

# POINT STAT

Mai 1999-N°99.01

## L'emploi dans la fonction publique

**L'ensemble des trois fonctions publiques emploie environ 4,8 millions d'agents fin 1996. Si l'on intègre les personnels de l'enseignement privé sous contrat, rémunérés sur le budget de l'État, et les salariés de la Poste et France Télécom, fonctionnaires pour plus de 85% d'entre eux, on aboutit à 5,4 millions de salariés, sans compter les bénéficiaires de dispositifs d'aide à l'emploi.**

**En effet les employeurs publics contribuent à la formation en alternance, à l'insertion des publics en difficulté ou à l'aide à l'emploi des jeunes : fin 1998, environ 218 000 bénéficiaires de CES, CEC, CEV (contrats emploi solidarité, contrats emploi consolidés et contrats emplois ville) y sont employés. Un peu plus de 77 000 jeunes ont été recrutés dans le cadre du dispositif « nouveaux services, nouveaux emplois » lancé fin 1997. Le nombre d'apprentis reste limité : environ 2000 par an.**

L'État, les collectivités locales et leurs établissements publics emploient fin 1996 4,78 millions d'agents, sans compter les postes offerts dans le cadre de la politique de l'emploi : 2,23 millions dans les services civils et militaires de l'État, 236 000 dans les établissements publics nationaux (hors entreprises publiques), 1,46 million dans les collectivités territoriales et autres services publics locaux et 847 000 dans les hôpitaux et maisons de retraite publics.

Cet ensemble de 4,78 millions d'agents et appartenant à des organismes très divers (voir encadré page 2), compose une fonction publique au sens strict qui n'inclut ni La Poste (297 000 agents), ni France Télécom (154 000 agents), ni l'Enseignement privé sous contrat (ou du moins ses 146 000 enseignants). Dans le cas des deux entreprises nées de la disparition des P&T le 1er

janvier 1991 <sup>(1)</sup>, 85% des agents sont des fonctionnaires de l'État. Dans l'Enseignement privé sous contrat, les enseignants, contractuels de droit public, sont payés sur le budget de l'État. Étendue à ce périmètre, la fonction publique au sens large représente alors 5,37 millions de personnes. C'est donc près d'un salarié sur quatre qui travaille dans la fonction publique.

La fonction publique, définie au sens strict comme au sens large, n'inclut pas les entreprises remplissant une mission de service public, même lorsqu'elles sont juridiquement constituées en EPIC (EDF, SNCF, Ports autonomes...), ni les autres entreprises majoritairement contrôlées par l'État. Enfin, les personnels à statut réglementaire des organismes consulaires (chambres d'agriculture, chambres de commerce et d'industrie, chambres des métiers) et ceux des organismes locaux de sécurité sociale sont également situés hors du champ de la fonction publique [1].

### **Les effectifs de la fonction publique territoriale en hausse**

Depuis le début des années 1980, la composition de l'emploi public s'est transformée. En effet, avec les lois de décentralisation, celles de 1982 et 1983 notamment <sup>(2)</sup>, la part de la fonction publique de l'État a diminué, passant de 56% à 52% au profit de la fonction publique territoriale qui a progressé de 4 points. Actuellement, un peu plus d'une personne sur deux travaillant dans la fonction publique est agent de l'État (ou de ses établissements publics), 31% appartiennent à la fonction publique territoriale et 18% à la fonction publique hospitalière. Entre fin 1990 et fin 1996, les effectifs de l'ensemble de la fon-

### **Des organismes très divers au sein de la fonction publique**

*Les administrations civiles et militaires constituent l'essentiel de la fonction publique de l'État. Les agents sont pour 75% d'entre eux des fonctionnaires civils, pour 13% des militaires. Les 12% restants sont des non titulaires (contractuels ou ouvriers d'État).*

*Les établissements publics nationaux (EPN) sont des établissements publics à caractère administratif (EPA) ou des établissements publics à caractère industriel ou commercial (EPIC), hors entreprises publiques.*

*Dans les EPA, qui emploient la majorité des effectifs des EPN, ex : Agence nationale pour l'emploi (ANPE), Centre national de la recherche scientifique (CNRS)... les agents relèvent tous du droit public et la moitié sont des titulaires. Mais un quart des effectifs des EPN appartiennent à des EPIC. Le régime juridique normal des personnels y est le droit privé (en dehors du personnel de direction et de l'agent comptable), sauf dispositions législatives particulières. L'Office national des forêts (ONF) et l'Office national interprofessionnel des céréales (ONIC) sont dans cette situation dérogatoire d'emploi de titulaires et concentrent d'ailleurs la quasi totalité des titulaires des EPIC.*

*Dans la fonction publique territoriale, 90% des personnels (assistantes maternelles incluses) travaillent dans un organisme communal, départemental ou régional. Les autres sont employés dans des organismes aux statuts juridiques ou aux missions variés : établissements publics locaux à caractère administratif ou à caractère industriel ou commercial, offices publics d'HLM, caisses de crédit municipal, associations syndicales autorisées et même organismes privés à financement public majoritaire (organismes d'aménagement urbain ou rural, d'action sociale ou médico-sociale, d'action locale à vocation culturelle ou de loisir...).*

*La fonction publique hospitalière est composée de trois types d'établissements : les établissements publics de santé (92% des effectifs totaux), les établissements autonomes pour personnes âgées (6%) et les établissements sociaux (établissements pour enfants ou adultes handicapés ou en difficulté sociale, 2%). Les personnels médicaux des hôpitaux représentent 13% des effectifs.*

tion publique (au sens strict) se sont accrus de 6,5%. C'est dans la fonction publique territoriale que l'augmentation a été la plus forte : +10,3%, mais à un rythme annuel de plus en plus faible au fil des années, passé de 3% en début de période à 1% en fin de période. Dans la fonction publique hospitalière, les effectifs ont progressé de 5,7% entre 1990 et 1996 à un rythme annuel assez régulier (autour d'1%). Dans la fonction publique de l'État la croissance des effectifs (4,7%)

est due à la progression des effectifs dans quelques ministères (Éducation, Justice), mais provient surtout d'un changement de méthode de collecte de l'information dans les établissements publics nationaux <sup>(3)</sup> intervenu en 1996.

### **Une majorité de femmes dans la fonction publique**

(1) La Poste est un EPIC - établissement public à caractère industriel et commercial - dit « exploitant public ». France Télécom une entreprise dans laquelle l'État détient la majorité du capital.  
 (2) La loi du 2 mars 1982 prescrit le transfert immédiat aux nouveaux exécutifs départementaux et régionaux des services des préfectures nécessaires à l'exercice de leurs attributions ; les lois des 7 janvier et 22 juillet 1983 confient des compétences nouvelles aux régions et aux départements et posent le principe du rattachement à ceux-ci des parties correspondantes des services extérieurs de l'État.  
 (3) Pour la première fois en 1996, le recensement des EPN a pu être quasiment exhaustif.

## 1 L'emploi dans la fonction publique

(en milliers)

Année au 31.12	Ministères civils	Défense	Tous ministères	EPN, hors entreprises	Fonction publique d'État (FPE) au sens strict	Fonction publique territoriale (FPT)	Fonction publique hospitalière (FPH)	Total fonction publique (FPE strict+FPT+FPH)	Poste et France Télécom	Enseignants de l'enseignement privé sous contrat	Total fonction publique (FPE large+FPT+FPH)
	(a)	(b)	(c)=(a)+(b)	(d)	(e)=(c)+(d)	(f)	(g)	(h)=(e)+(f)+(g)	(i)	(j)	(k)=(h)+(i)+(j)
1990	1 756,1	412,9	2 169,0	188,5	2 357,5	1 326,4	801,8	4 485,7	494,9	132,1	5 112,7
1991	1 775,8	411,8	2 187,6	190,4	2 378,0	1 365,6	811,3	4 554,9	491,6	134,3	5 180,8
1992	1 783,7	400,8	2 184,5	192,6	2 377,1	1 383,3	818,7	4 579,1	488,3	136,8	5 204,2
1993	1 807,5	393,2	2 200,7	203,3	2 404,0	1 406,9	826,4	4 637,3	478,2	140,2	5 255,7
1994	1 814,7	387,8	2 202,5	207,6	2 410,1	1 428,4	834,5	4 673,0	461,8	142,4	5 277,2
1995	1 827,3	387,1	2 214,4	208,0	2 422,4	1 447,5	840,2	4 710,1	453,6	144,5	5 308,2
1996	1 839,0	391,2	2 230,2	236,5	2 466,6	1 462,7	847,4	4 776,8	451,1	146,0	5 373,9

DGAFP - Bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.

### Champ :

Bénéficiaires de Contrats Emploi-solidarité (CES) et autres emplois aidés non compris

FPE : métropole, DOM-TOM, étranger ; n. c. emplois secondaires

FPT : métropole, DOM ; y. c. emplois secondaires et assistantes maternelles ; y. c. établissements publics locaux

FPH : métropole, DOM ; personnel médical (y. c. praticiens à temps partiel, attachés, internes) et non médical des hôpitaux et personnel des maisons de retraite publiques

### Sources :

FPE : Exploitation des fichiers de paie par l'INSEE

FPT : Enquête annuelle sur les effectifs des collectivités territoriales, INSEE

FPH : Enquête annuelle sur les effectifs des hôpitaux publics et enquête bisannuelle sur les effectifs des maisons de retraite publiques, DREES, Ministère de l'emploi et de la solidarité

Dans l'enquête sur l'emploi de mars 1998, près de 57% des salariés de la « fonction publique »<sup>(4)</sup> sont des femmes : cette proportion est relativement stable depuis le début des années 1990. A titre de comparaison, les femmes représentent 42,7% des salariés du secteur privé et semi public, et dans l'emploi global la part des femmes est de 44,6%.

Dans la fonction publique de l'État, 55,9% des emplois des ministères civils sont occupés par des femmes. Mais le poids de l'Éducation, aux métiers très féminisés, dissimule une situation plus contrastée. Si l'Éducation compte 62,7% de femmes, elles ne sont que 44% dans le reste des ministères civils (où l'on observe d'ailleurs aussi une grande dispersion par rapport à cette moyenne : plus de 70% aux Affaires sociales, moins de 30% à l'Équipement ou à l'Intérieur).

On trouve dans les administrations civiles relativement plus de femmes classées en cadres ou professions intermédiaires que dans l'ensemble du marché du

travail. Elles occupent principalement des postes d'enseignants et de chercheurs parmi les cadres, et des professions administratives - de santé, travail social ou d'enseignement - parmi les professions intermédiaires. En revanche, les femmes y sont peu représentées dans les emplois de direction et d'inspection générale : elles occupent 13% de ces postes, 560 femmes pour environ 4 200 postes. C'est cependant un progrès par rapport au début des années 1990 où moins de 10% de ces emplois étaient accessibles aux femmes [2].

L'existence de nombreuses activités de la filière sociale dans les collectivités territoriales se traduit par une majorité de femmes : 60,1% en comprenant les assistantes maternelles et 58,4% sans elles. La nature des métiers offerts par la fonction publique hospitalière, dans les professions non médicales notamment, en fait le secteur le plus féminisé<sup>(5)</sup>.

### Plus de cadres dans la fonction publique de l'État

Dans la fonction publique de l'État, la structure des emplois s'est modifiée au cours du temps, notamment depuis 1990. En 1996, les agents des ministères civils de niveau A occupent une part prépondérante (43,5%), tandis que les agents de la catégorie intermédiaire sont relativement moins nombreux (25%). La situation dans les établissements publics nationaux est très similaire.

La revalorisation des professions d'instituteurs et de PEGC, de catégorie B, en professeurs des écoles et professeurs certifiés, de catégorie A, s'est traduite, au ministère de l'Éducation par une forte augmentation de la catégorie A : 45,5% fin 1990, 57,6% fin 1996. Dans les autres ministères civils, en revanche, la répartition n'a quasiment pas évolué. Le pourcentage des agents de niveau A est resté stationnaire,

(4) La fonction publique au sens de l'Enquête emploi recouvre un champ de 5 millions de salariés correspondant à peu près aux agents des trois fonctions publiques.

(5) Les statistiques par sexe ne sont pas disponibles.

## 2 L'emploi selon le statut dans la fonction publique

(en milliers)

	Ministères civils et militaires	Établis- sements publics nationaux	EPLE (étab. Publics locaux d'enseigne- ment)	Fonction publique de l'État au sens strict	Fonction publique territoriale	Fonction publique hospitalière	Total fonction publique
	(a)	(b)	(c)	(d)=(a)+(b)+(c)	(e)	(f)	(g)=(d)+(e)+(f)
Titulaires	1 661,9	81,9		1 743,8	961,9	705,7	3 411,4
Militaires	300,0	0,9		300,9			300,9
Personnel médical des hôpitaux						101,7	101,7
Non titulaires	268,2	153,7		422,0	500,8 (1)	40,1	962,8
<b>Total de l'emploi "statutaire"</b>	<b>2 230,2</b>	<b>236,5</b>		<b>2 466,6</b>	<b>1 462,7</b>	<b>847,4</b>	<b>4 776,8</b>
CES, CEC, CEV		55,7	47,5	103,2	147,0 (2)	29,1	279,3

DGAFP - Bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.

(1) Y compris 58 569 assistantes maternelles.

(2) Y compris les emplois jeunes des associations financées par les pouvoirs publics locaux.

autour de 18%, celui des agents de niveau B a un peu augmenté (20,3% en 1990, 21,5% en 1996), celui des agents de niveau C a un peu baissé (62,7% à 60,2%).

Les collectivités territoriales exerçant en premier lieu des compétences dans des domaines techniques (voirie, entretien...), la grande majorité des agents relève de la catégorie C : 78% en 1996. Mais leur part diminue (83% en 1990) tandis que la proportion des emplois plus qualifiés s'accroît. La part des emplois de niveau B a gagné deux points (13,5% en 1996), celle des cadres est passée de 5% à presque 9%.

Comme dans la fonction publique territoriale, le taux d'encadrement est très faible dans la fonction publique hospitalière : 4% d'emplois de niveau A parmi le personnel non médical des hôpitaux en 1995. En revanche, les effectifs des catégories B et C se répartissent en parts plus équilibrées : 43% et 53%.

### **Plus de non titulaires et de temps incomplet dans la fonction publique territoriale**

Parmi les 4,78 millions d'agents des trois fonctions publiques, 963 000 sont non titulaires (y compris les ouvriers d'État), soit une personne sur cinq. Cette proportion est particulièrement forte dans la fonction publique territoriale : 34% hors emplois aidés (CES, CEC, CEV).

Les plans de titularisation dans la fonction publique de l'État ont permis de réduire la proportion de non titulaires. Cependant, la croissance des effectifs des EPN (où bon nombre des emplois sont spécifiquement des emplois de contractuels) masque partiellement ce mouvement de baisse du nombre de non titulaires. Hors établissements publics nationaux, ces derniers sont 268 000 fin 1996, ce qui représente 12% des effectifs de l'ensemble des ministères (11% dans les ministères civils, 17% à la Défense). Au sein de cette population de non titulaires, on dénombre 70 000 « ouvriers d'État », dont plus de 80% au ministère de la Défense.

Dans les collectivités territoriales, la forte proportion de non titulaires est à rapprocher de la variété d'organismes composant la fonction publique territoriale et de la présence des assistantes maternelles : la proportion de non titulaires passe de 34% à 30% selon que les assistantes maternelles sont comprises ou non. Dans les seuls organismes régionaux, départementaux et communaux, le pourcentage de non titulaires passe, respectivement, de 35% avec ces dernières à 14% sans elles.

La fonction publique hospitalière constitue la partie de la fonction publique dans laquelle le recours à l'emploi de non titulaires est le moins fréquent : 4,7% des effectifs fin 1996.

Dans la fonction publique de l'État, le travail à temps partiel, institué dans des formes renouvelées par un nouveau dispositif juridique en 1982, a connu un grand essor jusqu'au début de la décennie 1990, puis a évolué plus lentement. En 1996, 8,7% des titulaires des ministères civils (mais 40% des non titulaires (6)) travaillent à temps partiel, dont plus de la moitié à 80% du temps plein et près du quart à

### ③ Emplois aidés de 1990 à 1998

Contrats emplois solidarité (CES), contrats emplois consolidés (CEC), contrats emplois ville (CEV) et emplois jeunes

(en stock)

	Au 31.12	Police nationale	Collectivités territoriales (hors associations)	EPA et EPIC	Établissements publics d'enseignement (EPE) (1)	Établissements de santé publics (ESP) (1)	Ensemble des établissements publics	Ensemble de la Fonction publique	Autres (2)	Tous secteurs
<b>CES, CEC, CEV</b>	1990		65 721	36 653			36 653	<b>102 374</b>	67 638	170 012
	1991		76 868	59 048			59 048	<b>135 916</b>	97 277	233 193
	1992		87 574	107 203			107 203	<b>194 777</b>	125 462	320 239
	1993		96 841	65 049	37 426	23 010	125 485	<b>222 326</b>	138 845	361 171
	1994		115 902	71 746	47 117	30 036	148 899	<b>264 801</b>	163 230	428 031
	1995		122 325	67 868	49 983	31 591	149 442	<b>271 767</b>	171 146	442 913
	1996		120 370	55 656	47 494	29 116	132 266	<b>252 636</b>	162 941	415 577
	1997		113 703	38 490	51 260	28 379	118 129	<b>231 832</b>	154 044	385 876
1998 (3)			106 654	27 344	51 733	32 207	111 285	<b>217 939</b>	140 353	358 292
<b>Emplois jeunes</b>	1998	7 799	24 065	6 218	37 025 (4)	1 710	44 953	<b>76 817</b>	27 237	104 054
Total emplois aidés au 31.12.1998		7 799	130 719	33 562	88 758	33 917	156 238	<b>294 756</b>	167 590	462 346

DGAFP - Bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.

Sources : CNASEA pour les CES, CEC, CEV et une partie des emplois jeunes.

Ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche pour les aides éducateurs ; ministère de l'Intérieur pour les adjoints de sécurité.

(1) Ventilation non disponible avant 1993 : contrats classés en EPA

(2) Associations (95%), mutuelles...

(3) Estimation à partir des flux cumulés

(4) Dont 36 275 aides éducateurs (transmis par le ministère de l'Éducation) et 750 autres emplois jeunes (transmis par le CNASEA)

mi-temps. Cette modalité d'activité concerne 14,5% des femmes mais seulement 1,1% d'hommes. La proportion dépasse 20% parmi les professions intermédiaires ou parmi les employées, pour avoisiner le quart dans les professions intermédiaires administratives.

L'existence de postes à temps incomplet pour les personnels titulaires dans les collectivités territoriales (ce qui n'existe pas dans la fonction publique de l'État ni dans la fonction publique hospitalière), la forte féminisation de l'emploi et l'importance du nombre de non titulaires se traduisent par un taux d'exercice à temps partiel ou incomplet exceptionnel : 30% (et 40% chez les femmes), soit presque le double de celui de l'ensemble des salariés (16%). Pour les hommes, l'écart entre les collectivités locales (15%) et l'ensemble des salariés (5%) révèle bien l'importance de l'emploi à temps incomplet dans la fonction publique territoriale.

Dans la fonction publique hospitalière (personnel non médical des hôpitaux), milieu très majoritairement féminin, 15,5% des agents travaillent à temps partiel.

#### **Les emplois aidés dans la fonction publique**

Dans le cadre général de la politique d'aide à l'emploi, la fonction publique apporte sa contribution en accueillant des bénéficiaires de contrats emplois solidarité (CES), contrats emplois consolidés (CEC), contrats emplois ville (CEV), des « emplois jeunes » et des apprentis.

Les CES, CEC, CEV ont pour objectif l'aide à l'insertion de publics en difficulté. Sur un total de 358 000 bénéficiaires dans le secteur non marchand (7) fin 1998, 218 000 sont employés dans la fonction publique (collectivités territoriales et établissements publics), sous contrat de

droit privé. La moitié d'entre eux travaillent dans la fonction publique territoriale. L'autre moitié se répartit entre les établissements publics d'enseignement (52 000), les hôpitaux (32 000) et enfin les autres établissements publics (27 000).

Le nombre de ces emplois aidés a évolué de façon parallèle dans la fonction publique et dans l'ensemble du secteur non marchand. Le dispositif mis en place avec les CES en 1990, puis complété avec les CEC (réservés aux anciens titulaires de CES) en 1993, atteint un plafond en 1995 avec 272 000 emplois aidés dans la fonction publique pour un total de 443 000. Leur nombre décroît ensuite (alors que les CEV ont été institués en 1996) dans un contexte d'amélioration de la situation de l'emploi sur le marché du travail.

Dans la fonction publique territoriale, les résultats de l'enquête de 1996 montrent qu'en incluant

(6) Pour les titulaires de la fonction publique de l'État, le temps partiel est nécessairement choisi (à partir de 50% du temps plein). Dans le cas des non titulaires, on ne peut pas distinguer temps partiel et temps incomplet pour les quotités égales ou supérieures au mi-temps (27% des non titulaires). En revanche, il est certain que les 12% ayant une quotité inférieure au mi-temps sont sur des postes à temps incomplet.

(7) Estimation à partir des données du CNASEA (Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles), chargé du paiement d'aides de l'État aux employeurs de CES, CEC, CEV et d'une partie des Emplois jeunes (hors aides éducateurs et adjoints de sécurité).

les associations financées par les pouvoirs publics locaux, ce sont 147 000 personnes qui bénéficient de ce type de contrat. Peu nombreux dans les régions et départements, les bénéficiaires de CES, CEC et CEV constituent 10% des effectifs des communes et autres organismes communaux et 14% dans les associations [3].

Dans la fonction publique hospitalière, les CES, CEC et CEV représentent 3% de l'emploi total des hôpitaux fin 1996.

La loi n° 97-940 du 16 octobre 1997 instituant le dispositif « nouveaux services, nouveaux emplois » prévoit une aide de l'État pour des créations de nouvelles activités pourvues par des jeunes de moins de 26 ans. Les employeurs éligibles sont, d'une part les établissements scolaires et la Police nationale, d'autre

part les collectivités territoriales, les établissements publics et les organismes privés à but non lucratif. Les recrutements d'aides éducateurs à l'Éducation et d'adjoints de sécurité à la Police nationale ont débuté dès l'automne 1997. Dans les collectivités territoriales, les établissements publics et les associations, ils n'ont véritablement commencé qu'au début de l'année 1998. Exceptés les adjoints de sécurité, les bénéficiaires de ces « emplois jeunes » relèvent du droit privé. Fin 1998, un peu plus de 100 000 ont déjà été recrutés, dont 77 000 dans la fonction publique (24 000 dans les collectivités territoriales et 36 000 aides éducateurs dans les établissements d'enseignement notamment).

**Annie BRENOT-OULDALI**

#### Références bibliographiques :

[1] Voir « Les salariés du secteur public : les fonctionnaires... et les autres », Annie Brenot-Ouldali, *Futuribles*, mai 1999.

[2] Voir, « L'encadrement supérieur de la fonction publique : vers l'égalité entre les hommes et les femmes », Anne-Marie COLMOU, *Ministère de la fonction publique, de la réforme de l'État et de la décentralisation*, février 1999.

[3] Voir « L'emploi dans les collectivités locales », Marie-Hélène Kerouanton, *INSEE Première N°637*, mars 1999.

# POINT STAT

#### ◆ Pour en savoir plus...

*"La Fonction publique de l'État mars 1997- mars 1998"*

Publié par la Documentation Française  
29-31 quai Voltaire  
75344 Paris Cedex 07  
tél. : 01.40.15.70.00

*"Les chiffres clés de la Fonction publique de l'État"*

Diffusé par la Direction générale de l'administration et de la fonction publique

Minitel 3616 code  
Fonctionnaire  
Site INTERNET :  
[www.fonction-publique.gouv.fr](http://www.fonction-publique.gouv.fr)

#### ◆ Réalisation

*Eric TROESTLER*

**Directeur  
de la publication  
Gilbert SANTEL**

**Ministère de la  
fonction publique et  
de la réforme de l'État**

**DGAFP**  
Direction Générale de  
l'Administration et de la  
Fonction Publique

Bureau des statistiques,  
des études et de l'évaluation  
32, rue de Babylone  
75700 Paris SP 07  
Secrétariat : 01.42.75.79.36  
Télécopie : 01.42.75.88.68