

Une région plus faiblement administrée

Insee Analyses Pays de la Loire • n° 125 • Mars 2024



En 2021, dans les Pays de la Loire, 274 500 salariés travaillent dans la fonction publique, soit 230 800 équivalents temps plein. Quel que soit le versant, le nombre d'emploi public pour 1 000 habitants est toujours plus faible dans la région que la moyenne nationale. Depuis 2011, l'évolution de l'emploi public ligérien est rythmée par la dynamique démographique de la région. Toutefois, il augmente moins vite que l'emploi privé. Le recours aux contractuels s'est accru en dix ans, notamment sur les fonctions dévolues aux emplois de catégorie C. Dans un contexte de vieillissement des agents publics, anticiper les besoins en renouvellement des effectifs est un enjeu majeur. Au jeu des mobilités géographiques, les arrivées sont plus nombreuses que les départs, à l'instar de ce qui est observé sur l'ensemble de la population.

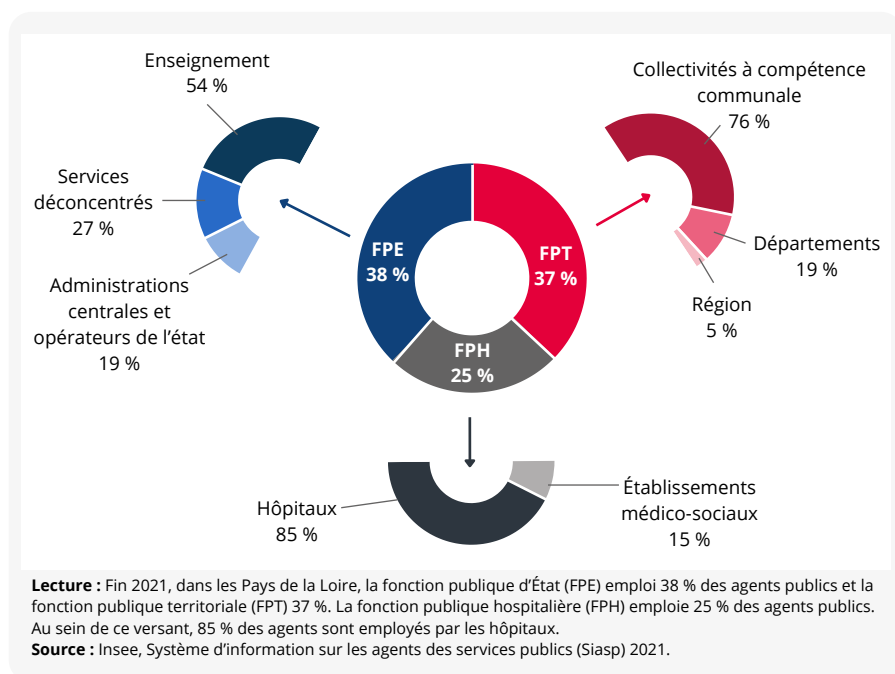
Au 31 décembre 2021, dans les Pays de la Loire, 274 500 personnes travaillent dans la fonction publique (hors militaires, élèves et services civiques) ► [sources](#). Afin de prendre en compte le temps réel d'emploi des agents de la fonction publique et de gommer les effets des diverses quotités de travail, nous étudions les effectifs d'emploi public en **équivalent temps plein** (EQTP) dans la suite de cet article, sauf pour les mobilités des agents. Ainsi, d'après cette définition, deux personnes à mi-temps comptent pour un équivalent temps plein. Dans les Pays de la Loire, l'emploi public compte 230 800 EQTP. Les agents publics se répartissent en trois catégories. Les agents de **catégorie A** représentent 39,9 % des effectifs en EQTP, ceux de catégorie B 18,8 % et ceux de catégorie C 41,3 %.

La région compte 59,9 emplois publics en EQTP pour 1 000 habitants en 2021. Elle est ainsi plus faiblement administrée par rapport à la **France de province** (66,0 EQTP pour 1 000 habitants). Dans les Pays de la Loire, la proportion d'emploi public au regard de la taille de la population est la plus faible de France de province, derrière les régions Auvergne-Rhône-Alpes (63,3 EQTP pour 1 000 habitants), Grand Est (63,6 EQTP pour 1 000 habitants) et Centre-Val de Loire (64,7 EQTP pour 1 000 habitants). Dans une

région où l'emploi privé est dynamique, l'emploi public fait face au défi de l'attractivité, du fait notamment de la concurrence sur le marché du travail. En effet, les Pays de la Loire connaissent des difficultés

croissantes de recrutement dans toutes les familles de métiers. Ainsi, certaines filières deviennent peu attractives, dans un contexte de transformation de l'appareil productif [Coutard G. et Hervy C., 2023].

► 1. Répartition des agents de la fonction publique au sein de chaque versant dans les Pays de la Loire en 2021



En partenariat avec :

Une région plus faiblement administrée quel que soit le versant de la fonction publique

L'emploi public se répartit au sein de trois versants. La fonction publique d'État (FPE) regroupe les agents qui dépendent directement de l'État (38 % de l'emploi public) ► **figure 1**. La fonction publique territoriale (FPT) correspond aux personnels dépendant des différentes collectivités territoriales (37 %). Enfin, la fonction publique hospitalière (FPH) concerne les fonctionnaires qui travaillent dans le domaine de la santé (25 %). Quel que soit le versant, le nombre d'emploi public pour 1 000 habitants est toujours plus faible dans la région que la moyenne nationale.

En effet, en 2021, dans les Pays de la Loire, 86 580 EQTP travaillent dans la fonction publique d'État (dont 46 830 enseignants), soit 22,5 EQTP pour 1 000 habitants (contre 25,4 en France de province). Plus de la moitié de ces emplois concerne les enseignants, du public comme du privé, 27 % les personnels des services déconcentrés de l'État et 19 % les personnels des administrations centrales ou des opérateurs de l'État tels que les universités, les établissements publics à caractère scientifique et technologique, etc. Les administrations centrales correspondent à des unités dont les missions s'étendent au-delà de la frontière régionale. De nombreux services dépendant de l'administration centrale sont situés en Loire-Atlantique et relèvent du ministère des Affaires étrangères, de la Justice, des Finances (services des retraites de l'État notamment), etc.

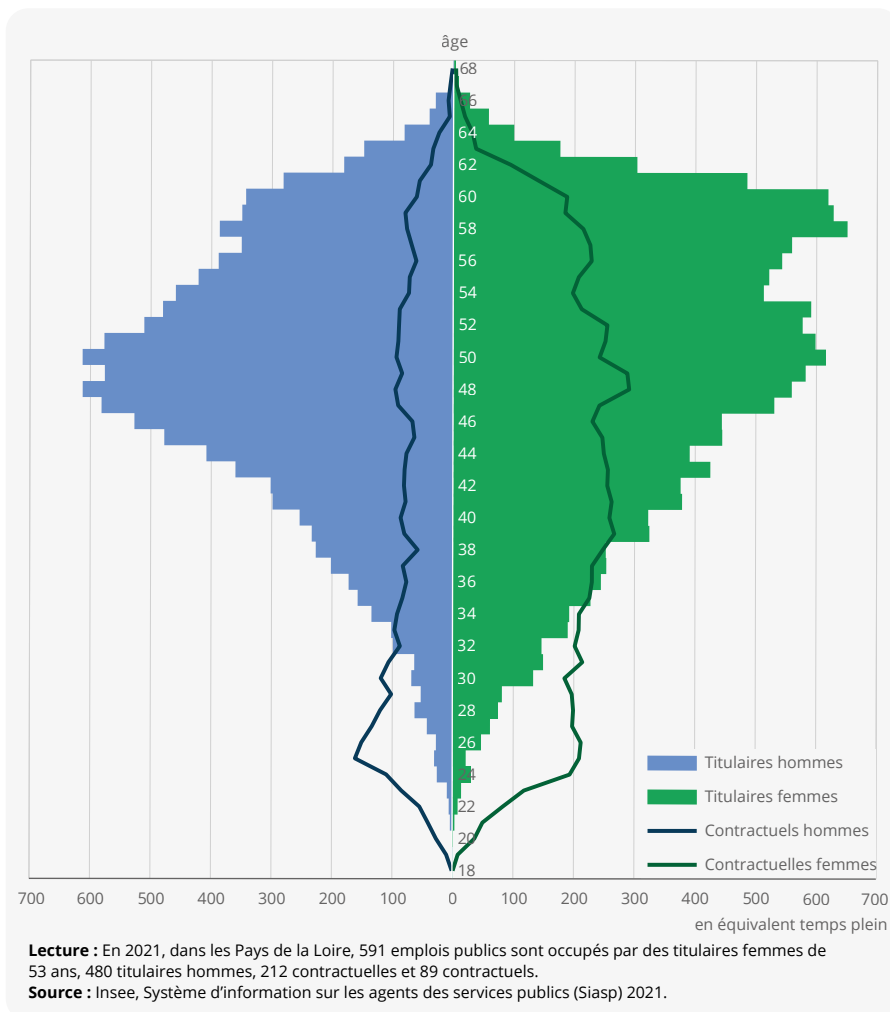
La fonction publique territoriale est moins présente dans la région par rapport à la France de province (22,4 EQTP pour 1 000 habitants, contre 24,6 pour la France de province). Les collectivités à compétence communale (communes, intercommunalités, etc.) emploient 76 % des effectifs, celles à compétence départementale 19 % et enfin, celles à compétence régionale 5 % des effectifs.

Dans la fonction publique hospitalière, 85 % des personnels travaillent dans les hôpitaux et 15 % dans les établissements médico-sociaux. Avec 15,0 EQTP pour 1 000 habitants, elle est également en léger retrait par rapport à la France de province (16,1).

Une évolution rythmée par la dynamique démographique, mais toujours en retrait

Entre 2011 et 2021, l'emploi public augmente à un rythme équivalent à celui de la population (+0,6 % par an en moyenne pour l'emploi public, contre +0,7 % pour la population), maintenant ainsi un plus faible **taux d'administration** dans la région. En effet, la région des Pays de la Loire

► 2. Pyramide des âges selon le statut d'emploi dans la fonction publique d'État (hors enseignants) dans les Pays de la Loire en 2021



avait déjà le plus faible nombre d'emplois publics pour 1 000 habitants en 2011 [Deroin V. et Gicquaud N., 2015]. En parallèle, l'emploi privé augmente plus vite (+1,6 % en moyenne annuelle).

En comparaison avec la France de province, le moindre taux d'administration ligérien est notamment prégnant dans la fonction publique d'État, bien qu'il s'agisse du versant qui regroupe l'effectif le plus élevé. Le nombre d'emploi public rapporté à la population est notamment plus faible au ministère de l'Éducation nationale, en lien avec la forte présence de l'enseignement privé dans la région.

Un taux d'administration variable selon les départements

En Mayenne, le nombre d'emploi public est relativement élevé (64,3 EQTP pour 1 000 habitants). Il est à mettre en regard de la stabilité démographique du département. La Loire-Atlantique a le deuxième taux d'administration le plus élevé (63,2 EQTP pour 1 000 habitants), en lien avec son rôle de département chef-lieu de la région. La Sarthe et le Maine-et-Loire se trouvent dans une situation intermédiaire avec des

taux d'administration de, respectivement, 60,3 et 59,0 EQTP pour 1 000 habitants. En Vendée, la faible présence de l'emploi public (51,8 EQTP pour 1 000 habitants) peut s'expliquer par le dynamisme de l'emploi privé particulièrement marqué dans le département (+1,8 % en moyenne par an entre 2011 et 2021).

Un recours accru aux contractuels, variable selon les versants de la Fonction Publique

Au sein de la fonction publique, différents statuts d'emploi se côtoient : une partie des agents sont titulaires quand d'autres sont contractuels. En dix ans, le recours aux contractuels augmente. En effet, entre 2011 et 2021, la part des contractuels passe de 12,2 % à 16,9 % en équivalent temps plein dans les Pays de la Loire. En France de province, cette part passe de 12,9 % à 17,1 %.

En 2021, les recours aux contractuels s'établissent respectivement à 16,4 % pour la FPE (hors enseignants), 20,7 % pour la FPH et 14,9 % pour la FPT. La fonction publique hospitalière y a le plus recours, mais la proportion augmente fortement dans

tous les versants : +5,1 points dans la FPE, +4,7 points dans la FPH et +4,5 points pour la FPT.

Par ailleurs, le recours aux contractuels varie selon la catégorie d'emploi de la fonction publique concernée. Tous versants confondus, 51 % des contractuels sont de catégorie C. La situation est comparable en France de province. Au sein de la seule fonction publique d'État (hors enseignants), la proportion de catégorie C est moindre (43 %). Cette différence s'explique par une proportion plus élevée d'agents de catégorie B dans ce versant (29 %, contre 22 % tous versants confondus). Le mode de recrutement dans la fonction publique, par voie de concours, attire moins de candidats. En France, dans la fonction publique d'État, seul un candidat sur deux se présente aux épreuves et une partie des admis se désiste à l'issue du concours. Ainsi, chaque année une partie des postes ne sont pas pourvus ► [pour en savoir plus](#).

Un fort renouvellement des effectifs à prévoir

Dans un contexte de vieillissement de la population, anticiper les besoins en renouvellement des agents publics est un enjeu majeur pour la gestion des ressources humaines et la continuité de fonctionnement des services de la fonction publique d'État. En effet, certains remplacements futurs peuvent concerner des métiers techniques, nécessitant un développement de compétences et la mise en place de parcours professionnels spécifiques.

En dix ans, la part des agents de 55 ans ou plus parmi les titulaires de la fonction publique d'État (hors enseignants) est passée de 25 % à 30 % en 2021 ► [figure 2](#). À l'inverse, les fonctionnaires titulaires de moins de 35 ans sont moins nombreux qu'auparavant : 7,2 % en 2021, contre 8,7 % en 2011. Les contractuels présentent un profil plus jeune. En effet, 31,4 % d'entre eux ont moins de 35 ans, contre 17,3 % de 55 ans ou plus. De plus, ils ont un profil mieux réparti sur les différentes classes d'âge.

Par ailleurs, titulaires comme contractuels, sont plus souvent des femmes (66 % des titulaires et 73 % des contractuels). Particulièrement nombreuses parmi le personnel de l'enseignement, elles sont davantage présentes qu'en France de province (68 % en 2021 dans les Pays de la Loire, contre 65 %). Parmi les agents de la fonction publique d'État (hors enseignants), 56 % du personnel sont des femmes, contre 54 % en France de Province.

Les salaires sont très proches des autres régions de province

En 2021, dans les Pays de La Loire, le [salaire net mensuel médian](#) des agents publics en équivalent temps plein est proche de

► 3. Effectifs totaux, entrants et sortants de la fonction publique en 2020 et 2021 dans les Pays de la Loire

	Nombre d'agents
Effectifs de la fonction publique dans les Pays de la Loire en 2020	272 700
+ Entrants dans les effectifs :	31 400
pour mobilité géographique	4 100
pour d'autres raisons (concours, recrutements de contractuels, etc.)	27 300
- Sortants des effectifs :	29 560
pour mobilité géographique	2 830
pour d'autres raisons (retraites, démissions, etc.)	26 730
Effectifs de la fonction publique dans les Pays de la Loire en 2021	274 540

Lecture : Entre fin 2020 et fin 2021, 31 400 personnes ont rejoint les effectifs de la fonction publique dans les Pays de la Loire : 4 100 par une mobilité géographique et 27 300 pour d'autres raisons (concours, recrutements de contractuels, etc.).
Source : Insee, Système d'information sur les agents des services publics (Siasp) 2021.

celui de la France de Province tous versants confondus (2 095 €, contre 2 101 €). Il est plus élevé pour les agents de la fonction publique d'État (2 420 €) que ceux de la fonction publique hospitalière (2 142 €) et territoriale (1 813 €). Ces écarts proviennent essentiellement d'une différence de métiers exercés et de fait, se retrouvent au travers des catégories de la fonction publique. En effet, le salaire des fonctionnaires est déterminé en fonction de l'ancienneté et de la catégorie. Cette dernière détermine en grande partie le salaire à travers une grille indiciaire. Il peut être complété par des primes selon la fonction occupée, les responsabilités incombant au poste ou les conditions d'exercice du métier occupé. La proportion des agents de catégorie A est plus grande dans la fonction publique d'État que territoriale (68 % contre 13 %). Au sein du versant territorial, les agents de catégorie C sont majoritaires (72 %).

Par ailleurs, en 2021, les agents publics sont mieux rémunérés que la moyenne des salariés des Pays de la Loire : ils perçoivent 15,3 euros nets horaire (€/h) contre 14,7 €/h en moyenne pour l'ensemble des Ligériens en emploi (public et privé confondus). Cette différence de niveau de rémunération s'explique notamment par un effet de structure de l'économie ligérienne : elle compte plus d'ouvriers et moins de cadres, les ouvriers ayant un niveau de salaire s'apparentant davantage à celui des agents de catégorie C et les cadres à celui des agents de catégorie A.

Au jeu des mobilités géographiques, les arrivées plus nombreuses que les départs

En 2021, dans les Pays de la Loire, tous versants confondus, 243 140 agents étaient déjà présents un an auparavant (89 % des agents) ► [figure 3](#). Les effectifs peuvent être renouvelés par voie de concours, mobilités géographiques, recrutement de contractuels, etc. Ainsi, 31 400 personnes ont intégré la fonction publique des Pays de la Loire en 2021. Parallèlement, les départs à la retraite, les mobilités géographiques, la fin de mission des contractuels, etc., représentent 29 560 personnes ayant quitté les effectifs de la région.

Les mobilités géographiques dans la fonction publique sont à l'image des flux migratoires de la région. En 2021, 4 100 fonctionnaires sont arrivés dans les Pays de la Loire, et 2 830 sont partis, soit un rapport de 1,4, traduisant un poids important des mobilités entrantes par rapport aux mobilités sortantes. En effet, les Pays de La Loire sont une des régions les plus attractives de France, comme d'autres régions dans le sud de la France. Dans les régions situées au nord et à l'est, les départs sont plus nombreux que les arrivées. Toutefois, ces mobilités représentent une faible part des effectifs totaux des Pays de la Loire : 1,7 % des effectifs pour les arrivées et 1,2 % pour les départs. La loi de transformation de la fonction publique votée en 2019 vise à faciliter les passerelles entre versants de la fonction publique. Pour autant, les mobilités entre versants restent marginales en 2021 dans la région (0,4 % des agents des Pays de la Loire).

Au sein de la FPE (hors enseignants), 1 300 agents sont arrivés dans la région suite à une mutation géographique et 1 020 l'ont quittée. À l'instar des migrations résidentielles observées sur l'ensemble de la population ligérienne, les mobilités géographiques des fonctionnaires se font surtout en provenance d'Île-de-France (35,2 %), puis des régions limitrophes, Bretagne (11,5 %) et Nouvelle-Aquitaine (9,4 %). À l'inverse, 24,4 % des agents publics ligériens quittant la région en 2021 partent occuper un poste en Bretagne, 19,1 % en Île-de-France et 16,9 % en Nouvelle-Aquitaine. En majorité, les mobilités concernent la Loire-Atlantique : 53,1 % des arrivées et 54,7 % des départs. Dans une moindre mesure, les nouveaux Ligériens s'installent en Maine-et-Loire (15,7 %), dans la Sarthe (13,9 %), en Vendée (10,4 %) et en Mayenne (7,0 %). Les départs, quant à eux, se font ensuite depuis le Maine-et-Loire (15,6 %), la Sarthe (15,5 %), la Mayenne (8,0 %) et la Vendée (6,2 %).

Au sein de la FPE (hors enseignants), les flux migratoires entrants, comme sortants, concernent en premier lieu les agents de catégorie A (47,5 % des arrivées et 46,4 % des départs), suivis des agents de catégorie B (33,1 % des arrivées et 36,0 % des départs) et des agents de catégorie C (19,4 % des arrivées et 17,6 % des départs). La sur-représentation

des agents de catégorie A et la sous-représentation des catégories C marquent des logiques différentes sur les trajectoires des agents, favorisant plus ou moins les mobilités géographiques. En effet, dans la FPE (hors enseignants), 30,4 % des agents sont de catégorie A, 35,3 % de catégorie B et 34,3 % de catégorie C. De plus, avoir entre 30 et 44 ans favorise les mobilités géographiques ; à cet âge-là, ils sont 44,7 % à s'installer dans la région et 40,9 % à la quitter. ●

Samuel Deheeger, Isabelle Delhomme (Insee)



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

► Sources

Le **Siasp** (Système d'information sur les agents des services publics) recense les données sur l'emploi des agents des trois fonctions publiques. Plusieurs sources permettent d'élaborer ce système d'information : les fichiers de paie provenant de la Direction générale des Finances publiques et les déclarations annuelles de données sociales pour les agents absents de la source précédente.

L'étude porte sur les agents en postes principaux dans les Pays de la Loire au lieu de travail en équivalent temps plein, hors militaires, élèves et services civiques militaires, agents en disponibilité ou détachement, agents en congé longue durée, en service civique, élus ou élèves fonctionnaires.

Le **recensement de la population** permet de connaître la population de la région. Les **estimations d'emploi localisées** donnent l'évolution de l'emploi quel que soit le statut des actifs. La **base tous salariés** est utilisée, dans cette étude pour comparer les salaires dans le public et le privé.

► Définitions

L'emploi peut se mesurer en nombre de personnes ayant travaillé, même pendant une durée limitée. On peut aussi mesurer les emplois en **équivalent temps plein (EQTP)**. C'est le nombre total d'heures travaillées dans l'activité considérée divisé par la moyenne annuelle des heures travaillées dans des emplois à plein temps sur le territoire économique.

Les corps de la fonction publique d'État sont classés dans une **catégorie** hiérarchique en fonction de leur niveau de recrutement. La catégorie A correspond plutôt à des fonctions d'encadrement ou d'expertise. Ils sont recrutés à bac+2 au minimum. La catégorie B correspond à des fonctions d'application, de rédaction et d'encadrement intermédiaire (concours niveau baccalauréat). La catégorie C regroupe des fonctions d'exécution (concours niveau brevet).

La **France de province** correspond à l'ensemble des régions de France métropolitaine à l'exception de l'Île-de-France.

Le **taux d'administration**, hors militaires, est défini comme le nombre d'équivalents temps plein (EQTP) au 31 décembre (un agent à mi-temps compte pour un demi EQTP), rapporté à 1 000 habitants.

Le **salaire net mensuel** en équivalent temps plein correspond au salaire converti à un temps plein pendant toute l'année quel que soit le volume de travail effectif, puis mensualisé. Pour un agent ayant occupé un poste de travail durant six mois à 80 % et ayant perçu au total 10 000 €, le salaire en EQTP est de $10\,000 / (0,5 \times 0,8) = 25\,000$ € par an, soit 2 083 € par mois. Le **salaires médian** est tel que la moitié des salariés de la population considérée gagne moins et l'autre moitié gagne plus. Il se différencie du salaire moyen qui est la moyenne de l'ensemble des salaires de la population considérée.

► Encadré – 19 260 offres d'emploi dans la fonction publique par an proposées sur « Choisirleservicepublic.com »

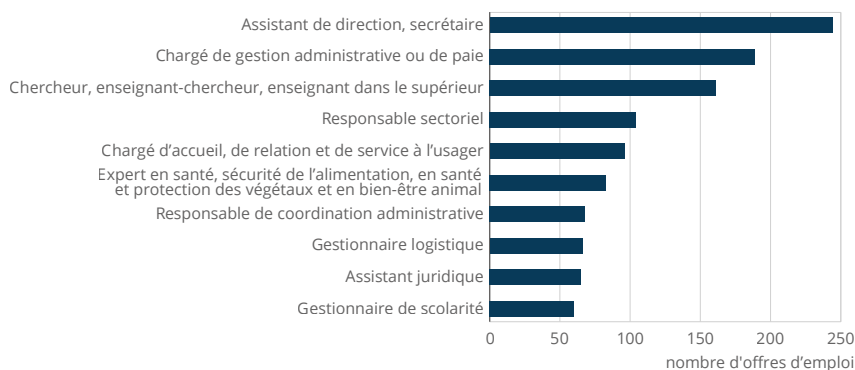
En 2023, dans les Pays de la Loire, 19 260 offres d'emplois sont publiées sur le site « Choisirleservicepublic.com ». Ainsi, 7 offres sont publiées pour 100 emplois publics dans la région, contre 6 offres pour 100 emplois publics en France de province. Parmi les différents départements des Pays de La Loire, le nombre d'offres publiées varie de 5 offres pour 100 emplois publics en Maine-et-Loire à 9 offres en Mayenne.

Avec 37 %, la Loire-Atlantique concentre le plus d'offres publiées. Pour les autres départements, l'ordre suit la hiérarchie des effectifs de la fonction publique par département : 18 % en Maine-et-Loire et dans la Sarthe, 16 % en Vendée et 11 % en Mayenne.

Les offres d'emploi de catégorie C sont les plus publiées en volume (6 300 offres). Toutefois, rapportés au nombre d'emplois publics existants, les offres de catégorie B sont les plus demandées : 8 offres pour 100 emplois publics. Les offres d'emploi de la fonction publique ne sont pas toutes présentes sur ce site, du fait de l'existence d'autres réseaux de diffusion. De nombreuses collectivités territoriales proposent en effet des postes sur leurs propres sites internet. Par ailleurs, certains postes sont accessibles aux contractuels et aux titulaires, d'autres sont réservés aux contractuels.

Pour la fonction publique d'État, 4 250 offres ont été publiées en 2023. La répartition par grade est assez déséquilibrée et ne correspond pas aux effectifs globaux. La catégorie la plus représentée est la catégorie A : 47 % des offres concerne ce corps. Les catégories B et C représentent respectivement 30 % et 23 % des offres. Au sein de ce versant, les métiers les plus recherchés dans les Pays de La Loire concernent le secrétariat, la gestion administrative, les enseignants et chercheurs dans le supérieur.

► Les métiers les plus publiés sur le site « Choisirleservicepublic.com » dans la fonction publique d'État des Pays de la Loire au 24 décembre 2023



Note : Métier type selon la nomenclature du référentiel des métiers de la fonction publique.

Lecture : Au 24 décembre 2023, parmi les 4 250 offres d'emploi publiées, 240 concernent les métiers d'assistant de direction ou de secrétaire.

Champ : Offres d'emploi vacants ou susceptible d'être vacants de la fonction publique d'État dans les Pays de la Loire publiées en 2023.

Source : Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique, Choisir le Service Public.

► Pour en savoir plus

- Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – édition 2023, Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), décembre 2023.
- **Coutard G., Hervy C.**, « En 8 ans, les difficultés de recrutement doublent dans les Pays de la Loire », Insee Flash Pays de la Loire n° 143, décembre 2023.
- **Fontaine M., Gallais L.**, « Industrie et tertiaire productif : des atouts à conforter », Insee Analyses Pays de la Loire n° 109, février 2023.
- Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – édition 2022, DGAFP, novembre 2022.
- **Deroin V., Gicquard N.**, « Les effectifs de la fonction publique d'État dans les Pays de la Loire : des mutations à anticiper », Insee Analyses Pays de la Loire n° 10, février 2015.

