

310 000 emplois dans la fonction publique en Normandie

Insee Analyses Normandie • n° 105 • Juillet 2022



Avec 310 000 postes en 2018, la fonction publique représente un cinquième des emplois salariés en Normandie. La fonction publique territoriale et la fonction publique d'État concentrent chacune plus du tiers des emplois. La fonction publique hospitalière rassemble 26 % des effectifs avec une proportion plus élevée en Normandie que dans la plupart des autres régions. Entre 2013 et 2018, le nombre d'emplois publics a augmenté de 0,6 % dans la région, un rythme inférieur à celui de la France métropolitaine hors Île-de-France (+ 2,0 %). Plus de 100 000 postes sont occupés par des agents de 50 ans ou plus, avec une proportion particulièrement élevée dans la fonction publique territoriale.

En 2018, l'ensemble de la **fonction publique**, composée de trois versants (État, territoriale et hospitalière), représente un cinquième des emplois salariés de Normandie. Cette proportion est similaire à celle de la France métropolitaine dans son ensemble, hors Île-de-France. On dénombre au total 310 000 postes occupés par 285 000 salariés, un salarié pouvant occuper un ou plusieurs **postes**, simultanément ou dans l'année

► **sources.**

Un poids plus important de la fonction publique hospitalière en Normandie

La fonction publique de l'État et la fonction publique territoriale sont les deux versants les plus importants et concentrent chacun plus du tiers des emplois (environ 37 % ► **figure 1**). Pour autant, le poids de la fonction publique de l'État est moins important en Normandie que dans l'ensemble de la France métropolitaine, hors Île-de-France. Au sein de ce versant, plus de sept emplois sur dix relèvent des ministères de l'Éducation, de l'enseignement supérieur et de la recherche, une part qui, *a contrario*, est légèrement plus élevée dans la région (72,1 % contre 69,7 % en France métropolitaine hors Île-de-France). Hormis l'Éducation Nationale, le ministère de l'Intérieur (7,0 % des postes) et le ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie (5,8 % ► **figure 2**) sont les deux employeurs les plus importants de la fonction publique de l'État en Normandie.

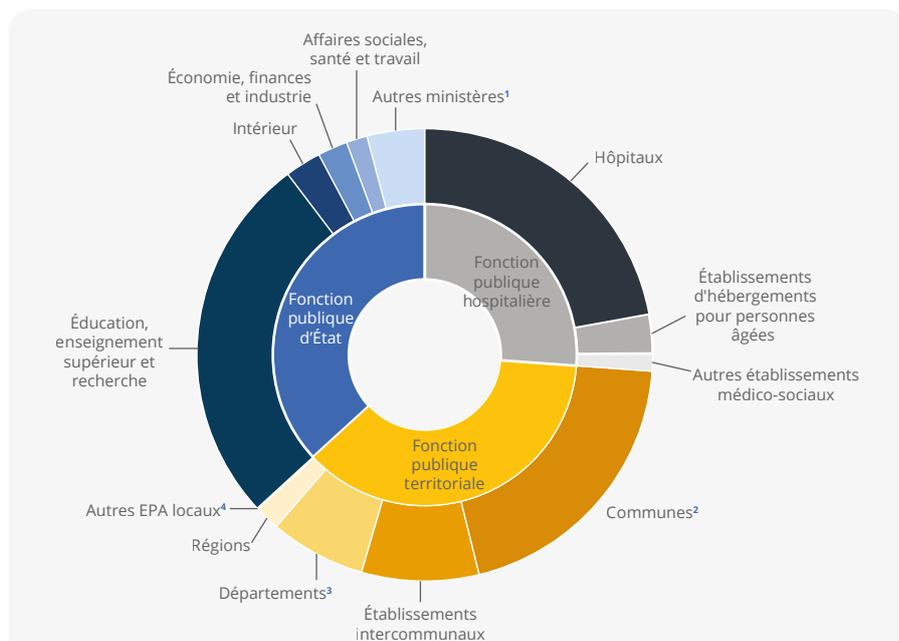
Dans la fonction publique territoriale, les communes concentrent plus de la moitié des emplois (54,1 %), un poids néanmoins plus faible dans la région que dans l'ensemble

► 1. Répartition des postes par versant en 2018

	Normandie				France métropolitaine hors Île-de-France	
	2018	Évolution 2013-2018	2018	Évolution 2013-2018	2018	Évolution 2013-2018
	Effectifs	%	en nombre	%	%	en %
Fonction publique de l'État	114 030	36,8	- 2 810	- 2,4	39,7	0,7
Fonction publique territoriale	114 510	37,0	2 030	1,8	36,7	2,3
Fonction publique hospitalière	80 920	26,1	2 690	3,4	23,6	3,5
Ensemble	309 460	100,0	1 910	0,6	100,0	2,0

Champ : ensemble des postes actifs non annexes en 2013 et 2018, hors militaires. Statistiques au lieu de travail.
Source : Siasp.

► 2. Répartition des postes par versant et par type d'employeur en 2018 (en %)



- 1 Y compris Justice, Défense, Logement, transports et développement durable.
- 2 Y compris établissements communaux.
- 3 Y compris établissements départementaux.
- 4 Établissements publics à caractère administratif.

Champ : ensemble des postes actifs non annexes en 2018, hors militaires. Statistiques au lieu de travail.
Source : Siasp.

de la France métropolitaine hors Île-de-France (56,3 %). Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) fournissent, quant à eux, davantage d'emploi en Normandie et regroupent, comme les Départements, un poste de la fonction publique territoriale sur cinq. Enfin, 4,8 % des postes dépendent de la Région Normandie.

La fonction publique hospitalière présente un poids plus important en Normandie (26,1 % des postes contre 23,6 % en France métropolitaine hors Île-de-France). Dans ce versant, 84,5 % des emplois relèvent des hôpitaux. Les centres hospitaliers de Rouen et de Caen sont d'ailleurs les deux premiers établissements employeurs de la région.

Un poste de la fonction publique sur quatre est occupé par un contractuel

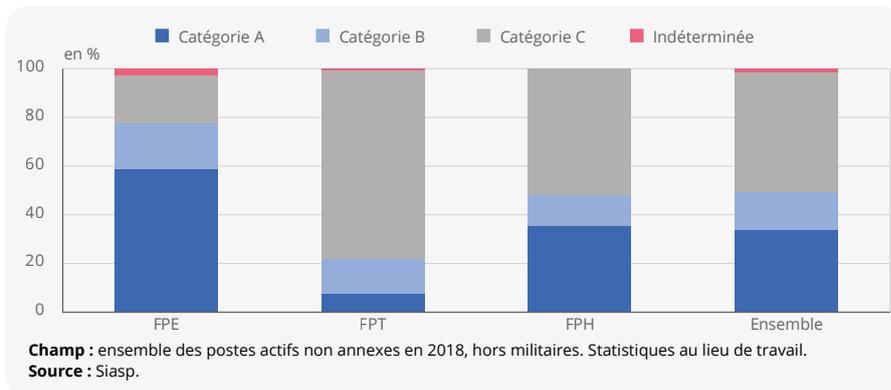
En Normandie comme au niveau national, 2,1 % des postes de la fonction publique sont occupés par des bénéficiaires de **contrats aidés** et un quart des postes par des **contractuels**, cette proportion étant plus élevée dans la fonction publique territoriale (27,6 %) et plus faible dans la fonction publique d'État (22,2 %). Plus globalement, deux postes sur trois sont occupés par des fonctionnaires (67,1 %) et 7,5 % relèvent d'autres statuts (enseignants du privé, ouvriers d'État, personnel médical, apprentis, collaborateurs de cabinet, etc.).

Indépendamment de leur statut, les agents de la fonction publique se distinguent également par leur catégorie. Les postes de catégorie A représentent, dans la région, un emploi public sur trois ► **figure 3**. Cette part est légèrement plus faible en Normandie qu'en France métropolitaine hors Île-de-France (33,8 % contre 34,8 %), conséquence d'une moindre présence de la fonction publique d'État dans la région. En effet, les agents de catégorie A sont nettement majoritaires dans ce versant, en particulier dans les ministères de l'Éducation, de l'enseignement supérieur et de la recherche où ils représentent près de 74,0 % des postes. Les agents relevant de la catégorie C sont, quant à eux, légèrement plus nombreux en Normandie quel que soit le versant, mais surtout dans la fonction publique hospitalière (51,9 % des postes contre 49,1 % en France métropolitaine hors Île-de-France).

Entre 2013 et 2018, le nombre de postes diminue dans la fonction publique d'État

Entre 2013 et 2018, le nombre d'emplois publics augmente en Normandie (+ 0,6 %), mais trois fois moins rapidement qu'au niveau national (+ 2,0 %). La région se classe ainsi au 10^e rang des régions métropolitaines, devant le Grand Est (+ 0,3 %), la Bourgogne-

► 3. Répartition des postes par catégorie statutaire en 2018 en Normandie



Franche-Comté (+ 0,2 %) et les Hauts-de-France (- 0,2 %).

Dans la fonction publique d'État, le nombre de postes diminue dans la région (- 2,4 %) alors qu'il augmente légèrement dans l'ensemble de la France métropolitaine hors Île-de-France (+ 0,7 %). Les ministères des Affaires sociales, de la santé et du travail, du logement, des transports et du développement durable, mais aussi le ministère de la Défense (hors militaires ► **Sources**), perdent chacun plus d'un cinquième de leurs emplois entre 2013 et 2018.

Dans les ministères de l'Éducation, de l'enseignement supérieur et de la recherche, qui regroupent la grande majorité des effectifs de la fonction publique d'État, le nombre de postes se maintient alors qu'il progresse de 2,2 % en France métropolitaine hors Île-de-France. Néanmoins, depuis les années 2000 et plus encore dans les années 2010, le nombre de naissances recule de façon plus prononcée dans la région et entraîne une diminution régulière des effectifs scolaires.

A contrario, deux ministères connaissent une augmentation du nombre de postes dans la région. Les effectifs du ministère de l'Intérieur progressent deux fois plus vite dans la région que dans l'ensemble de la France métropolitaine hors Île-de-France (+ 11,8 % contre + 6,4 %). La quasi-totalité de ces postes, essentiellement de gardiens de la paix et de brigadiers de police, ont été créés en Seine-Maritime, département qui concentre plus de 60 % des emplois de ce ministère contre moins de 40 % de la population régionale. L'emploi augmente également au ministère de la Justice, mais moins rapidement que dans l'ensemble de la France métropolitaine hors Île-de-France (+ 5,8 % contre + 17,0 %).

Dans la fonction publique territoriale, l'emploi progresse de 1,8 % en Normandie, un peu moins qu'en France métropolitaine hors Île-de-France (+ 2,3 %). Pour ce versant, c'est au sein des EPCI de la région que le nombre de postes a le plus augmenté (+ 20 %), une conséquence des lois successives favorisant le transfert de compétences des communes vers ces collectivités. Plus de 4 000 postes ont

été créés dans les EPCI entre 2013 et 2018 et sur la même période, plus de 2 000 postes ont été supprimés dans les communes. Dans les Départements, l'emploi diminue (- 1,3 %) alors qu'il progresse pour la Région (+ 4,4 %).

En Normandie comme en France hors Île-de-France, la fonction publique hospitalière est le versant dont les effectifs augmentent le plus (+ 3,4 %). Entre 2013 et 2018, plus de 2 000 postes de soignants ont été créés dans la région, soit les trois quarts de la hausse observée dans ce versant. L'emploi progresse davantage dans les établissements pour personnes âgées (+ 10,2 %) que dans les hôpitaux (+ 2,6 %) et les autres établissements médico-sociaux (+ 4,7 %).

Seul le nombre de postes de catégorie A augmente en Normandie

La progression de l'emploi public est plus faible en Normandie que dans l'ensemble de la France métropolitaine hors Île-de-France pour les postes de titulaires (+ 0,6 % contre + 1,6 %) comme pour les non-titulaires (+ 0,6 % contre + 2,6 %).

S'agissant des non-titulaires, plus de la moitié des emplois aidés ont été supprimés entre 2013 et 2018 : leur nombre recule de 53,3 %, la 3^e plus forte baisse des régions métropolitaines après la Corse et la Provence-Alpes-Côte d'Azur. Une partie des anciens bénéficiaires de contrats aidés est restée dans la fonction publique, principalement sous le statut de contractuel, plus rarement de titulaire. À titre d'exemple, au sein des établissements relevant de l'Éducation nationale, les contrats aidés ont été progressivement transformés, depuis 2016, en emplois de contractuels pour accompagner des élèves en situation de handicap (AESH). La baisse des contrats aidés dans la région (- 7 500 postes) est ainsi compensée par les créations de postes de contractuels (+ 7 700 postes) dont le nombre progresse plus rapidement en Normandie (+ 11,0 % contre + 9,6 % en France métropolitaine hors Île-de-France), notamment dans la fonction publique hospitalière (+ 21,4 %).

S'agissant des cadres d'emploi, le nombre de postes de catégorie A augmente entre 2013 et 2018 (+ 6,0 %), et de manière beaucoup plus prononcée dans la fonction publique hospitalière (+ 18,7 %). Dans le même temps, le nombre de postes de catégorie B recule fortement dans ce versant ► **figure 4**, une conséquence du passage en catégorie A depuis 2010 des infirmiers qui, historiquement, étaient classés en catégorie B. Le nombre de postes de catégorie A augmente également dans la fonction publique d'État (+ 2,2 %), notamment dans les ministères de l'Éducation, de l'enseignement supérieur et de la recherche (+ 2,9 %). En revanche, il recule légèrement dans la fonction publique territoriale (- 0,7 %), alors que, pour l'ensemble de la France métropolitaine hors Île-de-France (+ 5,9 %), il progresse dans ce versant. Les postes de catégorie B progressent uniquement dans la fonction publique territoriale (+ 9,5 %), en particulier dans les EPCI au sein desquels un quart des postes créés entre 2013 et 2018 relève de cette catégorie. Enfin, le nombre de postes de catégorie C diminue de 1,4 % en Normandie alors qu'il progresse en France métropolitaine hors Île-de-France (+ 0,5 %). La baisse concerne uniquement la fonction publique d'État (- 11,4 %), versant au sein duquel cette catégorie de postes est la moins représentée.

L'emploi public progresse dans la Manche et dans l'Orne

Avec 77,8 agents publics pour 1 000 habitants, la Normandie possède un taux d'administration proche de celui de la France métropolitaine hors Île-de-France (77,2). Les départements de la Seine-Maritime et du Calvados, qui accueillent respectivement la préfecture de Région et le siège du Conseil régional, mais également les grandes villes universitaires de la région, sont les mieux dotés avec plus de 80 agents publics pour 1 000 habitants. La fonction publique territoriale a un poids plus important dans l'Eure et la Manche ► **figure 5** alors que, au sein du département de l'Orne, dont la population est plus âgée, la fonction publique hospitalière concentre plus du tiers des emplois publics. Entre 2013 et 2018, le nombre de postes progresse dans la Manche (+ 2,3 %), porté par la hausse dans la fonction publique territoriale (+ 7,9 %), mais la fonction publique d'État recule nettement dans ce département (- 5,2 %). L'emploi public est également en hausse dans l'Orne (+ 1,2 %) grâce au dynamisme de la fonction publique hospitalière (+ 6,4 %) alors que, sur la même période, l'emploi total diminue de 3,0 % dans ce département. Dans les autres départements normands, le nombre de postes reste stable.

Un poste sur trois est occupé par un senior

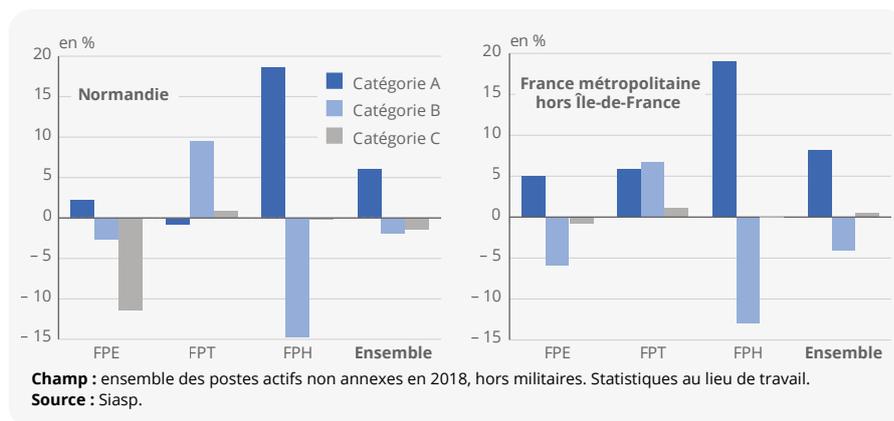
En 2018, plus de 100 000 postes sont occupés par des agents de 50 ans ou plus en Normandie, c'est plus d'un emploi sur trois, une part un peu plus faible qu'en France métropolitaine hors Île-de-France ► **figure 6**. La fonction publique territoriale est le versant le plus concerné par ce vieillissement : près de quatre postes sur dix sont concernés, et près de la moitié des postes pour le Conseil régional (48,5 %) ou les Conseils départementaux (46,7 %). Dans la fonction publique de l'État, un poste sur trois est

occupé par un senior, et jusqu'à la moitié des emplois des ministères de la Défense (48,4 %) et de l'Économie, des finances et de l'industrie (50,4 %). Dans la fonction publique hospitalière, versant le plus jeune, seul un peu plus du quart des postes est concerné (27,8 %).

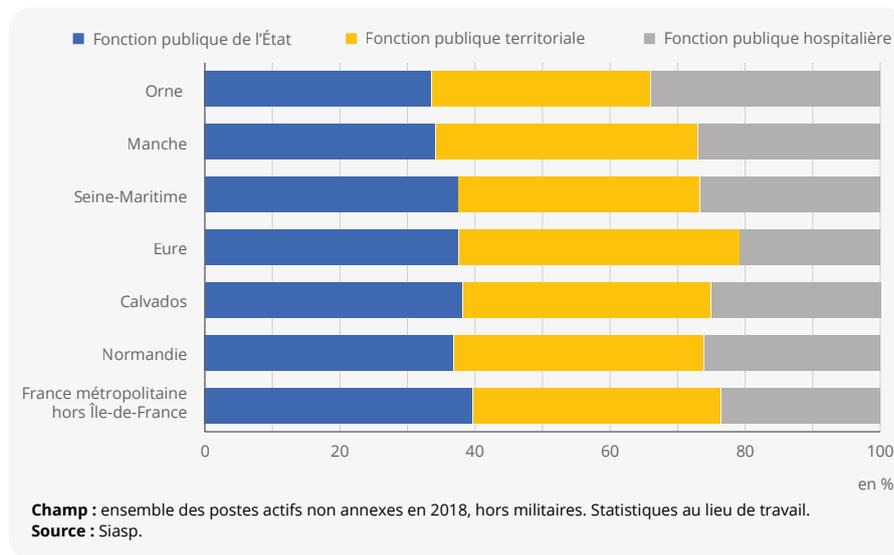
Plus de femmes dans la fonction publique normande

263 000 salariés normands travaillent dans la fonction publique en 2018, dont deux tiers de femmes, une part sensiblement

► 4. Évolution du nombre de postes par catégorie statutaire entre 2013 et 2018



► 5. Parts des trois versants de la fonction publique par département en 2018



► 6. Postes occupés par des seniors par versants et par tranches d'âge en 2018

	Nombre de postes occupés par des seniors				Part des postes occupés par des seniors (en %)	
	Ensemble	Dont 50-54 ans	Dont 55-59 ans	Dont 60 ans ou plus	Normandie	France métropolitaine hors Île-de-France
Fonction publique de l'État	36 900	15 200	13 800	7 900	32,4	33,6
Fonction publique territoriale	44 600	17 900	17 600	9 100	38,9	39,1
Fonction publique hospitalière	22 500	9 600	8 800	4 100	27,8	29,1
Ensemble	104 000	42 700	40 200	21 100	33,6	34,5

Champ : ensemble des postes actifs non annexes en 2013 et 2018, hors militaires. Statistiques au lieu de travail.
Source : Siasp.

supérieure dans la région à celle observée pour l'ensemble de la France métropolitaine hors Île-de-France (67,1 % contre 65,7 %). Le poids plus important de la fonction publique hospitalière en Normandie, versant qui compte le plus de femmes (huit salariés sur dix), explique une partie de cette différence. Mais la part des femmes parmi les agents publics est également plus élevée dans la région qu'en France métropolitaine hors Île-de-France, quel que soit le versant. Les agents publics normands sont également plus jeunes ► **figure 7**.

Un quart des agents normands de la fonction publique travaille à temps partiel

En Normandie comme dans l'ensemble de la France métropolitaine hors Île-de-France, un quart des agents de la fonction publique travaille à temps partiel, une part nettement supérieure à celle du secteur privé (16,8 %). Dans la région, le recours au temps partiel est presque trois fois plus fréquent chez les femmes (31,0 % contre 12,6 % pour les hommes) mais varie beaucoup selon le versant : de 19,1 % des agents de la fonction publique de l'État jusqu'à 30,4 % dans la fonction publique territoriale. S'agissant de leur rémunération, les salariés de la fonction publique normande gagnent en moyenne 2 200 euros net par mois en équivalent temps plein. Le salaire moyen est plus élevé dans la fonction publique de l'État (2 500 euros net par mois), une conséquence de la part plus importante de cadres A dans ce versant. En revanche, avec près de 3 agents sur 4 relevant de catégorie C, le salaire moyen est logiquement plus faible dans la fonction publique territoriale (1 900 euros net par mois). ●

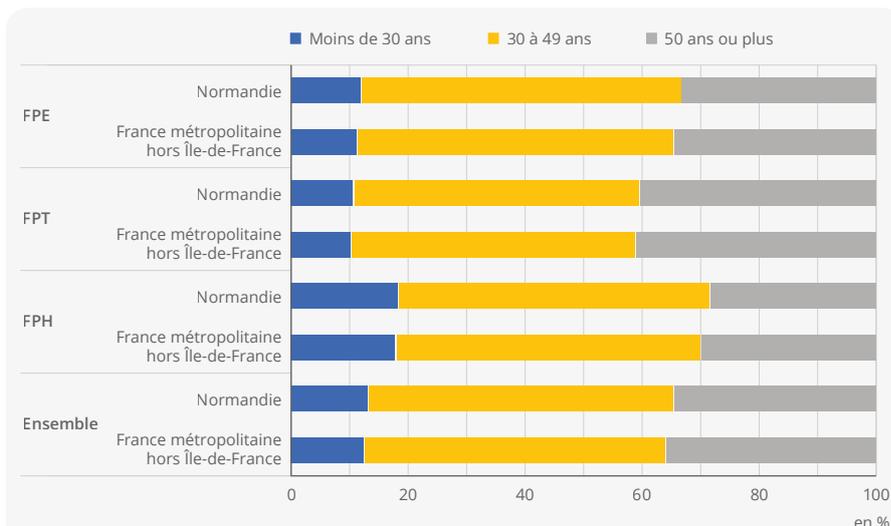
Anne-Sarah Horvais, Aubin Merel, Caroline Poupet (Insee)

Retrouvez plus de données en téléchargement sur www.insee.fr

► Sources

Par la constitution d'un fichier statistique à partir de plusieurs sources administratives, le **système d'information sur les agents de la fonction publique** (SIASP) permet de connaître les effectifs, les caractéristiques d'emploi, les volumes de travail et les rémunérations des agents des trois versants de la fonction publique. Il couvre les agents en poste en France métropolitaine et dans les départements d'outre-mer, hors Mayotte. La localisation des militaires n'est pas disponible dans SIASP. Aussi, les militaires (y compris les gendarmes) sont exclus du champ de cette étude.

► 7. Répartition des salariés de la fonction publique par âge et par versant en 2018



Champ : ensemble des postes principaux au 31/12 en 2018, hors militaires. Statistiques au lieu de résidence.
Source : Siasp.

► Définitions

Le périmètre de la **fonction publique** correspond aux personnes morales et organismes soumis au droit administratif dans lesquels le recrutement se fait sur la base du droit public. La fonction publique se décompose en 3 versants :

- La fonction publique de l'État (FPE) regroupe les ministères et les établissements publics administratifs ;
- La fonction publique territoriale (FPT) regroupe les collectivités locales et les établissements publics locaux ;
- La fonction publique hospitalière (FPH) regroupe les établissements publics de santé et les établissements médico-sociaux.

Le tracé de chaque versant s'appuie essentiellement sur la catégorie juridique de l'employeur.

Un **poste de travail** (ou poste) correspond à la relation entre un salarié et un établissement pendant une période donnée. Ainsi, un salarié qui travaille dans deux établissements occupe deux postes. Inversement, plusieurs contrats de travail entre le salarié et le même établissement ne constituent qu'un seul poste.

Dans cette étude, pour caractériser l'emploi public (répartition entre versants, catégories, postes occupés par des seniors, évolution de l'emploi), sont analysés l'ensemble des postes actifs non annexes occupés dans l'année, au lieu de travail. Un poste est dit « **actif** » lorsqu'au moins une des périodes qui le constituent correspond à des rémunérations d'activité. On considère qu'un poste est « **non annexe** » si cette rémunération est supérieure à 3 SMIC mensuels ou si la durée d'emploi dépasse 30 jours et 120 heures et que le rapport nombre d'heures/durée est supérieur à 1,5.

Pour analyser les caractéristiques des salariés (répartition par sexe et par âge, quotité de temps de travail et salaire), sont conservés uniquement les postes principaux au 31/12, au lieu de résidence. Le concept de **poste principal** permet de ne compter qu'un seul poste par salarié. Le poste principal d'un salarié est le poste le plus rémunérateur.

Un **contrat aidé** est un contrat de travail dérogatoire au droit commun, pour lequel l'employeur bénéficie d'aides, qui peuvent prendre la forme de subventions à l'embauche, d'exonérations de certaines cotisations sociales, d'aides à la formation.

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.

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 ».

► Pour en savoir plus

- **Donzeau N. (Insee), Pons Y. (DGAFF)**, « En 2020, l'emploi continue d'augmenter dans la fonction publique, notamment dans le versant hospitalier » *Insee Première* n° 1897, mars 2022.
- Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2021, DGAFF, octobre 2021 : <https://www.fonction-publique.gouv.fr/rapport-annuel-sur-letat-de-la-fonction-publique-edition-2021>.
- **Brunet L., Levouin C.**, « 270 300 agents publics en Normandie », *Insee Analyses Normandie* n° 9, juin 2016.

