé d'emplois aidés. Dans la fonction publique d'État, le taux d'administration est un peu supérieur à la moyenne nationale, en raison de la large prédominance des personnels de l'Éducation nationale à La Réunion : les besoins sont plus importants sur l'île au regard notamment de la jeunesse de la population. En revanche, les effectifs rapportés au nombre d'habitants sont faibles dans la fonction publique hospitalière. Les Réunionnaises occupent un peu plus de la moitié des emplois publics, une part cependant plus faible qu'en province. Depuis 2011, les effectifs de la fonction publique vieillissent, de façon plus marquée qu'en province : 21 % des agents ont plus de 55 ans à La Réunion fin 2018, soit six points de plus qu'en 2011.

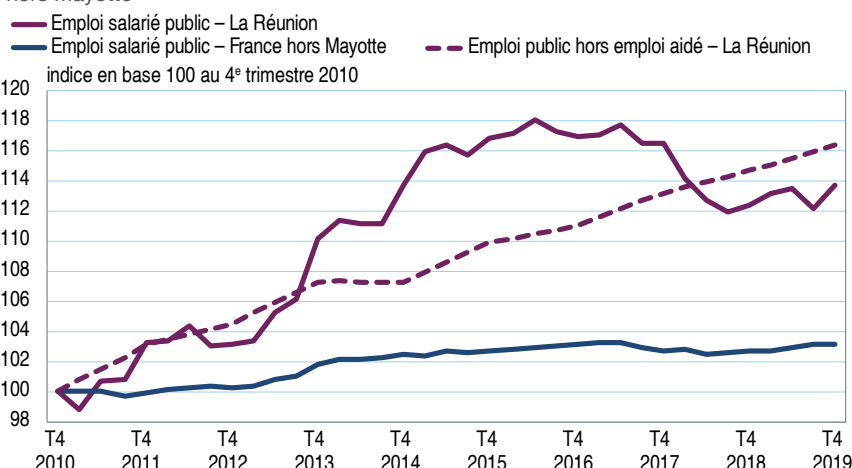
Sébastien Seguin, Claude Touzet, Insee

Fin 2018, les trois versants de la fonction publique (État, hospitalière et territoriale) emploient 80 900 personnes à La Réunion (hors militaires). La fonction publique territoriale regroupe près de cinq emplois sur dix (39 000 emplois), la fonction publique d'État quatre sur dix (31 600), et la fonction publique hospitalière un sur dix (10 300).

À La Réunion, 28 % des personnes en emploi travaillent dans la fonction publique, contre 19 % en France de province. De fait, l'emploi public influe plus qu'ailleurs sur les fluctuations de l'emploi total. Dans les autres DOM également, l'emploi public forme une part importante de l'emploi, comme aux Antilles (30 %). Cela résulte en grande partie d'une faiblesse de l'emploi privé,

### 1 Une croissance régulière de l'emploi public à La Réunion, hors contrats aidés

Évolution de l'emploi public en fin d'année de 2011 à 2019, à La Réunion et en France hors Mayotte



Sources : Insee, estimations d'emploi ; estimations trimestrielles Acoess-Dares-Insee.

liée notamment à la moindre implantation du secteur industriel.

Mais à La Réunion, le nombre de bénéficiaires de contrats aidés, employés par le secteur public sous contrat de droit privé, est aussi plus élevé qu'ailleurs. Au nombre de 7 300 fin 2018, ils représentent 9 % de l'emploi public, soit six fois plus qu'en province et deux fois plus qu'en Guyane et en Martinique. Le recours important aux contrats aidés va de pair avec les difficultés d'insertion de la population réunionnaise sur le marché du travail. Pénalisée par un niveau de qualification inférieur à la moyenne française, la population est de plus confrontée au niveau de chômage le plus élevé des régions françaises, hors Mayotte. La fonction publique concentre les deux tiers des contrats aidés à La Réunion. De fait, l'évolution du nombre d'emplois publics sur l'île est particulièrement dépendante des choix en matière de contrats aidés.

### Un emploi public plus dynamique qu'en moyenne nationale depuis 2011

Entre 2011 et 2018, l'emploi dans la fonction publique augmente deux fois plus vite à La Réunion qu'en province (+ 1,2 % en moyenne annuelle contre + 0,5 % - *figure 1*). Cependant, s'il a crû très fortement sur l'île de 2011 à 2016 (+ 2,3 % en moyenne par an), il décroît ensuite jusqu'en 2018 (- 1,6 % en moyenne annuelle). En effet, l'emploi public est d'abord stimulé par la hausse importante des emplois aidés de 2012 jusqu'à la mi-2016. Essentiellement constitués d'emplois d'avenir, créés pour proposer des solutions d'emploi aux jeunes peu ou pas qualifiés qui ne parviennent pas à s'insérer sur le marché de l'emploi, leur montée en charge vise aussi à relancer l'économie réunionnaise, suite à la crise économique de 2008. Après avoir culminé à 13 100 fin 2016, le nombre de contrats aidés chute entre 2016 et 2018, entraînant une baisse rapide de l'emploi public. Hors emplois aidés, la

croissance de l'emploi public est beaucoup plus régulière. En 2019, l'emploi public se redresse légèrement (+ 1 000), en lien avec une stabilisation du nombre de contrats aidés. Sur la période 2011-2018, la croissance plus marquée de l'emploi public à La Réunion par rapport à la province est à relier à la dynamique démographique plus forte sur l'île. Celle-ci engendre des besoins supplémentaires en termes de services publics, ce qui a un effet positif sur l'emploi public (enseignants, agents communaux, agents hospitaliers, etc.). L'emploi salarié privé, quant à lui, progresse un peu plus fortement que l'emploi public sur cette période (+ 1,5 %).

### La fonction publique territoriale, principal moteur de la hausse de l'emploi public

Entre 2011 et 2018, la croissance des effectifs de la fonction publique territoriale constitue le principal moteur de la hausse de l'emploi public à La Réunion : six nouveaux emplois publics sur dix créés sur la période l'ont été dans ce versant de la fonction publique. Dans les communes et caisses des écoles, qui regroupent 60 % des emplois de la fonction publique territoriale, le nombre d'emplois baisse légèrement (- 700 personnes, soit - 0,4 % par an). En revanche, ils augmentent au Département (+ 1 300 personnes, + 4 % par an), à la Région (+ 1 300, + 9 % par an), dans les centres communaux d'action sociale (+ 1 000, + 5 % par an) et les structures intercommunales (+ 400, + 2 % par an), en lien avec les transferts de compétences entre collectivités territoriales.

La fonction publique territoriale emploie 83 % des bénéficiaires de contrats aidés travaillant dans la fonction publique à La Réunion fin 2018. Autrement dit, un emploi territorial sur six est occupé par un salarié sous contrat aidé. Entre 2011 et 2016, l'emploi dans la fonction publique territoriale a augmenté fortement (+ 3,5 % en moyenne annuelle, soit + 1 300 emplois par an). Si le

nombre de **titulaires** dans la fonction publique territoriale a augmenté régulièrement sur la période, les bénéficiaires de contrats aidés ont vu leur nombre croître plus fortement encore (+ 8,9 % en moyenne par an) : ils ont ainsi contribué pour 56 % à la hausse des emplois territoriaux sur la période (*figure 2*). Mais la chute des contrats aidés entre 2016 et 2018 a induit un net recul de l'emploi dans ce versant de la fonction publique (- 4 % en moyenne par an). Il n'a été compensé qu'à hauteur d'un emploi sur cinq par une augmentation du nombre d'autres contractuels, qui résulte le plus souvent de la transformation de contrats aidés en contrats de droit public.

### Forte dynamique de l'emploi hospitalier, augmentation plus faible du nombre de fonctionnaires d'État

Avec ses 10 300 agents travaillant au sein des hôpitaux et des établissements médico-sociaux, la fonction publique hospitalière présente des effectifs trois à quatre fois inférieurs à ceux des autres versants. Mais la dynamique de l'emploi y est encore plus forte et très régulière (+ 2,5 % en moyenne annuelle entre 2011 et 2018). Cette hausse répond à des besoins croissants de la population réunionnaise liés à son vieillissement progressif.

Dans la fonction publique d'État, qui compte 31 600 agents en 2018, la hausse est sensiblement moins marquée (+ 0,6 % par an en moyenne depuis 2011). Les dynamiques sont cependant très contrastées selon les ministères, en lien avec les priorités définies dans les lois de finances de ces dernières années : hausse essentiellement dans l'Éducation nationale, l'enseignement supérieur et la recherche (+ 2 200 emplois, soit + 1,4 % en moyenne annuelle), baisse importante pour la transition écologique (- 200, soit - 3,6 % par an).

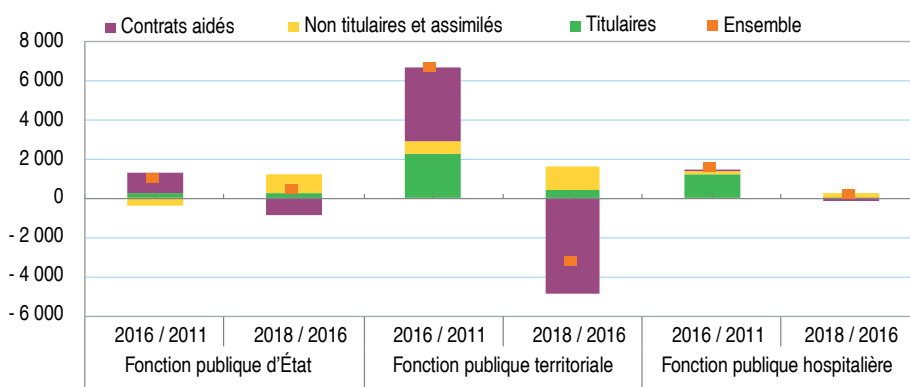
Contrairement à la fonction publique territoriale, la baisse du nombre de contrats aidés dans la fonction publique d'État entre 2016 et 2018 a été entièrement compensée par une hausse du nombre d'autres contractuels, tandis que le nombre de titulaires a continué d'augmenter légèrement. L'évolution des dispositifs de contrats aidés a moins d'effet sur les effectifs de l'État que sur ceux des collectivités territoriales, le financement des aides reposant de toute manière sur son budget.

### Un taux d'administration parmi les plus élevés des régions françaises

L'emploi public ayant augmenté plus rapidement que la population, le taux d'administration progresse à La Réunion entre 2011 et 2018 : de 89 agents de la fonction publique pour 1 000 habitants en

## 2 Les contrats aidés influent fortement sur l'évolution de l'emploi public territorial

Évolution de l'emploi par statut pour chaque versant de la fonction publique de 2011 à 2018



Lecture : dans la fonction publique territoriale, le nombre d'emplois baisse de 3 200 entre 2016 et 2018. Le nombre de contrats aidés baisse sur la période de 4 500, tandis que le nombre de titulaires croît de 400.

Source : Insee, *Système d'information sur les agents des services publics (Siasp)*.

2011 à 94 en 2018. En France de province, le taux d'administration est stable sur la période, passant de 77 à 78 %. L'île se situe au 3<sup>e</sup> rang des régions françaises présentant les taux d'administration les plus élevés, après la Martinique et la Guadeloupe, et devant la Guyane, l'Île-de-France et la Corse (figure 3). À La Réunion, ce sont les effectifs de la fonction publique territoriale, plus conséquents qu'ailleurs, qui expliquent principalement le taux d'administration élevé. Le déploiement beaucoup plus important des contrats aidés dans les collectivités territoriales réunionnaises explique cet écart à la moyenne nationale. La Réunion est ainsi la 2<sup>e</sup> région française qui présente le taux d'administration territoriale le plus élevé avec 45 agents territoriaux pour 1 000 habitants (y compris contrats aidés), derrière la Martinique. C'est nettement au-dessus de la moyenne de province (29 %). Même hors contrats aidés, le taux d'administration territorial reste supérieur à la moyenne (38 % contre 30 %).

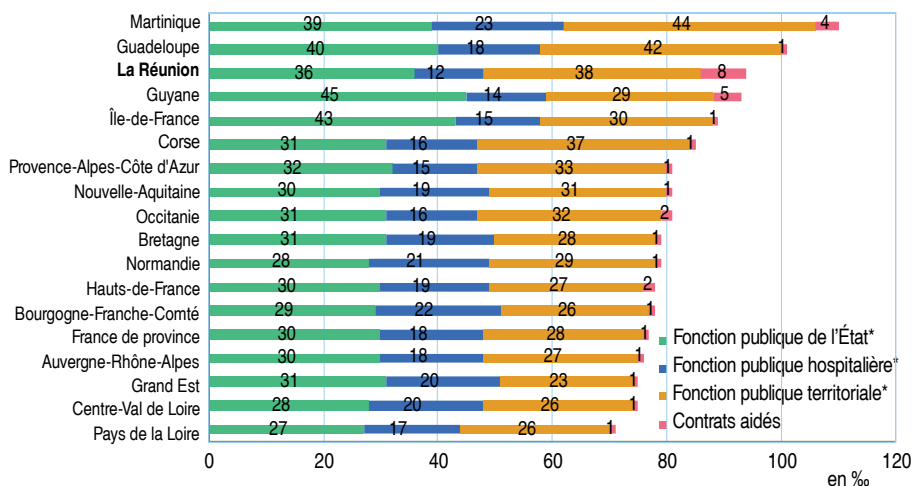
### Plus d'enseignants qu'ailleurs, moins d'agents hospitaliers

Avec 37 agents de l'État pour 1 000 habitants, La Réunion se situe sensiblement au-dessus de la moyenne de province (30 %). La majeure partie de l'écart par rapport au niveau national s'explique par des besoins supplémentaires en enseignants et autres agents publics de l'Éducation nationale. Ainsi, 77 % des effectifs de la fonction publique d'État à La Réunion sont composés d'agents relevant de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (24 300 personnes), contre seulement 68 % en moyenne en province. En effet, les besoins sont plus importants sur l'île. D'une part, les jeunes de 3 à 16 ans sont plus nombreux qu'en province (23 % des habitants contre 17 %). D'autre part, l'éducation prioritaire couvre bien plus d'élèves (56 % des élèves scolarisés en 2017, contre 21 % au niveau national) : dans ces établissements, le nombre d'enseignants par élève est supérieur à la moyenne pour permettre un accompagnement plus étroit.

En revanche, avec seulement 12 agents de la fonction publique hospitalière pour 1 000 habitants, La Réunion se place au dernier rang des régions françaises en matière d'emploi public hospitalier, à un niveau très inférieur à la moyenne de province (19 %). Cela résulte de la conjugaison d'une densité de population plus importante dans les zones habitées qui facilite la couverture médicale du territoire et permet une médecine de proximité sans multiplier les établissements hospitaliers, d'une population réunionnaise moins âgée qui recourt donc moins aux soins hospitaliers, ainsi que d'établissements

### 3 La Réunion, 3<sup>e</sup> région française en nombre d'emplois publics par habitant

Taux d'administration par versant et par région en 2018

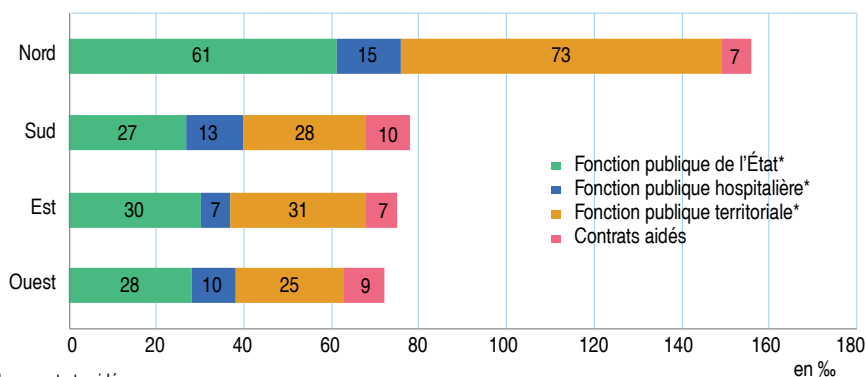


\* hors contrats aidés.

Source : Insee, Système d'information sur les agents des services publics 2018 (Siasp), Estimations régionales de population au 1<sup>er</sup> janvier 2019.

### 4 Un taux d'administration deux fois plus élevé dans le Nord qu'ailleurs sur l'île

Taux d'administration par versant et par zone d'emploi en 2018



\* hors contrats aidés.

Source : Insee, Système d'information sur les agents des services publics 2018 (Siasp), Recensement de la population 2017.

#### De nombreux non-titulaires dans la fonction publique réunionnaise

Fin 2018, à La Réunion, 40 % des salariés de la fonction publique sont des non-titulaires, une part deux fois plus élevée qu'en province. Ils sont même majoritaires dans les collectivités territoriales : 59 % des effectifs contre 21 % en province et entre 15 % et 35 % dans les autres DOM (hors Mayotte). Les non-titulaires ne sont pas recrutés par concours. La plupart des non-titulaires ne bénéficient pas des majorations de traitement liées à la sur-rémunération propre à l'outre-mer.

Hors contrats aidés, en 2018, un peu plus de la moitié des agents (53 %) appartiennent à la catégorie C de la fonction publique. C'est un peu plus qu'en province (48 %), du fait du poids plus important sur l'île des fonctionnaires territoriaux, qui sont des agents de catégorie C dans neuf cas sur dix. La catégorie A est un peu mieux représentée dans la fonction publique d'État réunionnaise (63 % contre 61 % en province), du fait de la part plus élevée des enseignants.

Dans la fonction publique hospitalière, les agents de catégorie C sont moins nombreux à La Réunion qu'en province (36 % des emplois publics contre 50 %). Les établissements médico-sociaux et les maisons de retraite, qui recourent à une main-d'œuvre moins qualifiée, sont en effet moins présents sur l'île.

d'hébergement pour personnes âgées nettement moins nombreux.

#### Davantage d'emplois publics au Nord

C'est dans le Nord de l'île que l'emploi public est le plus important, rapporté au nombre d'habitants : 157 pour 1 000 habitants, contre 71 à 78 dans les autres microrégions (figure 4). Le chef-lieu regroupe en effet la plupart des emplois dont les missions sont à

dimension régionale et non seulement locale, au sein des sièges des services de l'État, ceux de la Région et du Département côté collectivités territoriales, ainsi qu'un grand établissement hospitalier.

L'emploi public est plus dynamique à l'Est et au Nord entre 2011 et 2018 (+ 1,6 % en moyenne par an). Cela s'explique par une croissance démographique plus forte dans l'Est et par l'accroissement de l'emploi dans les sièges des grandes collectivités territoriales

(Région et Département), localisés au Nord, qui ont vu croître sensiblement le nombre de leurs salariés.

### Les femmes majoritaires, mais moins présentes dans l'emploi public qu'ailleurs en France

Si les femmes sont majoritaires au sein de la fonction publique à La Réunion, elles occupent cependant une part plus faible des emplois qu'en moyenne nationale : 57 % contre 66 % (figure 5). La fonction publique réunionnaise est ainsi la moins féminisée de France avec celles de Corse et de Guyane. Le taux de féminisation a certes légèrement progressé à La Réunion depuis 2011 (+ 1,4 point), mais l'écart avec la province ne s'est pas réduit, tout particulièrement dans les collectivités territoriales où la part des femmes est inférieure de 12 points à celle observée en province, et dans les hôpitaux (- 11 points).

La faible féminisation des emplois publics est à relier à l'éloignement du marché du travail d'une part importante des Réunionnaises. Seulement 56 % d'entre elles sont en emploi ou en recherche d'emploi en 2018, contre 69 % en France métropolitaine. Les agents hospitaliers de catégorie C sont aussi moins nombreux sur l'île qu'ailleurs, alors même que ces emplois sont très majoritairement féminins.

À La Réunion, les femmes occupent les deux tiers des contrats aidés. En revanche, à l'autre extrémité de l'échelle des responsabilités, les femmes accèdent encore peu aux postes à plus haut niveau de responsabilités de la fonction publique. À La Réunion, fin 2018, elles n'occupent qu'un quart des quelque 200 emplois d'encadrement supérieur ou de direction. Même si cette proportion a quasiment doublé entre 2011 et 2018, la part des femmes exerçant ces responsabilités reste faible et inférieure de 10 points à celle des régions de province. C'est au sein de la fonction publique territoriale que le taux

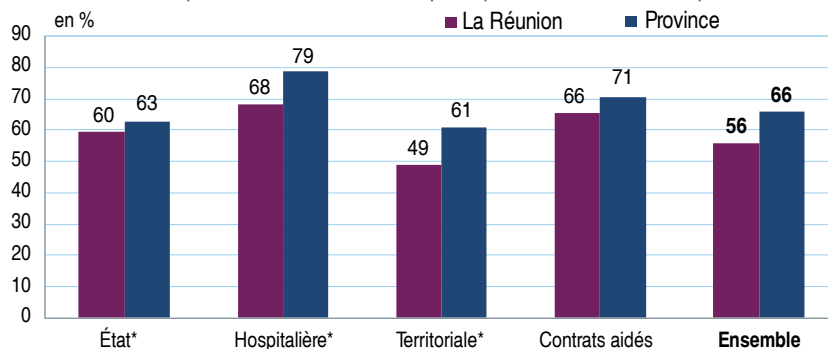
de féminisation est le plus faible : 2 de ces emplois à forte responsabilité sur 10 sont occupés par des femmes, contre 3 sur 10 dans la fonction publique d'État et 4 sur 10 dans la fonction publique hospitalière.

Par ailleurs, les effectifs de la fonction publique vieillissent depuis 2011, de façon plus marquée qu'en province : 21 % des

agents ont 55 ans ou plus à La Réunion fin 2018. C'est légèrement plus qu'en province (20 %), mais surtout cette proportion est en hausse de 6 points par rapport à 2011. C'est dans la fonction publique territoriale que le vieillissement est le plus marqué : 27 % des agents ont 55 ans ou plus. ■

#### 5 Une féminisation des emplois publics moins marquée à La Réunion

Taux de féminisation par versant de la fonction publique à La Réunion et en province



\* hors contrats aidés.

Source : Insee, Système d'information sur les agents des services publics (Siasp) 2018.

### 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 personnels militaires (y compris gendarmes et volontaires) sont exclus du champ de l'étude. En 2017, ils représentaient 1 570 agents à La Réunion, soit 1,8 % des effectifs publics contre 6 % en province. Les effectifs publiés ici comprennent en revanche les bénéficiaires de contrats aidés et les enseignants du privé. Ils correspondent à un champ plus large que celui retenu dans le Rapport annuel sur l'état de la fonction publique (Pour en savoir plus). Les niveaux d'emploi correspondent aux postes principaux au 31 décembre.

Un **titulaire (ou fonctionnaire)** est un agent ayant réussi un concours de la fonction publique ou devenu titulaire à la suite d'un plan de titularisation. Dans certains cas, un agent peut être titularisé en catégorie C sans avoir passé de concours.

Les **emplois supérieurs de direction** sont occupés par des agents qui exercent un emploi de direction de service ou d'établissement, assorti de la responsabilité de gestion des unités sous leur responsabilité : préfets, directeurs d'administration territoriale, commissaires de police, administrateurs ou ingénieurs en chef territoriaux, directeurs d'hôpitaux, etc.

### Pour en savoir plus :

- Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – édition 2020, ministère de la Transformation et de la Fonction publique, 2020 ;
- Baisse du nombre de bénéficiaires de contrats aidés : quel effet sur l'emploi non marchand ?, *Éclairage de la note de conjoncture*, Insee, décembre 2019.
- Ramaye C., « Les salaires dans les administrations publiques à La Réunion en 2015 - Un salaire moyen plus élevé que dans les entreprises », *Insee Flash La Réunion* n° 141, octobre 2018 ;
- Bourgeois J., Fleuret A., Paillolle P., « L'économie réunionnaise – Un secteur marchand moins développé qu'en province », *Insee Analyses La Réunion*, n° 32, juin 2018 ;
- Dherbécourt C., Deshard F., « La répartition territoriale des emplois publics », *France stratégie, La Note d'analyse*, n° 79, juin 2019 ;
- Touzet C., « La fonction publique fin 2011 à La Réunion - Une majorité de non-titulaires dans les collectivités territoriales », *Informations Rapides Réunion* n° 291, janvier 2014.

Insee La Réunion - Mayotte  
Parc Technologique  
10, rue Demarne - CS 72011  
97443 Saint-Denis Cedex 9

Directeur de la publication :  
Aurélien Daubaire

Rédacteur en chef :  
Ravi Baktavatsalou

Impression et composition :  
Imprimerie Delort - Studio graphique ogham  
ISSN : 2275-4318 (version imprimée)  
ISSN : 2272-3765 (version en ligne)  
© Insee 2021