

Point Stat

La fonction publique plus présente en Île-de-France qu'en province

Stéphane Boucher, Insee

Annie Brenot-Ouldali, DGAFP

Les trois fonctions publiques emploient un million de personnes en Île-de-France. Depuis 1994, c'est la fonction publique territoriale qui a le plus contribué à la croissance de l'emploi public. Les emplois publics, plus nombreux en Île-de-France qu'en province, sont concentrés à Paris. La composition de la population francilienne et la dimension internationale de la région se traduisent par des besoins importants dans les domaines des transports, de la sécurité et de la culture.

Fin 2002, un peu plus d'un million de Franciliens travaillent dans l'ensemble des trois fonctions publiques, soit un cinquième de l'emploi total régional (voir encadré ci-contre). L'Île-de-France accueille 23 % des emplois publics de métropole. Cette part est peu différente de celle de l'emploi privé (20 %). La moitié de ces agents est salariée de la fonction publique de l'État (FPE), près d'un tiers de la fonction publique territoriale (FPT) et un sur six de la fonction publique hospitalière (FPH) ❶.

Neuf emplois publics pour cent Franciliens

En Île-de-France, les trois fonctions publiques emploient 86 agents pour 1 000 habitants ❷. Elles sont plus présentes dans la région capitale qu'en province (64 pour 1 000).

Ce poids de l'emploi public en Île-de-France est dû la concentration des effectifs de la fonction publique de l'État : 44 agents pour 1000 habitants, un taux supérieur de quatorze points à celui de la province. L'écart atteint sept points pour la fonction publique territoriale, alors qu'il y a équivalence pour la fonction publique hospitalière.

L'emploi public se concentre à Paris, où sont salariés 169 agents pour 1 000 résidents. Un grand nombre d'établissements publics à caractère administratif nationaux sont notamment implantés dans la capitale. Paris est davantage dotée en emplois publics que les autres départements franciliens, notamment dans les services déconcentrés des ministères. En revanche, en petite et grande couronne, le nombre d'agents de la fonction publique par habitant est proche de celui de la province, sauf dans le cas de la fonction publique hospitalière où il est plus faible en raison de l'attraction plus prononcée de Paris : 40 agents pour 1 000 habitants à Paris, contre 14 % en Île-de-France et en province.

La croissance des effectifs tirée par la fonction publique territoriale

Entre 1994 et 2002, l'emploi public a progressé plus régulièrement que l'emploi privé ❸. Ce dernier est en effet plus sensible aux aléas de la conjoncture économique. Depuis 1994, les effectifs des trois fonctions publiques se sont accrus quasiment au même rythme en Île-de-France (+10 %) et en province (+ 11 %).

La moitié des emplois créés dans la fonction publique sont imputables à la fonction publique territoriale, dont les effectifs ont augmenté de 16% dans la région capitale. Néanmoins, la croissance des effectifs de la fonction publique territoriale francilienne est un peu moins forte qu'en province (20 %). Les emplois des collectivités *stricto sensu* ont augmenté rapidement, alors que ceux des établissements publics locaux ont progressé plus lentement. Les transferts de compétences prévus par la loi du 13 août 2004 relative à « l'acte II » de la décentralisation, accompagnés du transfert de personnels entre l'État et les collectivités territoriales, ont vocation à accroître les effectifs des collectivités territoriales.

❷ Forte présence de l'emploi public à Paris

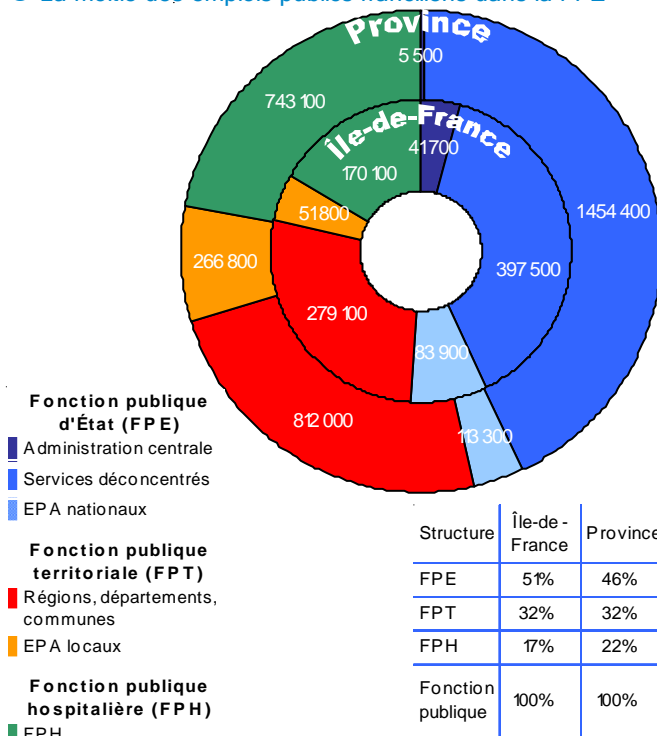
Effectifs convertis en équivalent temps plein, par rapport à la population totale correspondante

| | Taux d'administration (1) de la fonction publique en 2002 (en ‰) | | | | | | | Évolution des effectifs (en %) 1994-2002 |
|----------------------|--|--|--------------------------------------|---------------|--------------------------------------|--------------------------------------|----------------------------|--|
| | Ensemble FPE | Fonction publique d'État (FPE) | | | Fonction publique territoriale (FPT) | Fonction publique hospitalière (FPH) | Ensemble fonction publique | |
| | | Administration centrale des ministères | Services déconcentrés des ministères | EPA nationaux | | | | |
| Paris | 93,0 | 16,7 | 53,4 | 22,9 | 35,6 | 40,7 | 169,3 | 8,9 |
| Petite couronne | 34,1 | 0,9 | 30,3 | 2,9 | 29,0 | 6,3 | 69,4 | 5,6 |
| Grande couronne | 30,9 | 0,2 | 28,9 | 1,8 | 22,6 | 8,8 | 62,3 | 3,7 |
| Île-de-France | 44,0 | 3,6 | 34,1 | 6,3 | 27,4 | 14,1 | 85,5 | 5,9 |
| Province | 30,1 | 0,1 | 28,2 | 1,8 | 20,0 | 14,1 | 64,2 | 7,1 |

Sources : Insee, Drees et DHOS au 31/12/1994 et au 31/12/2002 - Traitement DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation

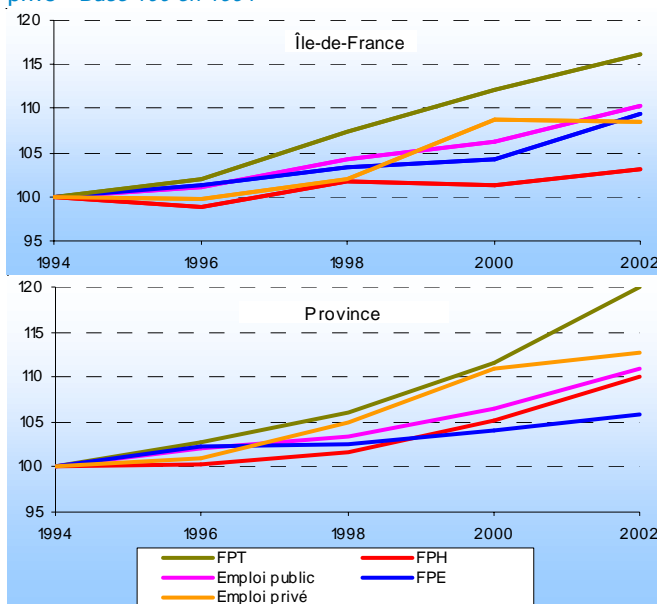
(1) Taux d'administration : nombre d'agents de la fonction publique pour 1 000 habitants.

❶ La moitié des emplois publics franciliens dans la FPE



Sources : Insee, Drees et DHOS au 31/12/2002 - Traitement DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation

❸ L'emploi public a augmenté plus régulièrement que l'emploi privé - Base 100 en 1994



Source : Insee, Drees et DHOS au 31/12 de chaque année - Traitement DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation

Fonction publique et service public

❖ La fonction publique, composée des organismes dans lesquels le recrutement relève du droit public, constitue le coeur de l'emploi public. Dans la région capitale, la **fonction publique de l'État (FPE)** emploie 523 000 agents dans les ministères, services centraux et déconcentrés (directions régionales, directions départementales, académies, préfetures...), ou dans les établissements publics à caractère administratif (EPA). Ces EPA nationaux exercent, sous la tutelle des ministères, des compétences spécialisées dans de nombreux domaines tels que l'éducation, la recherche, la culture, l'action sociale : universités, écoles nationales d'enseignement supérieur, Centre national de la recherche scientifique (CNRS) Centre national d'art et de culture Georges Pompidou, musées nationaux, Agence nationale pour l'emploi (ANPE), agences de sécurité sanitaire...

Les 331 000 personnes salariées de la **fonction publique territoriale (FPT)** sont employées par la région (conseil régional), les départements (conseils généraux), les communes et leurs établissements publics administratifs (centres communaux d'action sociale, caisses des écoles, services départementaux d'incendie et de secours, établissements publics de coopération intercommunale...).

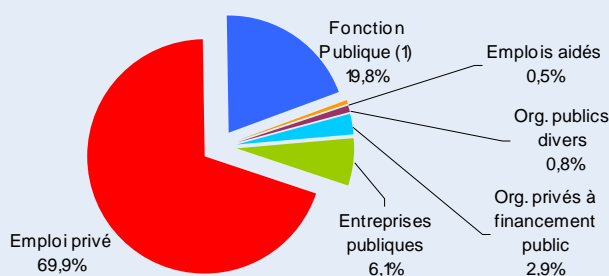
Enfin, la **fonction publique hospitalière (FPH)**, emploie 170 000 personnes dans les hôpitaux et maisons de retraites publics.

❖ À la marge de ce périmètre, d'autres organismes participent aux missions de service public. Ils ne sont pas étudiés dans cet article. Ce sont :
❖ **les organismes de droit public** qui recrutent des agents de droit privé ou en dehors des règles de la fonction publique. Il s'agit d'établissements publics à caractère industriel ou commercial (Epic) non marchands tels que le Commissariat à l'énergie atomique, la Réunion des musées nationaux, les théâtres nationaux..., des groupements d'intérêt public et certains EPA, tels que les caisses nationales du régime général de la Sécurité sociale et les organismes consulaires ;

❖ **les organismes privés financés sur prélèvements obligatoires et qualifiés d'« administrations publiques »** en comptabilité nationale. Les salariés concernés travaillent dans les associations financées majoritairement par les pouvoirs publics (exemple : Afp, association française pour la formation professionnelle des adultes), les organismes de protection sociale (exemple : caisses locales de la Sécurité sociale), les hôpitaux privés sous dotation globale, l'enseignement privé sous contrat.

❖ **les entreprises publiques constituées sous forme d'Epic marchands** lorsque le capital appartient entièrement à l'État (La Poste, SNCF, RATP, EDF en 2002) ou à de sociétés anonymes lorsque l'État détient la majorité du capital (France Télécom, Snecma moteurs, Air France-KLM).

Un emploi francilien sur cinq dans la fonction publique



Sources : Insee, Drees et DHOS au 31/12/2002 - Traitement DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation
(1) Y compris militaires.

L'emploi dans la fonction publique hospitalière a très peu augmenté (+3 % contre +10 % en province).

La hausse des emplois de la fonction publique d'État est plus élevée qu'en province (+10 % contre 6 %). Les effectifs des établissements publics franciliens ont crû deux fois plus vite que dans le reste de la métropole (61 % et 34 %). En revanche, l'évolution de ceux des ministères est un peu plus forte en province (4 % contre 3 % en Île-de-France), en raison d'une progression plus importante dans les services déconcentrés.

Des emplois publics pour une métropole internationale

L'offre importante de services publics d'Île-de-France est pour une part la conséquence du rôle national et international joué par la région.

Les « états majors » de l'administration centrale, presque totalement situés en Île-de-France, contribuent faiblement à la place de l'emploi public dans la région. Ces 42 000 agents représentent moins de quatre agents pour 1000 franciliens. Les EPA nationaux, eux aussi massivement localisés en Île-de-France, emploient six agents franciliens pour 1000 habitants.

Les compétences propres de la fonction publique territoriale ou celles partagées avec l'État supposent également une importante dotation en emplois territoriaux. Par exemple, la préfecture de police de Paris est un service de la FPT pour une partie de ses missions. La brigade des sapeurs pompiers de Paris, composée de militaires, est majoritairement financée par la FPT.

Le rayonnement national et international de l'Île-de-France conduit la région à accueillir une population de passage pour des déplacements professionnels, touristiques, culturels, sportifs... La fonction publique doit donc se mettre au service d'une population très supérieure à celle des seuls résidents franciliens. La région capitale accueille, par exemple, la moitié des sièges sociaux des filiales étrangères implantées en France. Paris est la première ville de foires internationales d'Europe, et la deuxième pour son tourisme urbain.

Les spécificités démographiques franciliennes engendrent des

besoins en services publics d'aide sociale. La population francilienne est jeune et en âge d'avoir des enfants, ce qui entraîne des emplois d'aides sociales à l'enfance. De plus, la proportion de la population en zone urbaine sensible est la plus importante de la métropole. L'aide aux personnes sans domicile fixe est aussi plus développée.

Le dynamisme de la région implique donc nécessairement davantage de services publics. Alors que les services déconcentrés représentent un emploi sur cinq dans la fonction publique d'État, ceux en charge des questions culturelles ou de sécurité emploient en Île-de-France une part de leurs agents parfois bien supérieure : 62 % au ministère de la Culture, 33 % à l'Intérieur.

Des jeunes actifs dans la fonction publique de l'État

En Île-de-France, les jeunes actifs remplacent les plus âgés, dans la fonction publique comme dans l'emploi privé. Ce phénomène est particulièrement à l'œuvre dans la fonction publique de l'État. Ainsi, la part de jeunes actifs dans la fonction publique de l'État est très supérieure à celle dans les deux autres fonctions publiques et dans l'emploi privé. La moitié des titulaires non enseignants de moins de trente ans et le tiers de ceux de trente à trente neuf ans travaillent en Île-de-France, alors qu'un quart des titulaires non enseignants de la fonction publique de l'État, tous âges confondus, sont en poste dans la région.

La part des titulaires de la fonction publique de l'État de moins de trente ans est donc beaucoup plus élevée dans la région capitale (17 %) qu'en province (11 %). Elle est stable dans le temps. Par comparaison, les entreprises privées franciliennes emploient 20 % d'actifs âgés de moins de trente ans et 21 % d'actifs âgés de trente à trente neuf ans, soient des parts équivalentes à la moyenne métropolitaine (20 %).

La probabilité d'être affecté en Île-de-France après la réussite d'un concours est beaucoup plus élevée qu'ailleurs. Par exemple, 32 % des enseignants issus des concours nationaux occupent leur premier poste en Île-de-France, ainsi que 60 %

des lauréats du concours national des gardiens de la paix. Les fonctionnaires ont des possibilités de mobilité croissantes avec l'ancienneté. Ils sont nombreux à retourner vers leur région d'origine. La rotation sur les postes est rapide en Île-de-France et elle ne devrait pas faiblir, en raison des nombreux départs à la retraite d'ici 2010.

Près d'un tiers des cadres dans la fonction publique de l'État

Dans la région capitale, les cadres et professions intellectuelles supérieures occupent 31 % des emplois publics (28% en province). Dans le privé, les cadres sont beaucoup plus nombreux qu'en province ⁴.

Les enseignants constituent la moitié des cadres de la fonction publique francilienne et 62 % de ceux de la province. Ils entraînent à la hausse la part des cadres et ils équilibrent le niveau de l'encadrement entre l'Île-de-France et les autres régions. Sans les enseignants, la région capitale comprend 19 % de cadres, la province 12 %. En Île-de-France, la fonction publique de l'État comprend également un grand nombre de cadres exerçant des fonctions de conception et d'encadrement managérial. Dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière, la part de cadres est beaucoup plus faible que dans l'État. En conséquence, la part de cadres publics franciliens hors enseignants est largement inférieure à celle du secteur privé, mais reste plus élevée que dans les autres régions françaises.

⁴ La moitié des effectifs de la FPE occupée par des cadres (1) - En %

| | | FPE | FPT | FPH | Ensemble Fonction publique | Secteur privé |
|--|---------------|------|-----|------|-------------------------------|------------------|
| Part de cadres | Île-de-France | 50,1 | 8,4 | 17,7 | 31,1 | 28,0 |
| | Province | 48,6 | 7,7 | 12,8 | 27,7 | 10,0 |
| Part de cadres parmi le personnel non enseignant | Île-de-France | 30,2 | | | 18,9 | |
| | Province | 17,5 | | | 12,3 | |
| Part d'enseignants parmi les cadres | Île-de-France | 60,4 | | | 49,4 | |
| | Province | 79,9 | | | 62,3 | |

Sources : Insee, Drees et DHOS au 31/12/2002 - Traitement DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation

(1) La notion de cadre est définie dans la fonction publique par l'appartenance à la catégorie A qui comprend les emplois de direction, de conception et d'encadrement et la plupart des enseignants. Exemple : administrateurs civils, attachés, ingénieurs des travaux publics, inspecteurs des impôts, professeurs, commissaires et lieutenants de police...

Pour en savoir plus

Brenot-Ouldali A. : «La localisation de l'emploi public», rapport annuel de l'Observatoire de l'emploi public 2004-2005, Annexe 4, La documentation française, décembre 2005.

«Fonction publique : Faits et chiffres 2004», ministère de la Fonction publique, La documentation française, novembre 2005.

Pouget J. : «La Fonction publique : vers plus de diversité ?», France portait Social, édition 2005-2006, Insee, novembre 2005.

Pauron A., Quarré D. : «Les agents de l'État au 31 décembre 2003», Insee première, juillet 2005.

Massal P. : «Mobilité et retour au pays des agents de l'État», Point Stat, n°6-2005, DGAFP, février 2005.

Directeur de la publication : **Paul Peny** • Rédacteur-en-chef : **Françoise Dussert**

Réalisation : **Eric Troëstler**

ISBN : **1639-2736**

Point Stat n° **9-2006**

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 52 24

Sources

Les données sur l'emploi dans la fonction publique portent sur les années 1994 à 2002. Elles ont été établies à partir de diverses sources :

❖ l'enquête sur les effectifs des collectivités territoriales, les déclarations annuelles de salaires et l'exploitation des fichiers de paie (Insee) ;

❖ l'enquête sur la statistique annuelle des établissements de santé, SAE et l'enquête auprès des établissements d'hébergement pour personnes âgées, EHPA (ministère de la Santé et de la protection sociale, Direction de la recherche des études, de l'évaluation et des statistiques, Drees) ;

❖ l'enquête sur la statistique du personnel non médical des établissements publics de santé, SPE (ministère de la Santé et de la protection sociale, Direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins, DHOS).

Sauf mention contraire, les militaires de la fonction publique de l'État ne sont pas inclus. Ne sont pas inclus non plus les bénéficiaires d'emplois aidés (emplois jeunes, contrats emplois-solidarité et contrats emplois consolidés). Il s'agit en principe de personnes relevant du droit privé, sauf ceux des ministères de l'Intérieur (adjoints de sécurité) et de la justice (agents de Justice), ni les personnels travaillant dans les autres organismes participant aux missions de service public.

Les données sur l'emploi total sont des estimations d'emploi au lieu de travail (Insee) ; celles sur l'emploi privé sont issues de l'enquête sur l'emploi