



MINISTÈRE DE LA DÉCENTRALISATION
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

ÉDITION
2014

Rapport annuel sur l'état de la fonction publique

Politiques et pratiques de ressources humaines

Faits et chiffres



RAPPORT ANNUEL

MINISTÈRE DE LA DÉCENTRALISATION
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

Rapport annuel sur l'état de la fonction publique

Politiques et pratiques de ressources humaines

Faits et chiffres

TITRE 1

Politiques et pratiques de ressources humaines

Rédactrice en chef : Maia ROHNER, cheffe du bureau de l'animation interministérielle, de l'évaluation des politiques de ressources humaines et de l'égalité professionnelle
Rédactrice en chef adjointe : Marie-Pauline COUETTE

Contributeurs

Anne-Marie Barré (DGCL)
Laurent Birois (DGOS)
Isabelle Bosson (DGCL)
Annie Brenot-Ouldali (DGAFP)
Emmanuelle Burgei (DGAFP)
Nathalie Caro (DGAFP)
Sabine Coffe (DGAFP)
Yannick Coirint (DGAFP)
Marie-Pauline Couette (DGAFP)
Bruno Deboges (DGAFP)
Éléonore Dubois (DGOS)
Marc Firoud (DGAFP)
Marianne Franier (DGOS)
Nathalie Gaillard (DGCL)
Nicolas Garrier (DGAFP)

Flore Goddet (DGAFP)
Nathalie Green (DGAFP)
Sophie Guilbot-Christaki (DGAFP)
Marie-France Koeffler (DGAFP)
Michèle Lenoir-Salfati (DGOS)
Martine Leprat (DGAFP)
Clémence Mackowiak (DGCL)
Véronique Marchal (DGAFP)
Olivier Mary (DGAFP)
Martine Moisan (DGAFP)
Raphaëlle Moreau (DGAFP)
Auguste Moutopoulos (DGAFP)
Jean-Louis Pastor (DGAFP)
Céline Perdrix (DGCL)
Valérie Pestel (DGCL)

Florian Petit (DGAFP)
Nathalie Philippe-Iglesias (DGAFP)
Valérie Plomb (DGAFP)
Agnès Reiner (DGCL)
Maia Rohner (DGAFP)
Patricia Rucard (DGOS)
Marie-Edith Sarakatsanis (DGAFP)
Franck Schoumacker (DGAFP)
Flora Séguin (DGAFP)
Nicolas Seigneur (DGAFP)
Philippe Siméon-Drevon (DGAFP)
Sarah Soubeyrand (DGAFP)
Pascale Trébucq (DGAFP)
Claude-David Ventura (DGOS)

TITRE 2

Faits et chiffres

Rédacteur en chef : Adrien FRIEZ, directeur de projet, chef du département des études et des statistiques, DGAFP

Coordination scientifique : Olivier FILATRIAU

Coordination éditoriale : José-Antoine CILLEROS

Contributeurs

Alban Amselli (DGOS)
Eva Baradji (DGAFP)
Brigitte Belloc (DGCL)
Ludovic Besson (DGCL)
Olivier Bernard (Direction du Budget)
Nunzia Bounakhla (DGAFP)
Pierrette Briant (Depp)
Sébastien Clausener (DGAFP)
Sabine Coffe (DGAFP)
Laetitia Collombet (DGOS)
Clément Corriol (DGOS)
Emma Davie (DGAFP)
Bruno Deboges (DGAFP)
Michel Duée (DGCL)
Marion Defresne (Depp)

Olivier Dorothée (INSEE)
Jonathan Duval (DGAFP)
Nicolas Espinosa (DGAFP)
Fabienne Gaudé (Insee)
François Giquel (DGAFP)
Natacha Gualbert (DGAFP)
Sophie Guilbot-Christaki (DGAFP)
Safiedine Hama (DGAFP)
Loïc Henninger (Insee)
Salah Idmachiche (DGAFP)
Julien Loquet (Drees)
Remy Marquier (Drees)
Véronique Menon (DGAFP)
Sabine Meunier (DGCL)
Christophe Michel (Insee)

Fanny Mikol (Drees)
Sandra Nahon (Drees)
Jean-Louis Pastor (DGAFP)
Florian Petit (DGAFP)
Claudine Pinon (DGAFP)
Erwan Pouliquen (DGAFP)
Jean-Christophe Regrain (DGCL)
Layla Ricroch (Drees)
Emilie Senigout (Insee)
Virginie Simon (DGAFP)
Sarah Soubeyrand (DGAFP)
Jean-Éric Thomas (DGAFP)
Lionel Wilner (insee)

« En application de la loi du 11-mars 1957 (art.-41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, complétés par la loi du 3-janvier 1995, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre ».

La modernisation de l'action publique est une priorité gouvernementale. Cet objectif ambitieux a connu en 2013-2014 d'importantes avancées qu'il convient de poursuivre en s'appuyant sur l'engagement et les compétences des agents de la fonction publique. Les conditions d'emploi de ces agents doivent s'inscrire dans cette démarche de modernisation avec pour axe directeur la simplification, autant sur le plan statutaire et indemnitaire qu'en ce qui concerne la gestion des ressources humaines. Pour conduire cette démarche de modernisation, l'administration doit s'appuyer sur un dialogue social de qualité.

Le **Rapport annuel sur l'état de la fonction publique édition 2014** reflète cette volonté de modernisation à travers ses deux parties.

Le **titre 1, « Politiques et pratiques de ressources humaines »**, présente les réformes et améliorations de l'année écoulée et les orientations fixées pour les mois à venir.

Les évolutions ont été nombreuses en 2013-2014 : reconfiguration des instances de gouvernance et de pilotage, refonte des dispositifs d'accompagnement des agents à la mobilité, création d'un nouveau régime indemnitaire, convergence statutaire, redéfinition du projet de rénovation des SIRH et de la chaîne de paye, mise en oeuvre et suivi de l'accord sur l'égalité professionnelle, application de l'accord sur les risques psychosociaux, lancement de négociations sur la qualité de vie au travail, sur la qualité du dialogue social... La diversité de ces chantiers, qui font l'objet d'une large concertation à toutes les étapes, illustre la réalisation concrète, jusqu'au plus près des préoccupations des agents, de la politique de ressources humaines voulue par le Gouvernement. Deux événements majeurs sont par ailleurs prévus pour cette fin d'année 2014 : la préparation des élections professionnelles dans toute la fonction publique, le 4 décembre 2014, et l'ouverture de la négociation sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations, chantier prioritaire pour le Gouvernement afin de construire la fonction publique de demain.

Le **titre 2 du rapport, « Faits et chiffres »** est destiné à partager le plus largement possible des chiffres et des analyses sur les ressources humaines des trois versants de la fonction publique : emploi, recrutements et parcours professionnels, formation, rémunérations, conditions de travail et politique sociale notamment pour alimenter le dialogue social.

La présentation des résultats annuels continue de s'enrichir avec des données complémentaires sur les rémunérations dans les établissements sociaux et médico-sociaux, une refonte complète des données sur la mobilité et des résultats nouveaux sur les accidents du travail et maladies professionnelles.

Des efforts ont été apportés à la présentation pour commenter plus avant les évolutions de la dernière année renseignée, le plus souvent 2012, et les mettre en perspective au regard de la période récente. Un recueil des définitions essentielles a été introduit pour alléger la lecture sans pour autant perdre en précision.

Enfin, poursuivant les travaux engagés dans l'édition précédente du rapport, l'étude des conditions de travail s'enrichit d'un **dossier sur les risques psycho-sociaux** dans la fonction publique. Il constitue, dans la lignée des accords du 20 novembre 2009 sur la santé et la sécurité au travail dans la fonction publique, la première analyse détaillée de l'enquête Conditions de travail 2013 réalisée avec le concours des directions statistiques des ministères du travail, de la fonction publique et des affaires sociales.

La transparence des données est une condition essentielle de la démocratie et de la démarche de modernisation. Le **Rapport sur l'état de la fonction publique** y participe et a vocation à être utilisé par un public aussi large que possible (parlementaires, partenaires sociaux, administrations, journalistes, universitaires...). Il est intégralement téléchargeable sur le site de la fonction publique (www.fonction-publique.gouv.fr), accompagné de l'ensemble des figures et de données complémentaires facilement réutilisables.

Marylise Lebranchu
Ministre de la décentralisation
et de la fonction publique

TITRE 1

Politiques et pratiques de ressources humaines	13
Introduction	15
1 La modernisation de la gestion des ressources humaines : des dispositifs en cours de refonte ou de déploiement	19
1.1 Une gouvernance renouvelée de la fonction publique pour un suivi et un accompagnement renforcés des administrations	21
1.1.1 La modernisation des outils de pilotage, une nécessité pour mener une politique de ressources humaines performante	21
1.1.2 La modernisation des dispositifs d'accompagnement pour une réponse adaptée aux attentes des agents	24
1.2 La modernisation du recrutement et de la formation, un enjeu pour la fonction publique de demain	32
1.3 Le redéploiement des outils visant à une plus grande convergence et simplification de la gestion des ressources humaines	36
1.3.1 La poursuite de la mise en œuvre des leviers de convergence statutaire : CIGeM sociaux et CIGeM des attachés d'administration de l'État	36
1.3.2 Vers une convergence indemnitaire : la création du RIFSEEP	38
1.3.3 La convergence de la GRH et du régime indemnitaire dans les directions départementales interministérielles, une volonté d'homogénéisation	39
1.3.4 Le « projet DSN », une simplification du système de déclaration des données sociales	42
2 La négociation sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations : une priorité gouvernementale qui permettra de moderniser la fonction publique et d'améliorer la situation des agents	43
2.1 Une négociation d'envergure	45
2.2 La revalorisation indiciaire de la catégorie C, une priorité gouvernementale	46
3 La modernisation de la gestion des ressources humaines : un dialogue social nourri pour une meilleure association des agents et de leurs représentants	47
3.1 La lutte contre la précarité au sein de la fonction publique, une avancée au bénéfice des agents contractuels	49
3.2 L'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes : des résultats probants, attendus et en progrès	56
3.2.1 La mise en œuvre de l'accord du 8 mars 2013, une action suivie et évaluée	56
3.2.2 La mise en œuvre du dispositif des nominations équilibrées dans l'encadrement supérieur et dirigeant, un engagement déjà partiellement atteint	59

3.3 L'application de la charte pour la promotion de l'égalité et la lutte contre les discriminations au cœur des préoccupations tant des employeurs que des organisations syndicales	60
3.4 L'amélioration des conditions de vie au travail, une nécessité et un facteur de performance des services publics	63
3.4.1 L'application de l'accord sur les RPS, une volonté nationale déclinée à tous les niveaux dans les trois versants de la fonction publique	63
3.4.2 Prévention et prise en compte de la pénibilité, un nouvel enjeu dans la concertation sociale	65
3.4.3 La qualité de vie au travail ou comment mettre l'agent et son travail au cœur d'une culture du collectif de travail	66
3.5 La qualité du dialogue social, une volonté gouvernementale pour mieux prendre en compte la représentation des personnels et faciliter les négociations	68
3.5.1 Les élections professionnelles unifiées, un événement historique en 2014	68
3.5.2 Vers une amélioration structurelle de la qualité du dialogue social	70

TITRE 2

Faits et chiffres	73
--------------------------	-----------

Vues d'ensemble	75
------------------------	-----------

1 L'emploi public	77
--------------------------	-----------

1.1 L'emploi dans la fonction publique en 2012 : évolutions, localisation et caractéristiques des agents	79
5,4 millions d'agents dans la fonction publique fin 2012 sur le territoire national, soit un emploi sur cinq	80
Légère hausse de l'emploi dans la fonction publique en 2012 (+ 0,3 %)	81
Baisse plus modérée de l'emploi dans la fonction publique de l'État (- 1,1 %)	84
Les effectifs de la fonction publique territoriale continuent de progresser en 2012 (+ 1,7 %)	88
Faible progression des effectifs dans la FPH en 2012 (+ 0,7 %)	89
Hausse du nombre de non-titulaires dans la FPT et la FPE et forte baisse des effectifs de militaires en 2012	90
Des structures de qualification sensiblement différentes dans les trois fonctions publiques	92
Avec 72 agents civils publics (hors militaires) pour mille habitants, le taux d'administration en 2012 est identique à celui de 2011 mais masque des évolutions régionales variées	93
La fonction publique continue de se féminiser	95
La part des femmes s'accroît en catégorie A mais elles restent sous représentées dans les emplois d'encadrement supérieur et de direction	97
La part des 50 ans et plus continue d'augmenter dans la fonction publique en 2012, surtout dans la FPT	97
Les agents de catégorie A sont plus jeunes dans la FPH	99

2	Les flux de personnels dans les trois versants de la fonction publique	101
2.1	Les recrutements externes dans la fonction publique de l'État et la fonction publique territoriale en 2012	103
	Orienté à la baisse depuis 2003, le nombre de recrutements externes dans la fonction publique de l'État progresse en 2012	103
	En 2012, l'offre d'emploi sans concours diminue tandis que celle via le concours externe est en hausse.	104
	Le repli des recrutements externes amorcé en 2003 dans la FPE, marque une pause en 2012.	104
	La sélectivité est en baisse pour l'ensemble des recrutements externes de l'État sauf au concours unique	106
	Le nombre de candidats aux emplois de catégorie A et B dans la FPE est en recul	107
	Les recrutements en catégorie A essentiellement offerts aux Master 2 et titulaires d'un doctorat progressent en 2012	107
	Les lauréats de la catégorie B sont à plus de 30 % titulaires d'au moins Bac+4 et ceux de la catégorie C à près de 12 %	109
	Les femmes sont majoritaires à se présenter aux concours de la fonction publique de l'État et réussissent mieux que les hommes	111
	En 2012, l'évolution du recrutement externe est contrastée selon les ministères	111
	L'augmentation globale du nombre de recrutements externes dans la FPE en 2012 se traduit par une hausse des recrutements au niveau déconcentré	113
	Recrutements externes dans la fonction publique territoriale en 2012	114
2.2	Les départs à la retraite dans la fonction publique	117
	Le vieillissement des effectifs se poursuit dans les trois versants de la fonction publique	117
	Le suivi des pyramides des âges selon le statut des agents permet d'affiner l'évaluation des flux de départs à la retraite	119
	Le nombre de départs à la retraite dans les trois versants de la fonction publique est en hausse en 2013	128
	Progression du nombre de nouvelles pensions civiles des ayants droit au Service des retraites de l'État en 2013.	131
	Importante hausse du nombre des nouveaux pensionnés à la CNRACL en 2013 liée aux départs anticipés pour carrières longues	132
	Parmi les titulaires, les départs à la retraite avant l'âge de 60 ans concernent d'abord les catégories actives	135
	Des modifications de comportement perceptibles suite aux réformes des retraites	140
	La baisse du nombre de bénéficiaire de la surcote se poursuit et leur part se réduit	142
	À la CNRACL, les principales évolutions concernent les départs anticipés pour carrières longues et les départs anticipés pour motifs familiaux	143

3	Les rémunérations dans la fonction publique	149
	Les rémunérations dans la fonction publique en 2012	151
	Salaires moyens : des niveaux différents entre les trois versants de la fonction publique et entre secteur public et secteur privé, du fait des caractéristiques très différentes des salariés	153
	Des écarts salariaux entre hommes et femmes contrastés selon le type d'employeur	157
	Baisse des salaires nets moyens en euros constants dans les trois versants de la fonction publique entre 2011 et 2012	163
	Dans la fonction publique de l'État, le salaire net moyen augmente de 1,1 % en euros courants en 2012, soit une baisse de 0,8 % en euros constants	167
	Dans la fonction publique territoriale, le salaire net moyen augmente de 1,4 % en euros courants en 2012 mais diminue de 0,5 % en euros constants.	181
	Dans le secteur hospitalier public (SHP), le salaire net moyen progresse de 1,4 % en euros courants en 2012, soit une baisse de 0,6 % en euros constants	183
	Le rachat de jours RTT ou de congés annuels dans les trois versants de la fonction publique	186

DOSSIER

191

1	Les risques psychosociaux dans la fonction publique	193
	Intensité du travail : les agents exerçant un métier des « Soins » particulièrement concernés	199
	Les familles de métiers « Soins », « Action sociale », « Sécurité, défense » et « Justice » sont plus souvent exposées aux exigences émotionnelles et victimes d'agressions de la part du public	204
	Des marges de manœuvre plus faibles dans les familles « Bâtiment, travaux publics » et « Entretien, maintenance »	205
	Plus de tensions dans les relations de travail dans les familles « Soins » et « Action sociale »	208
	Un agent de la fonction publique sur dix déclare devoir faire des choses qu'il désapprouve	208
	Une insécurité économique concentrée dans quelques familles de métiers, et des changements organisationnels qui touchent les salariés des « Finances publiques » et des « Soins »	210
	Une classification des salariés selon leurs expositions aux risques psychosociaux	210
	Le groupe « Faible exposition » rassemble les agents peu exposés aux RPS	212
	Le groupe « Fortes exigences mais reconnaissance » regroupe les salariés qui cumulent exigences du travail et exigences émotionnelles	212
	Les agents du groupe « Exigences modérées et environnement dégradé » ont des rapports sociaux au travail difficiles	213
	Le groupe « Forte exposition avec tensions avec le public » est composé d'agents exposés à de nombreux facteurs de RPS	213

Les agents du groupe « Forte exposition avec tensions avec les collègues » cumulent les expositions dans les 6 dimensions des facteurs de RPS avec en particulier des rapports conflictuels avec leurs collègues	214
Effectuer correctement son travail : plus difficile pour les agents exposés aux RPS	216
Une forte exposition aux RPS peut se cumuler avec des expositions aux contraintes physiques et à des risques chimiques ou infectieux	217
Les salariés exposés aux RPS déclarent un état de santé moins bon	218

FICHES THÉMATIQUES

225

1	Emploi public et fonction publique	227
1.1	Effectifs et principales caractéristiques de l'emploi public	229
1.2	Trois fonctions publiques	238
1.3	Fonction publique de l'État	249
1.4	Fonction publique de l'État : périmètres de décompte des effectifs dans les ministères et emplois en loi de finances	254
1.5	Fonction publique territoriale	265
1.6	Fonction publique hospitalière	269
2	Agents de la fonction publique : principales caractéristiques	271
2.1	Statuts et situations d'emploi	273
2.2	Catégories hiérarchiques	277
2.3	Catégories socioprofessionnelles et filières	279
2.4	Féminisation et égalité professionnelle	283
2.5	Âges	290
2.6	Travailleurs handicapés	298
2.7	Temps partiel	303
2.8	Niveaux de diplôme	307
3	Voies de recrutement externe	309
3.1	Recrutements externes (avec et sans concours) des agents titulaires dans la fonction publique de l'État	311
3.2	Recrutements déconcentrés externes (avec et sans concours) des agents titulaires dans la fonction publique de l'État	321
3.3	Recrutement externe dans la fonction publique territoriale	323
3.4	Recrutement externe niveau attaché dans la fonction publique	329
3.5	Recrutement externe niveau administrateur dans la fonction publique	331

4	Parcours professionnels	333
4.1	Recrutements internes et promotion dans la fonction publique de l'État	335
4.2	Recrutements déconcentrés internes dans la fonction publique de l'État	342
4.3	Recrutements internes et examens professionnels dans la fonction publique territoriale	344
4.4	Recrutement interne des attachés	349
4.5	Recrutement interne des administrateurs	351
4.6	Mobilité des agents de la fonction publique	353
4.7	Mobilité catégorielle	371
4.8	Positions statutaires	374
5	Retraite	383
5.1	Départs à la retraite	385
5.2	Effectifs des retraités	405
5.3	Montant des pensions	414
5.4	Équilibre financier des pensions	426
6	Dépenses de personnel et rémunérations	429
6.1	Dépenses de personnel dans la fonction publique	431
6.2	Évolution du traitement indiciaire	441
6.3	Rémunérations dans les trois versants de la fonction publique	444
6.4	Rémunérations dans la fonction publique de l'État	449
7	Formation	461
7.1	Formation statutaire et professionnelle dans les ministères	463
7.2	Formation dans la fonction publique territoriale	472
7.3	Formation continue dans la fonction publique hospitalière	474
8	Temps et conditions de travail	477
8.1	Organisation du temps de travail	479
8.2	Compte épargne temps	483
8.3	Congés et autres causes d'absence au travail	484
8.4	Congés maladie	487
8.5	Accident du travail	490
8.6	Maladies professionnelles	496
8.7	Exposition aux risques professionnels	497

9	Relations professionnelles	499
9.1	Élections aux comités techniques	501
9.2	Élections aux commissions administratives paritaires	512
9.3	Discipline	515
9.4	Représentation professionnelle	518
9.5	Grèves	520
10	Politique sociale	521
10.1	Crédits sociaux	523
10.2	Hygiène et sécurité	528
10.3	Famille et logements	531
	Définitions	533
	Glossaire	543
	Table des matières	551